

Chronique des juridictions du travail

Sans abri : cent droits ?

Lara et Marc ne se connaissent pas (1). Ils vivent leur galère chacun de leur côté. Tous deux sans abri, leur CPAS refuse de les aider adéquatement. Accompagnés par le Service Infordroits du CSCE, ils devront mener leur combat devant les tribunaux, car leur CPAS ignorera leurs demandes et refusera de respecter leurs droits, et ce jusqu'au jugement.

Judith Lopes Cardozo ((CSCE)



Lara, Belge, est devenue sans abri alors qu'elle était enceinte, suite à la séparation d'avec son compagnon. Dans un premier temps, en septembre 2017, elle est recueillie en urgence dans le petit studio d'une amie, situé sur la commune d'Evere. D'entrée de jeu, le CPAS d'Evere ne reconnaît pas sa situation de sans abrisme, soi-disant parce qu'elle dispose d'un toit (2), et lui alloue donc le revenu d'intégration sociale (RIS) au taux cohabitant (alors que la loi attribue, dans ces situations-là, le taux prévu pour les personnes « isolées »), et ce jusqu'à la naissance de son fils. Malgré de nombreuses recherches de logement et les suivis réguliers des entretiens au CPAS, dans le respect des conditions du projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) signé par Lara, le CPAS décide, un an plus tard, de supprimer son RIS, sa carte médicale et son adresse de référence.

La motivation de cette décision litigieuse est la suivante : « Peu de vêtements appartenant à votre enfant sont

retrouvés dans le studio dans lequel vous dites résider. Nous ne pouvons constater que les vêtements présents dans le studio sont les vôtres (votre colocataire étant également une femme nous ne savons pas faire la distinction entre ses vêtements et les vôtres). Selon vos extraits de compte, vous faites vos courses près de la résidence de votre ex-conjoint. Vous ne payez aucun loyer ni ne participez aux charges du logement dans lequel vous résidez. Au vu des éléments précités, le CPAS se trouve dans l'impossibilité de constater que votre résidence est établie de manière effective sur le territoire de la commune d'Evere (...) et estime qu'il existe un faisceau de présomptions selon lequel vous résidez de manière habituelle à Laeken (...) ». Malgré les demandes de Lara – aidée par le service Infordroits du Collectif Solidarité contre l'Exclusion (CSCE) – d'être entendue, le CPAS refusera expressément toute audition ou réexamen du dossier, sans aucune motivation adéquate. Il se contentera de renvoyer Lara vers les tribunaux.

Marc, lui, a obtenu le statut de réfugié en Belgique en juillet 2017. Il est hébergé avec sa fille de six ans dans une structure d'urgence du CPAS, à Verviers. Après quelques mois, il quitte Verviers avec sa fille, vit pendant une période dans les rues de Bruxelles, avant d'être recueilli par l'ASBL Centrum Algemeen Welzijnswerk Brussel (CAW), laquelle lui trouve une place dans la maison d'accueil *Albatros* en juin 2018.

Il bénéficie d'un RIS au taux famille à charge, délivré par le CPAS de Verviers et versé intégralement à *Albatros*. En août 2018, Marc demande au CPAS de Verviers de prendre en

charge l'entièreté de ses frais d'hébergement au centre d'accueil. Refus du CPAS, qui motive sa décision de la manière suivante :

« Tout d'abord, l'Article 36 de l'arrêté n°2000/279 du 20/07/2000 du Collège de la COCOF, portant application du décret du 27/05/1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil, prévoit que la contribution financière personnelle du bénéficiaire de l'hébergement ne peut excéder les deux tiers de ses revenus journaliers si le couvert est offert, et le tiers de ses revenus journaliers dans le cas contraire.

Si un doute subsiste sur la validité d'une preuve apportée par le CPAS, ce doute doit bénéficier à l'utilisateur.

Ce qui est réclamé est donc excessif et il n'appartient pas au CPAS d'intervenir. Par ailleurs, vous bénéficiez du revenu d'intégration sociale au taux personne avec charge de famille à partir du 14/06/2018. Vos ressources doivent vous permettre de vivre dignement. »

Ensuite, le CPAS décide de ne plus prendre en charge que 90% des frais médicaux et pharmaceutiques de Marc et sa fille. Pour aider Marc et Lara, Infordroits fera donc appel à l'un de ses avocats collaborateurs spécialisés en matière d'aide sociale. Lequel accepte de travailler dans le cadre de l'aide juridique gratuite (également appelé « avocat pro deo »). ↗

⇒ **La charge de la preuve en cas de révision**

Dans l'affaire de Lara, le tribunal relève que s'il prend l'initiative d'une révision, le CPAS doit être en mesure d'établir l'erreur ou l'élément nouveau justifiant sa décision (3). La doctrine et la jurisprudence majoritaire confirment également ceci : si le doute subsiste suite à la production d'une preuve, ce doute doit être retenu au désavantage de celui qui l'a produite (en l'occurrence, ici, le CPAS), ce dernier s'exposant donc à un « défaut de preuve » (4). Ainsi, c'est bien au CPAS de démontrer que les conditions d'octroi ne sont plus remplies. Le bénéficiaire, quant à lui, n'a pour seule obligation que de collaborer et de participer à la charge de la preuve (5).

La dignité humaine

Pour ce qui est de Marc, le tribunal estime, comme il le soutenait, que sa situation de besoin justifie que son CPAS prenne en charge de manière complète ses frais d'hébergement dans la maison d'accueil *Albatros*, ainsi que ses frais médicaux et pharmaceutiques pour lui-même et sa fille : il ne dispose en effet d'aucune ressource qui lui permettrait d'assumer ces frais. Marc fait valoir, sans être contredit, qu'il n'a actuellement pas d'autre solution d'hébergement que la maison d'accueil. Le tribunal relève qu'il s'agit d'un hébergement tempo-

re, la prise en charge complète de leurs frais d'hébergement ainsi que la prise en charge intégrale de leurs frais médicaux et pharmaceutiques (6).

La révision de la compétence territoriale

L'article 1, 1° de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS prévoit ceci : « *il faut entendre par "CPAS secourant", le CPAS de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne qui a besoin d'assistance, dont ce CPAS a reconnu l'état d'indigence et à qui il fournit des secours dont il apprécie la nature et, s'il y a lieu, le montant* ». L'endroit où « se trouve » la personne, est le lieu de sa résidence habituelle. La résidence habituelle du demandeur peut être établie sur la base d'un « faisceau suffisant d'indices objectifs » (7). Le tribunal rappellera dans son jugement la doctrine bien établie selon laquelle, s'il appartient à la partie qui sollicite le bénéfice du RIS d'établir, au départ, la réalité de sa résidence, c'est au CPAS qui « refuse ou supprime son intervention en raison de son incompétence territoriale d'établir les éléments nouveaux sur lesquels il s'appuie pour motiver sa décision » (8).

En l'espèce, le CPAS estime que la présence de Lara sur le territoire de la commune d'Evere n'est plus éta-

blie, au motif qu'il y avait peu de vêtements d'enfants dans le studio de son amie, et qu'il était impossible de savoir à qui appartenaient les vêtements féminins qui s'y trouvaient. Par ce biais, le tribunal confirme que le CPAS se borne à faire état de doutes, sans nullement apporter les éléments nouveaux susceptibles de prouver que Lara ne vit pas dans ce studio. En outre, pour « étayer » ses doutes, le CPAS fait état de la présence, sur place, de vêtements dont il est impossible d'identifier la propriétaire : pas de quoi en tirer la

La preuve de la révision du taux cohabitant

conclusion que Lara ne vit pas sur place ! Le CPAS souligne encore le « peu » de vêtements de bébé trouvés sur place : quoi de plus normal, puisque l'on manque de place dans ce studio, et que la maman de Lara (la grand-mère du bébé donc) garde chez elle une partie des vêtements et matériel servant à l'enfant... Ces éléments ne représentent donc, en aucun cas, des indices objectifs formant un quelconque faisceau de preuves suffisantes.

Le tribunal rappelle ensuite que, selon l'article 14, §1^{er}, 1°, al. 2 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, « *il faut entendre par cohabitation le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères* ».

Il continue en affirmant que, dans la mesure où le CPAS

Le CPAS qui refuse le RIS en raison de son « incompétence territoriale » doit établir les éléments nouveaux sur lesquels il s'appuie pour motiver sa décision.

raire, qui a permis à Marc de sortir d'une situation de sans abris, et que la nécessité de conserver cet hébergement est d'autant plus criante qu'il est accompagné d'une petite fille de six ans qu'il élève seul. Le tribunal, ensuite, ne voit pas en quoi la réglementation sur les relations entre le pouvoir subsidiant et les entités subsidiées serait de nature à influencer l'appréciation de l'état de besoin, ni celle de l'étendue de l'aide sociale qui doit être accordée. Le CPAS de Verviers sera donc condamné par le tribunal à accorder, à Marc et sa

blie, au motif qu'il y avait peu de vêtements d'enfants dans le studio de son amie, et qu'il était impossible de savoir à qui appartenaient les vêtements féminins qui s'y trouvaient. Par ce biais, le tribunal confirme que le CPAS se borne à faire état de doutes, sans nullement apporter les éléments nouveaux susceptibles de prouver que Lara ne vit pas dans ce studio. En outre, pour « étayer » ses doutes, le CPAS fait état de la présence, sur place, de vêtements dont il est impossible d'identifier la propriétaire : pas de quoi en tirer la



estime, dans le cadre d'une révision du dossier, que Lara cohabite avec le père de son fils à Laeken, il appartient au CPAS d'établir que celle-ci cohabiterait avec lui, au sens de l'article 14, §1^{er}, 1^o, al. 2 de la loi du 26 mai 2002. Or, comme le relève le tribunal, le CPAS n'a nullement tenté de vérifier l'existence d'une telle cohabitation. Il s'est borné à relever le fait que Lara effectue régulièrement des achats ou opère des retraits d'argent dans les alentours du domicile du père de son enfant. Il semble que le CPAS prenne en compte également, à ce titre, le fait que Lara ne paie pas de loyer, ni ne participe aux charges locatives de la personne qui l'héberge. Ces éléments ne permettent ni de conclure que Lara vivrait sous le

même toit que le père de son fils, ni qu'ils règlent principalement en commun leurs questions ménagères. En effet, comme le confirme également le tribunal, les achats/retraits dans le voisinage de l'habitation du père peuvent s'expliquer par les visites régulières qu'elle fait avec son fils, pour maintenir le lien paternel. Des achats/retraits d'argent ont lieu, par ailleurs, dans divers autres endroits. Quant à l'absence de participation financière de Lara dans le loyer et les charges du studio, elle est, en tant que telle, sans rapport avec sa prétendue cohabitation avec le père de son fils. Le tribunal en conclut donc que le CPAS n'établit nullement la cohabitation, au sens légal du terme, de Lara avec le père de son fils.

La révision sans respect du droit d'audition

La position prise par le CPAS est d'autant plus étonnante, poursuit le tribunal, que cette révision a lieu sur la base d'une seule visite sur place, sans que le CPAS n'ait, depuis lors, jamais tenté d'entendre Lara malgré sa demande, ni d'effectuer l'une ou

Il serait plus simple, efficace et cohérent de considérer que le CPAS compétent est celui vers lequel se tourne la personne sans abri.



l'autre nouvelle visite afin de vérifier la réalité, ou non, de sa présence dans le studio. Lara quant à elle satisfait, toujours selon le tribunal, à son devoir de collaboration à la charge de la preuve : elle fournit en effet, par exemple, la preuve de sa domiciliation à l'adresse de son amie ; elle réceptionne effectivement ses courriers (allocations familiales, mutuelle, etc.) à cette adresse-là ; elle se rend régulièrement à l'ONE et à la maison médicale d'Evere ; elle fournit des attestations de son amie et du père de son fils. De façon incontestable, Lara répond ainsi à toutes les conditions d'octroi du RIS et de la carte médicale, dont le CPAS l'a privée au seul motif de sa prétendue incompétence territoriale. Le recours de Lara est donc bien fondé, tranche ainsi le tribunal, tant en ce qui concerne son droit au RIS que son droit à la carte médicale pour elle et son fils.



⇒ **Sans abri,
pas sans défense...**

Revenons à présent à Marc. La souffrance des personnes confrontées au sans abris, la détresse de ceux qui doivent être hébergés en urgence en maison d'accueil ou chez un ami : tout cela est difficilement imaginable pour ceux qui ne sont pas passés par là. Et que dire lorsqu'en plus, un enfant est impliqué... C'est la raison pour laquelle la loi prévoit un grand nombre d'aides à accorder aux personnes qui se trouvent dans cette situation. Et les CPAS sont invités à accorder une attention toute particulière à ce public particulièrement fragilisé, et à activer des procédures urgentes.

Malgré cet arsenal juridique, les demandes et le respect des droits des personnes sans abri sont fréquemment bafoués, surtout lorsqu'elles

ne connaissent pas leurs droits ou ne sont pas accompagnées par le monde associatif. Les CPAS sont, en principe, censés veiller au respect de ces droits, mais dans la réalité il en va souvent tout autrement. Certes, certaines associations spécialisées observent, ces dernières années, une volonté accrue de faciliter les démarches. Mais ce sont surtout les personnes sans abri « dans le circuit », c'est-à-dire celles qui sont bien accompagnées, suivies par des associations et/ou hébergées dans des centres spécialisés qui en bénéficient (9). Pour celles qui se trouvent « hors circuit » et restent cachées, hébergées chez des amis, dans la famille ou dans la rue, elles resteront souvent sans aucun droit et sans revenus pendant de longs mois.

Prenons par exemple le système des règles de compétences territoriales des CPAS : plutôt que de se concentrer sur l'aide urgente et adéquate à apporter aux personnes en détresse, il est fait de telle sorte que chaque CPAS cherche, d'abord, à déterminer si c'est lui qui doit aider, ou pas plutôt le voisin. Ce système n'est pas adapté à l'urgence de ces situations, et ne favorise donc pas les aides appropriées. Les lois actuelles empêchent en réalité souvent la personne d'introduire ses demandes et d'obtenir ainsi l'ensemble de ses droits : adresse de référence, RIS au taux « isolé » - correspondant légalement au taux adéquat à la situation d'une personne

sans abri même lorsqu'elle est hébergée de façon prolongée chez des amis -, aide pour le logement, aide financière, nourriture, etc. Il serait probablement plus simple, efficace et cohérent de considérer que le CPAS compétent est celui vers lequel se tourne la personne, vu que cette dernière n'a naturellement pas d'autre intérêt que de choisir le CPAS qui se trouve le plus proche de l'endroit qu'elle fréquente le plus régulièrement. Cela ne changerait rien pour le CPAS - qui peut vérifier que la personne ne perçoit éventuellement pas d'aides d'un autre CPAS et qui dispose de tous les outils nécessaires pour ce faire - si, ensuite, les aides étaient intégralement remboursées par le gouvernement fédéral. D'ailleurs, en principe, en cas de conflit de compétences soumis au SPP Intégration Sociale, celui-ci tranche le litige en désignant comme CPAS compétent, celui auquel le sans abri s'est adressé le premier : cela justifie d'autant moins les parties de ping-pong auxquelles se livrent certains CPAS.

Il est également reproché aux usagers les plus fragilisés de rester trop longtemps sans logement. La réalité de la rue est pourtant celle-ci : il n'y a pas de délai minimum. Il est particulièrement difficile, pour une personne devenue sans abri, de retrouver rapide-

ment dans un court laps de temps (10). Ce ne sont pas de sanctions supplémentaires dont on a besoin dans ces conditions, mais bien d'aides urgentes et adéquates. Autre reproche régulièrement formulé à l'égard des sans abri : leur incapacité à apporter les preuves de leurs moyens de survie, qui dépendent souvent de tiers. Quand on est dépourvu de logement, conserver ses papiers, les traces de ses démarches et celles de la mendicité, etc., relève de la gageure. Ici aussi, le remboursement total, par le fédéral, des frais occasionnés aux CPAS par les aides délivrées aux personnes sans abri (et/ou des remboursements à 100% du RIS et des autres aides sociales au sens large), inciterait probablement les CPAS à intervenir davantage, et plus rapidement, auprès des personnes qui en ont le plus besoin.

Les droits des SDF existent. Mais, dans les faits, ce sont le plus souvent des dénis de droits que l'on constate : quand une personne fragilisée introduit une demande, on va d'abord la suspecter de fraude sociale. Ces situations de détresse devraient pousser à un refinancement général de la protection sociale. Au lieu de quoi, elles débouchent trop souvent sur des catastrophes humaines, dans lesquelles sont parfois entraînés des enfants... □

(1) Prénoms d'emprunt.

(2) Pourtant, comme le précise l'arrêté royal du 21 septembre 2004 ainsi que le « Guide pour les sans abris », pg. 4, publié par le SPP Intégration Sociale, il faut entendre par sans abri : « toute personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu

attendu qu'elles disposent d'un logement, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/guide_pour_les_sans_abri.pdf ;

(3) E. CORRA, « La compétence territoriale des CPAS, in *Aide sociale-intégration sociale, le droit en pratique*, La Charte, 2011, page 427.

(4) T.T. Bxl (14e Ch.), 20 mars 2019, x c. CPAS d'EVERE, RG n°18/4990/A

(5) *La charge de la preuve est régie par l'article 1315 du code civil belge : Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. Réciproquement, celui qui se prétend libéré doit justifier le paiement ou le fait qui a produit l'extinction de son obligation.* Le charge de la preuve appartient à celui qui réclame, qui affirme être détenteur d'un droit ou au contraire être libéré d'une obligation. Exemple : pour se prévaloir d'un contrat, le demandeur devra apporter la preuve de l'existence de celui-ci, sinon la demande devra être rejetée. Le renversement de la charge de la preuve intervient par exemple lorsque le demandeur a apporté la preuve de ce qu'il alléguait. Au bout du compte, c'est celui qui ne peut apporter les preuves de ses prétentions ou allégations qui perd le procès, Cours de droit.be, <http://www.cours-de-droit.net/la-charge-de-la-preuve-principe-et-exception-ar21608888> ; Toupie.org, http://www.toupie.org/Dictionnaire/Charge_preuve.htm.

(6) T.T. Bxl (16e Ch.), 1er février 2019, x c. CPAS de VERVIERS, RG n°18/5080/A.

(7) J.F. Neven, « La révision et la récupération », in *Aide sociale-intégration sociale, le droit en pratique*, La Charte, 2011, page 566 ; N. VERHEYDEN-JEANMART, *La charge de la preuve*, in *La Preuve*, U.C.L., 1987, p.7 ; D. MOUGENOT, « la preuve », Rép.Not., 1990, p.65 ; Cass., 17 sept. 1999, RG n°C.980144.F, Pas., 1999, I, p.467 ; Cass. 10 déc. 1976, Pas., 1977, I, p. 410.

(8) P. VERSAILLES, *Le droit à l'intégration sociale*, Études Pratiques de droit social, Wolters Kluwer, P. 339.

(9) Notamment par Jean Peeters, Secrétaire permanent du Front des SDF et d'autres bénévoles de l'ASBL.

Ces situations de détresse devraient pousser à un refinancement général de la protection sociale. Au lieu de quoi, elles débouchent trop souvent sur des catastrophes humaines.

ment une épargne suffisante et un logement dans ses moyens, avec un propriétaire qui accepte de ne pas la discriminer. Loin de s'améliorer, sa situation se dégrade souvent avec le temps, et sa détresse croît. Il n'est donc pas réaliste d'attendre de ces personnes qu'elles redémarrent

de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition". Il s'agit de personnes qui dorment en maison d'accueil, dans la rue ou dans des édifices publics qui n'ont pas la fonction de logement (gares, etc.). Il s'agit aussi des personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier, dans le but de leur porter secours, en

(10) Confirmé également par l'Etude MEHOBEL qui se base sur des interviews approfondis avec des travailleurs sociaux des CPAS impliqués dans l'étude, Rapport complet <https://www.belspo.be/belspo/fe-dra/proj.asp?l=nl&COD=BR%2F154%2FA4%2FMEHOBEL> ; Rapport résumé http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_summ_fr.pdf.