

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 19 MARS 2008

R.G. 20.690

Aide sociale

Arrêt contradictoire
définitif.

EN CAUSE DE :

D.K.,

Appelante, comparaissant en personne et
assistée de son conseil Maître Walckiers,
avocat à Mons ;

CONTRE :

LE CENTRE PUBLIC D'ACTION
SOCIALE DE MONS, dont les bureaux sont
établis à 7000 Mons, rue de Bouzanton, n° 1 ;

Intimé, comparaissant par son conseil
Maître Gauquié, avocat à Hyon ;

La Cour, après en avoir délibéré, rend ce jour l'arrêt suivant :

1-Procédure

R.G. 20.690

Vu le recours enregistré au greffe de la Cour le 4 mai 2007 à l'initiative de Madame K. D., *ci-après dénommée « appelante » ou « partie appelante »*, dirigé contre un jugement rendu par le tribunal du travail de Mons, section de Mons, le 4 avril 2007, *notifié* le 6 avril 2007 à cette partie, *et présenté* au domicile de cette dernière le 11 avril 2007, ce qui rend l'appel recevable *sur le plan des délais*, conformément à la méthode de calcul *qui se déduit* des articles 52,53,54,792 en ses alinéas 2 et 3, et 1051 du code judiciaire, *ainsi que* de l'enseignement d'un arrêt rendu par la Cour d'arbitrage le 17 décembre 2003 consacrant la théorie de la réception (arrêt n° 170/2003, n° de rôle 2566), théorie intégrée dans le nouveau prescrit de l'article 53 bis du code judiciaire qui prévoit, lorsque la notification est effectuée par pli judiciaire ou par courrier recommandé avec accusé de réception, *comme c'est le cas*, que le délai commence à courir, *à l'égard du destinataire*, le premier jour qui suit celui où le pli a été présenté à son domicile, ou, le cas échéant, à sa résidence ou à son domicile élu.

Vu les conclusions déposées pour le CPAS de la ville de Mons, *ci-après dénommé « intimé » ou « partie intimée »*, en date du 13 juillet 2007.

Vu les conclusions déposées pour la partie appelante le 31 juillet 2007.

Entendu les parties en leurs moyens à l'audience publique de la septième chambre du 19 décembre 2007.

Vu, *au terme des plaidoiries*, la prise en communication de la cause par le Ministère public pour rédaction d'un avis écrit et la fixation de *la date de dépôt de cet avis* pour le 16 janvier 2008 au plus tard, et *d'un délai de répliques* jusqu'au 19 février 2008 inclus.

Vu l'avis écrit déposé le 16 janvier 2008 et sa notification subséquente conformément au prescrit de l'article 767 du code judiciaire.

Vu l'absence de répliques.

2-Moyens d'appel

2-1 La partie appelante conteste le jugement déféré qui l'a condamnée à rembourser à la partie intimée une somme de 4492,66 EUR et invoque dans ce contexte, *en fait*, l'erreur qui aurait été commise par le CPAS de la ville de Mons outre l'absence d'audition préalable, *et en droit*, le prescrit des articles 17 et 18 de la Charte de l'assuré social ainsi que des articles 1410 et suivants du code judiciaire, mais encore l'article 20 de la loi du 26 mai 2002 ainsi que l'article 7 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 pour, sur base de ces deux dernières dispositions, considérer que la décision initialement entreprise devait être annulée.

2-2 La partie intimée souligne pour sa part que sa décision administrative ainsi que le jugement déféré doivent être confirmés, étant entendu que le litige doit exclusivement être examiné au regard de l'article 22, § 1er, 3°, et § 2 de la loi du 26 mai 2002.

3-La cause du litige (édifice des faits)

Il ressort des faits spécialement invoqués par les parties qui peuvent être retenus comme précis, pertinents et établis, que la partie appelante, née le 21 octobre 1980, s'est établie en Belgique dans le courant du mois de juin 2004 après avoir séjourné en France.

C'est ainsi que, par une première décision du 22 juillet 2004, le CPAS de la ville de Mons a accordé à la partie appelante le bénéfice du revenu d'intégration au taux cohabitant à partir du 1^{er} juillet 2004, à titre d'avance sur allocations de chômage, et avec récupération *ultérieure* auprès de l'organisme de paiement ou de l'intéressée.

En date du 15 septembre 2004, la partie appelante a, au cours d'un entretien avec son assistant social, informé ce dernier qu'elle avait entamé des études d'infirmière accoucheuse avec introduction d'une demande de dispense auprès de l'ONEm.

Il est acquis que la partie appelante a dans ce contexte signalé qu'elle n'avait encore aucune nouvelles de l'ONEm.

Il est également acquis qu'en date du 22 septembre 2004, la partie appelante a téléphoné au CPAS de la ville de Mons pour signaler que le dossier de chômage était régularisé et qu'elle avait perçu les arriérés.

Il est tout aussi constant que l'assistant social a alors mentionné que les allocations de chômage perçues s'élevaient à 13,80 EUR **par jour**.

Toujours est-il que le CPAS de la ville de Mons prendra subséquemment un acte administratif notifié le 7 octobre 2004 par lequel il décidera de supprimer le revenu d'intégration au taux cohabitant à partir du 31 août 2004 avec octroi d'un taux isolé compte tenu des ressources. Le montant octroyé dans ce cadre sera fixé à 255 EUR avec détail du calcul effectué et récupération des avances précédemment fournies.

Ce n'est que lors d'une visite de l'actuelle partie appelante dans les locaux du CPAS en mars 2006 à l'occasion d'une révision de son cas que l'assistant social gestionnaire du dossier se rendra compte que le montant perçu au titre d'allocations de chômage était plus important, de sorte que le complément de revenu d'intégration versé depuis le début était trop élevé.

Il sera ainsi constaté *en dehors de toute audition préalable à une décision administrative* que les montants octroyés le cas échéant à partir du 1^{er} mars 2006 devaient être revus, sans qu'aucune décision ne soit à l'époque spécifiquement prise à ce sujet.

Toujours est-il que le 19 juillet 2006, soit environ quatre mois après la visite du mois de mars 2006, le CPAS notifiera la décision litigieuse emportant la récupération d'un indu fixé à la somme de 4492,66 EUR, et portant sur une période de 17 mois.

4-Discussion

4-1 L'article 20 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale stipule que : « *Le centre est tenu d'entendre le demandeur, si celui-ci le demande, avant de prendre une décision relative à...l'octroi, au refus ou à la révision d'un revenu d'intégration... Le centre est tenu d'informer l'intéressé de ce droit selon les modalités fixées par le Roi. L'intéressé peut être entendu soit par le conseil, soit par l'organe compétent ayant un pouvoir de décision dans le cas concret. Lors de son audition, l'intéressé peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix* ».

L'article 7 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, pris en exécution de la disposition précitée, prévoit quant à lui ce qui suit : « *En cours d'instruction, le demandeur doit être informé par écrit de la faculté qu'il a d'être entendu préalablement à la prise de décision à son égard. L'information concernant le droit d'être entendu, tel que prévu à l'article 20 de la loi, doit être communiqué expressément et dans des termes compréhensibles. La communication mentionne expressément la possibilité pour le demandeur de se faire assister ou représenter par une personne de son choix lors de son audition. Si le demandeur manifeste par écrit son intention d'être entendu, le centre lui communique le lieu et la date à laquelle il sera entendu* ».

4-2 Les éléments de fait spécifiquement visés ci-dessus *in fine* du point 3 permettent de constater que les dispositions précitées n'ont pas été respectées.

4-3 Les dispositions dont il est question ne sont, en matière de revenu d'intégration, que l'expression du *principe général du respect des droits de la défense* selon lequel tout assuré social, et de manière générale, *tout citoyen*, doit être préalablement convoqué *aux fins* d'être entendu, *par* la personne ou l'organe légalement compétent, *en* ses moyens de défense *portant sur* les éléments de fait et de droit susceptibles de fonder une décision pouvant l'atteindre dans ses droits et/ou obligations.

Il est unanimement considéré que *trois obligations* dérivent de ce principe général du respect des droits de la défense (*Droit Social, Formation Permanente Commission Université-Palais, volume VIII, 26 avril 1996, pages 140 et 141 ainsi que références citées*) :

- *tout d'abord*, l'obligation d'indiquer dans la lettre de convocation adressée à la personne concernée les griefs à propos desquels elle sera entendue,
- *ensuite*, l'obligation de donner à la personne concernée un délai suffisant pour préparer efficacement sa défense (*la présente juridiction a d'ailleurs déjà estimé qu'un délai de deux jours, par exemple, était insuffisant - voir C.T. Mons, 16 novembre 1988, JTT 1989, page 131*),
- *enfin*, l'obligation d'entendre la personne dont il est question *sur tous les griefs justifiant la décision susceptible de l'atteindre dans*

ses droits et/ou obligations .

Il est tout aussi unanimement considéré que, le principe général de droit relatif au respect des droits de la défense est d'ordre public (voir : « *Droit Social, Formation Permanente Commission Université-Palais* », volume VIII, 26 avril 1996, page 141 ainsi que la référence citée).

Une violation du principe général de droit concernant le respect des droits de la défense entraîne, *au-delà de la nullité de la décision administrative*, la nullité de toute la procédure administrative qui la soutient (voir en ce sens, *Cour du travail de Mons*, 4 mai 1990, *JTT* 1990, pages 318 et suivantes, particulièrement le deuxième alinéa du paragraphe marqué du chiffre 3 du point III relatif à l'examen du litige en droit), avec pour conséquence ultime et concrète *que normalement* la personne concernée doit simplement être rétablie dans son (ou ses) droit(s) pendant la période litigieuse à prendre en considération, sans qu'il soit question d'examiner la problématique d'un éventuel pouvoir de substitution, vu que le dossier administratif se trouve en quelque sorte « vidé » par l'effet de cette nullité complète.

La conséquence évoquée ci-dessus ne peut être évitée qu'à certaines conditions, notamment :

- tout d'abord, s'il existe un (ou plusieurs) élément (s) *avancé(s) contradictoirement et de manière probante dans le cadre des débats*, et permettant en l'occurrence de remédier à cette vacuité en total respect des droits de la défense dans la phase judiciaire (voir toujours en ce sens, *Cour du travail de Mons*, 4 mai 1990, arrêt précité, *JTT* 1990, page 320, paragraphes marqués des chiffres 3 et 4 du point III relatif à l'examen du litige en droit),
- ensuite, si par l'effet absurde ou paradoxal d'une nullité complète de la procédure, la personne concernée devait se voir rétablie dans des droits découlant d'une réglementation d'ordre public et auxquels elles ne pourrait fondamentalement pas prétendre, ce qui aboutirait, en matière de sécurité sociale, à la perception de revenus de remplacement de manière indue au préjudice de la collectivité.

4-4 Il faut donc en conclure que lorsque une juridiction du travail procède à une annulation complète *d'une procédure administrative* emportant un rétablissement de la personne concernée dans son droit à un revenu de remplacement pendant la période litigieuse à prendre en considération, c'est qu'elle considère, *à tout le moins implicitement*, que le droit à ce revenu de remplacement n'était pas discutable.

Or, justement, l'article 14, paragraphe 2, de la loi du 26 mai 2002 en matière de revenu d'intégration prévoit que le montant de celui-ci doit être diminué des ressources de la personne concernée, en ce compris les prestations allouées en vertu de la législation sociale belge, en l'occurrence l'assurance-chômage (voir dans la foulée l'article 16, §1er, de la même loi du 26 mai 2002). Il est donc incontestable que la personne concernée a, *sur le plan strictement légal et théorique*, indûment perçu la somme de 4492,66 EUR, et qu'il n'est nullement question de faire application au cas d'espèce de la jurisprudence dégagée par la présente de juridiction au

R.G. 20.690

travers de son arrêt du 21 juin 2006 en la cause RG n° 18.187 qui ne concerne pas une récupération d'indu, mais une contribution aux frais de l'aide sociale, *ce qui est totalement différent.*

4-5 S'agissant spécifiquement d'un *indu en sécurité sociale*, il est acquis que le principe général dit de « *bonne administration* » ne peut en empêcher la récupération au motif qu'un tel principe ne peut être invoqué lorsque son application aboutit à une violation des dispositions légales (*et ce, contrairement à ce qui peut être décidé dans certains cas en matière fiscale - voir sur la question en sécurité sociale : Cassation, 14 juin 1999, JTT 1999, page 384 ; Cassation, 30 octobre 2000, JTT 2000, page 497 ; Cassation, 26 mai 2003, JTT 2004, page 228 et Cassation, 29 novembre 2004, JTT 2005, page 104*).

L'exclusion ou la limitation de la récupération de l'indu doit donc, *en sécurité sociale*, être expressément prévue par la loi, ne fût-ce que par la prohibition d'un effet rétroactif à l'acte administratif susceptible d'emporter une suppression de droit(s) pour le passé, et par voie de conséquence une récupération, et à condition que l'indu découle d'une erreur de l'Administration, *erreur à examiner au regard de modalités légales précises.*

4-6 Pour le présent litige qui touche tant à la sécurité sociale qu'à la matière du revenu d'intégration, il y a lieu de se pencher sur l'article 17 de la loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l'assuré social, ainsi que sur l'article 22 de la loi du 26 mai 2002 en matière de revenu d'intégration.

L'article 17 de la loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l'assuré social stipule en trois alinéas que :

« Lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification, si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégration d'une prestation ».

L'article 22 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale prévoit quant à lui *spécifiquement* en son 1^{er} paragraphe que :

« Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription, le centre revoit une décision en cas... (3) d'erreur juridique ou matérielle du centre... En vue d'une révision éventuelle, l'intéressé(e) doit faire déclaration immédiate de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur le montant qui lui a été accordé ou sur sa situation d'ayant droit. Dans le même but, le centre examinera régulièrement, et au moins une fois l'an, si les conditions d'octroi sont

R.G. 20.690

toujours réunies ».

Le deuxième paragraphe de l'article 22 précité édicte enfin que :

« La décision de révision produit ses effets à la date à laquelle le motif qui a donné lieu à la révision est apparu.

En dérogation à l'alinéa premier, la révision produit ses effets le premier jour du mois suivant la notification en cas d'erreur juridique ou matérielle du centre lorsque les conditions suivantes sont remplies simultanément :

- 1. Le droit à la prestation est inférieur au droit octroyé initialement ;*
- 2 la personne ne pouvait se rendre compte de l'erreur ».*

L'exposé de la cause du litige et l'analyse des pièces du dossier administratif démontrent clairement une carence du CPAS dans le traitement du dossier, carence qui doit être qualifiée d'erreur ayant entraîné et fait perdurer la perception indue dont il est question.

En effet, le rapport social originaire du mois de septembre 2004 mentionne que l'actuelle partie appelante percevait des allocations de chômage de 13,80 EUR **par jour** ; ce montant est d'ailleurs précisé et repris à l'occasion de la relation d'une communication téléphonique avec la caisse de paiement des allocations de chômage, la CAPAC ; qui plus est, aucun écrit précisant le montant journalier des allocations chômage concrètement perçues ne sera demandé ni à la CAPAC, ni à Mme D., et ce pendant de nombreux mois ; ce n'est qu'une lettre de la CAPAC à Mme D. du 14 juillet 2005, et spontanément remise au CPAS, qui attestera du montant des allocations de chômage à concurrence d'une somme de 14,17 EUR **par demi-jour** ; il faudra plus d'un an au CPAS pour prendre la décision initialement querellée après que l'assistant social concerné, pourtant professionnel de la matière, ne se soit aperçu, encore dans le courant du mois de mars 2006 et à l'occasion dans un entretien avec Mme D., qu'une révision du dossier s'imposait... Révision qui ne sera concrétisée que quatre mois plus tard !

Le contexte décrit ci-dessus amène à considérer :

- 1-qu'il y avait bien erreur juridique ou matérielle dans le chef du CPAS,
- 2-que la personne concernée a toujours fait la déclaration immédiate de tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur le montant qui lui était accordé ou sur sa situation d'ayant droit,
- 3-que (*surabondamment*) le CPAS n'a pas examiné régulièrement, et au moins une fois l'an, si les conditions d'octroi étaient toujours réunies (*la durée de la période litigieuse, soit 17 mois, établit à elle seule cet élément*),
- 4-que le droit à la prestation *après découverte tardive de son erreur par le CPAS* est bien inférieur au droit octroyé initialement,
- 5-que la personne concernée ne pouvait se rendre compte de l'erreur, là où des professionnels travaillant pour le compte d'un CPAS et d'une caisse de paiement des allocations de chômage n'ont eux-mêmes pas été capables de l'identifier durant une très longue période (*17 mois pour rappel*), et ce d'autant que le surplus *mensuel* versé en conséquence de l'erreur n'était pas disproportionné et se chiffrait à environ 250 EUR.

Il en découle que l'appel est fondé.

R.G. 20.690

Par ces motifs,

La Cour,

Statuant contradictoirement,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;

Vu l'avis écrit *conforme* déposé par Madame le Substitut général Martine HERMAND, et auquel aucune des parties n'a répliqué,

Déclare l'appel recevable et fondé,

Dit pour droit que la décision initialement querellée prise par l'intimé en date du 19 juillet 2006 *ainsi que toute la procédure administrative qui la sous-tend* est nulle,

Constate néanmoins :

- tout d'abord, qu'il existe des éléments avancés *contradictoirement et de manière probante dans le cadre des débats*, et permettant en l'occurrence de remédier à cette vacuité en total respect des droits de la défense dans la phase judiciaire,
- ensuite, que l'effet paradoxal d'une nullité complète de la procédure amènerait *dans un premier temps* la personne concernée à se voir rétablie dans des droits découlant d'une réglementation d'ordre public et auxquels elles ne pourrait fondamentalement pas prétendre, ce qui aboutirait, en matière de sécurité sociale, à la perception de revenus de remplacement de manière indue au préjudice de la collectivité.

Après avoir *subséquentement* relevé que la personne concernée a, *sur le plan strictement légal et théorique*, indûment perçu la somme de 4492,66 EUR,

Fait *toutefois* application à son profit des dispositions des articles 17 de la loi du 11 avril 1995 et 22 de la loi du 26 mai 2002,

Considère *par conséquent* que la décision entreprise ne pouvait produire ou sortir ses effets *que le premier jour du mois suivant la notification*, ce qui aboutit à la conclusion selon laquelle aucun indu ne pouvait être réclaté à la partie appelante,

Réforme ainsi et dans cette mesure le jugement déféré,

Condamne, en application de l'article 1017, alinéa 2, du code judiciaire, l'intimé aux dépens liquidés, et fixés, s'agissant d'un litige de sécurité sociale dont l'objet porte sur une demande évaluable en argent, et supérieure à 2500 EUR :

- à une indemnité de procédure pour l'instance du premier degré se chiffrant à 218,64 EUR,
- et à une indemnité de procédure pour l'instance d'appel s'élevant à 291,50 EUR,

ce qui donne au total la somme de 510,14 EUR.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 19 mars 2008 par le Président de la 7^{ème} Chambre de la Cour du travail de Mons, composée de :

Monsieur D.DUMONT, Conseiller président la Chambre,
Monsieur Y. LEGRAND, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur J-Cl. TURU, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Madame C. TONDEUR, Greffier.

qui en ont préalablement signé la minute.