

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

30 OKTOBER 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wat de instelling van een beroep betreft

(Ingediend door mevrouw Christine Defraigne)

TOELICHTING

Artikel 1 van de de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt: «Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.»

Artikel 57 van dezelfde wet beschrijft de opdrachten van het OCMW om dit doel te bereiken als volgt: «(...). Het (het OCMW) verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp. Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.»

Maatschappelijke dienstverlening neemt vaak de vorm aan van financiële hulp. De toekenning ervan hangt in het algemeen af van de vergelijking tussen de middelen waarover de aanvrager beschikt en zijn lasten, waarbij heel wat bewijsstukken in aanmerking moeten worden genomen.

Het OCMW kent bijgevolg bijstand toe door rekening te houden met de concrete situatie en de reële behoeften van de aanvrager (1). Deze behoeften kunnen variëren in tijd en ruimte. De persoon die verzoekt om maatschappelijke dienstverlening moet

(1) Viviane Lèbe Dessard, «Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle», *Commission université palais*, 2004, blz. 245 en volgende.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

30 OCTOBRE 2009

Proposition de loi modifiant l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, en ce qui concerne l'introduction d'un recours

(Déposée par Mme Christine Defraigne)

DÉVELOPPEMENTS

L'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale précise que: «toute personne a droit à l'aide sociale, celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine».

L'article 57 de la même loi détaille les missions confiées au CPAS pour atteindre ce but: «(...). Il (le CPAS), assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique».

L'aide sociale prend souvent la forme d'une aide financière. Son octroi dépend généralement de la comparaison entre les ressources dont dispose le demandeur d'aide et ses charges, ce qui implique la prise en considération de nombreuses pièces justificatives.

Le CPAS accordera donc l'aide en tenant compte de la situation concrète et des besoins réels du demandeur (1). Ces besoins peuvent varier dans le temps et dans l'espace. C'est la personne qui sollicite l'aide sociale qui doit établir la nature et l'étendue de ses

(1) Viviane Lèbe Dessard, «Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle», *Commission université palais*, 2004, p. 245 et suivantes.

de aard en de omvang van zijn behoeften om een leven te kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, aantonen.

Hoewel de wet dat niet oplegt, in tegenstelling tot hetgeen gebeurt inzake maatschappelijke integratie, is het betrokken OCMW dan ook verplicht een sociaal onderzoek te voeren alvorens met kennis van zaken een beslissing te nemen. Zo kan de arbeidsrechtbank waarbij een beroep is ingesteld (overeenkomstig artikel 580, 8°, d), van het Gerechtelijk Wetboek) eveneens met kennis van zaken, of op zijn minst in de mate van het mogelijke, de gegrondheid van de beslissing van het OCMW en van het beroep beoordelen.

Door het sociaal onderzoek kan het OCMW immers de aard van de hulp die aan de aanvrager moet worden toegekend beoordelen zodat die een leven zou kunnen leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Er bestaat geen definitie van het begrip « menselijke waardigheid ». Volgens Albert Havenith, raadsheer aan het arbeidshof van Luik, is het twijfelachtig en waarschijnlijk niet wenselijk om een definitie proberen te geven van het begrip menselijke waardigheid, dat meer met moraal te maken heeft dan met het domein van het recht, waarin de wetgever het nochtans heeft opgenomen, zonder zich echter te wagen aan een omschrijving ervan (1).

Zoals Paul Martens, rechter bij het Grondwettelijk Hof, schrijft: « *En déduisant des valeurs éthiques des prohibitions et des injonctions, le juge se donne le pouvoir de confectionner une légalité purement jurisprudentielle : il applique non plus la loi mais le droit, un droit dont il est le bâtisseur puisqu'il ne s'écrit plus au terme du débat législatif. La question n'est pas différente dans les pays qui, comme le nôtre, ont inscrit dans leur Constitution le droit de vivre conformément à la dignité humaine. La notion est si vague, son contenu si indécidable qu'en l'inscrivant dans un texte normatif, le constituant donne une véritable délégation constitutionnelle au juge* » (2).

Dit sociaal onderzoek kan enkel worden verricht door beëdigde maatschappelijk werkers overeenkomstig artikel 60, § 1, van de wet van 1976.

De aanvrager van de maatschappelijke dienstverlening moet actief meewerken om zijn staat van behoefte te bewijzen. Dat is in het bijzonder het geval

(1) Albert Havenith, « Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle », *Commission université palais*, 2004, blz. 59 en volgende.

(2) Paul Martens, « Encore la dignité humaine : la réflexion sur la promotion par les juges d'une norme suspecte » in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruylant, 2000, blz. 569.

besoins pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

Dès lors, bien que la loi ne l'impose pas, au contraire de ce qui se passe en matière d'intégration sociale, le CPAS concerné se voit tenu de mener une enquête sociale avant de prendre sa décision en connaissance de cause et afin que le tribunal du travail, saisi d'un recours (conformément à l'article 580, 8°, d) du Code judiciaire), puisse apprécier, lui aussi en connaissance de cause, à tout le moins dans la mesure du possible, le bien-fondé de la décision du CPAS et du recours.

L'enquête sociale permet, en effet, au CPAS d'apprécier la nature de l'aide à accorder au demandeur pour que celui-ci puisse mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il n'existe pas de définition de la notion de « dignité humaine ». Selon Albert Havenith, conseiller à la Cour du travail de Liège: « Il est douteux, et sans doute pas souhaitable, de tenter de donner une définition de la notion de dignité humaine, laquelle relève davantage du domaine de la morale que de celui du droit dans lequel pourtant le législateur l'a introduit, sans risquer lui-même d'en déterminer le contour » (1).

Comme l'écrit Paul Martens, juge à la Cour constitutionnelle, « *En déduisant des valeurs éthiques des prohibitions et des injonctions, le juge se donne le pouvoir de confectionner une légalité purement jurisprudentielle : il applique non plus la loi mais le droit, un droit dont il est le bâtisseur puisqu'il ne s'écrit plus au terme du débat législatif. La question n'est pas différente dans les pays qui, comme le nôtre, ont inscrit dans leur Constitution le droit de vivre conformément à la dignité humaine. La notion est si vague, son contenu si indécidable qu'en l'inscrivant dans un texte normatif, le constituant donne une véritable délégation constitutionnelle au juge* » (2).

Cette enquête sociale ne peut être réalisée que par des travailleurs sociaux assermentés conformément à l'article 60, § 1^{er}, de la loi de 1976.

Le demandeur d'aide sociale doit participer activement à l'établissement de la preuve de son état de besoin. Il en est tout spécialement ainsi s'il y a une

(1) Albert Havenith, « Actualités de la sécurité sociale. Évolution législative et jurisprudentielle », *Commission université palais*, 2004, p. 59 et suivantes.

(2) Paul Martens, « Encore la dignité humaine : la réflexion sur la promotion par les juges d'une norme suspecte » in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire, Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruylant, 2000, p. 569.

indien er informatie in het sociaal onderzoek ontbreekt of indien de inhoud ervan wordt betwist.

Het probleem is dat de betwistingen over de inhoud van het sociaal onderzoek frequent voorkomen. Dit is vooral zo wanneer de relatie tussen de hulpvrager en de sociale dienst van het OCMW gespannen is en wanneer die spanning leidt tot een totaal gebrek aan dialoog.

In dergelijke gevallen zou de tussenkomst van een onafhankelijke maatschappelijk assistent nuttig blijken.

Daarom zou in geval van beroep voor het arbeidsrecht de tussenkomst van een gekwalificeerde derde in het conflict tussen de dienst die de hulp toekent en de aanvrager van de hulp de relatie tussen de partijen minder gespannen kunnen maken en de rechter duidelijkheid kunnen verschaffen over de criteria die in overweging moeten worden genomen om zijn beslissing te motiveren.

Het onderzoek van de dossiers inzake maatschappelijke dienstverlening op de terechtzitting blijkt vaak lang, moeilijk en delicaat.

Aangezien de rechter het openbare karakter van de zitting moet respecteren, wordt de legitieme schroom en natuurlijke terughoudendheid van de aanvrager vaak tenietgedaan door de gestelde vragen die als indiscreet kunnen worden beschouwd of moeilijkheden aan het licht kunnen brengen die de aanvrager van de bijstand liever voor zich zou houden om zijn waardigheid te beschermen, zonder daarom de rechter die hem ondervraagt te willen misleiden.

Indien de aanvrager zou worden gehoord door een onafhankelijke en onpartijdige maatschappelijk assistent in de discretie van de woning van de aanvrager of het kantoor van de assistent, zou hij waarschijnlijk meer geneigd zijn om de aard van zijn moeilijkheden en zijn daadwerkelijke situatie zonder verlegenheid uit de doeken te doen en zonder eventuele indiscretie te moeten vrezen vanwege de personen in de zittingszaal.

De tussenkomst van een maatschappelijk assistent biedt tevens het voordeel dat genoegzaam het nodige bewijs wordt opgeleverd waardoor zo nauwkeurig mogelijk de reële staat van behoefte van de aanvrager wordt aangetoond.

De maatschappelijk assistenten die door het OCMW worden afgevaardigd willen de situatie van de hulpvrager in het algemeen wel zo nauwkeurig mogelijk beschrijven, maar moeten vaak een situatie beoordelen die tot een hulpmaatregel kan leiden die het budget van het OCMW en dus hun werkgever kan belasten.

In die omstandigheden komt het dan ook niet zelden voor dat, wanneer ze ter zitting verschijnen in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van het OCMW,

carence d'informations dans l'enquête sociale ou si le contenu en est contesté.

Le problème est que les contestations portant sur le contenu de l'enquête sociale sont fréquentes. C'est surtout vrai lorsque les relations entre le demandeur d'aide et le service social du CPAS sont tendues et que cette tension conduit à l'absence totale de dialogue.

Dans de tels cas de figures, l'intervention d'un assistant social indépendant se révélerait utile.

C'est pourquoi, en cas de recours devant la juridiction du travail, l'intervention d'un tiers qualifié dans le conflit existant entre le service chargé d'octroyer l'aide et le demandeur de l'aide serait de nature à décrire les relations entre les parties et à apporter au juge un éclairage utile sur les critères à prendre en considération pour fonder sa décision.

L'instruction des dossiers d'aide sociale à l'audience se révèle souvent longue, difficile et délicate.

Dans la mesure où le juge doit respecter le caractère public de l'audience, la pudeur légitime ou la réserve naturelle du demandeur se trouvent souvent mises à mal, en raison des questions posées qui peuvent être considérées indiscretes ou de nature à révéler des difficultés que le demandeur d'aide souhaiterait cacher pour protéger sa dignité, sans avoir nécessairement l'intention de tromper le juge qui l'interroge.

Si le demandeur était entendu par un assistant social indépendant et impartial dans la discrétion de son domicile ou du bureau de l'assistant, il serait, sans doute, plus enclin à détailler la nature des difficultés rencontrées et l'état réel de sa situation avec moins de gêne et sans craindre des indiscretions éventuelles des personnes se trouvant dans la salle d'audience.

L'intervention d'un assistant social aurait également pour avantage de permettre de rapporter à suffisance de droit les preuves adéquates permettant de justifier de la manière la plus rigoureuse possible l'état de besoin réel du demandeur d'aide.

Certes, les assistants sociaux mandatés par le CPAS sont généralement soucieux de décrire le plus précisément possible la situation du demandeur d'aide mais ils se trouvent souvent juges d'une situation qui entraîne l'attribution d'une aide susceptible de grever le budget du CPAS et donc ... de leur employeur.

Dans ces conditions, il n'est dès lors pas rare que lorsqu'ils comparaissent à l'audience en qualité de représentant du CPAS, ils expriment le malaise qui est

ze zich niet op hun gemak voelen. Dat gevoel vloeit voort uit de dualiteit van hun opdracht en het dubbelzinnige karakter dat er in de ogen van de hulpvrager uit naar voor kan komen. De hulpvrager voelt zich vaak ontredderd wanneer hij vaststelt dat de maatschappelijk assistent aan wie hij zijn problemen heeft toevertrouwd voor de rechtbank het uiteindelijke standpunt van het OCMW komt verdedigen, een standpunt dat niet altijd overeenstemt met de conclusie van het verslag dat de maatschappelijk assistent heeft opgesteld tijdens gesprekken tussen de partijen.

Zo komt het geregeld voor dat de maatschappelijk assistent voor de rechtbank moet verdedigen dat het OCMW waarvan hij werknemer en de afgevaardigde ter zitting is, uiteindelijk heeft beslist om bijstand te weigeren, terwijl diezelfde assistent in zijn verslag, dat medeondertekend werd door de schuldeiser, heeft geconcludeerd dat er hulp moest worden toegekend.

Deze dubbelzinnigheden, deze schijnbare of reële tegenstrijdigheden kunnen uiteraard het vertrouwensprobleem opwekken waarmee de hulpvrager ten aanzien van de maatschappelijk assistent die zijn dossier beheert en met wie hij frequente contacten dient te onderhouden, kan worstelen.

De hulpvrager heeft zoals iedere rechtzoekende en gezien zijn precaire situatie nog meer dan de anderen het recht dat zijn situatie ondubbelzinnig wordt onderzocht en dat hij tijdens de zitting niet wordt geconfronteerd met een ongemakkelijke maatschappelijk assistent die heen en weer getrokken wordt tussen de verwachtingen van de aanvrager en de financiële druk van zijn werkgever. Deze situatie verzwakt de verdere relatie tussen de begunstigde van de bijstand en de maatschappelijk assistent die belast is met het dagelijkse beheer van zijn dossier.

Men kan zich tevens voorstellen dat de tussenkomst van een onafhankelijke derde een nieuw licht op het dossier zou kunnen werpen en er zo vernieuwende oplossingen zouden kunnen worden gevonden die door de gewoonte van een relatie misschien over het hoofd zijn gezien. Zo kunnen gespannen verhoudingen worden voorkomen.

Om die redenen wijzigt dit wetsvoorstel het huidige artikel 71 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ten einde de rechter in de mogelijkheid te stellen een sociaal onderzoek te bevelen naar aanleiding van een beroep tegen een beslissing van het OCMW inzake individuele maatschappelijke dienstverlening.

*
* *

le leur. Malaise qui découle de la dualité de leur mission et du caractère ambigu qui peut en ressortir aux yeux du demandeur d'aide. Celui-ci se trouve, souvent, désespéré lorsqu'il constate que l'assistant social auquel il a confié ses difficultés vient, devant la juridiction, défendre la position finale du CPAS, position qui ne correspond pas toujours à la conclusion du rapport rédigé par l'assistant social lors des entrevues que les parties ont pu avoir.

Ainsi, il arrive régulièrement que l'assistant social doive venir soutenir devant la juridiction le refus d'aide finalement décidé par le CPAS dont il est l'employé et le mandataire à l'audience, alors que ce même assistant social a conclu son rapport, contre-signé par le demandeur de dettes, en estimant qu'une aide devait être octroyée.

Ces ambiguïtés, ces contradictions apparentes ou réelles sont évidemment de nature à soulever le problème de la confiance que le demandeur d'aide peut nourrir à l'égard de l'assistant social qui gère son dossier et avec lequel il est amené à avoir des contacts fréquents.

Le demandeur d'aide, comme tout justiciable, et d'avantage que les autres dans la mesure où il est fragilisé, a le droit de bénéficier d'un examen de sa situation sans équivoque possible et de ne pas se trouver à l'audience face à un assistant social mal à l'aise, car tiraillé entre les espoirs du demandeur et les contraintes financières de son employeur. Cette situation fragilise la poursuite des relations entre le bénéficiaire de l'aide et l'assistant social en charge de la gestion au quotidien de son dossier.

Il est, également, permis de penser que l'intervention d'un tiers indépendant pourrait jeter un éclairage nouveau sur un dossier et permettre, le cas échéant, de trouver des solutions innovantes que l'habitude d'une relation a peut-être écartées. Elle serait de nature à éviter bien des crispations relationnelles.

Pour ces raisons, la présente proposition de loi modifie l'actuel article 71 de la loi organique des centres publics d'action sociale afin de permettre au juge d'ordonner une enquête sociale suite à un recours formulé contre une décision rendue en matière d'aide sociale individuelle par le CPAS.

Christine DEFRAIGNE.

*
* *

WETSVORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 71 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, laatst gewijzigd bij de wet van 22 december 2008, wordt tussen het vijfde en het zesde lid het volgende lid ingevoegd :

«De arbeidsrechtbank kan een nieuw sociaal onderzoek door een onafhankelijke maatschappelijk assistent bevelen.».

17 juli 2009.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dernièrement modifié par la loi du 22 décembre 2008, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 5 et 6 :

«Le tribunal du travail peut ordonner qu'une nouvelle enquête sociale soit réalisée par un assistant social indépendant.».

17 juillet 2009.

Christine DEFRAIGNE.