

# Le « service communautaire » des usagers du CPAS au regard du droit

Arnaud Lismond-Mertes (CSCE) – (décembre 2016)

V.0.1.

**Du bénévolat volontaire mais potentiellement obligatoire pour les usagers du CPAS, est-ce légal ? C'est la question que devra trancher le Conseil d'État suite à un recours introduit par le Collectif solidarité contre l'exclusion et la Ligue des Droits de l'Homme.**

Dans les pages de la revue Ensemble !, Denis Desbonnet et Yves Martens (CSCE) ont déjà analysé l'instauration d'une possibilité de « service communautaire » pour les usagers du CPAS et ont déjà dénoncé son caractère potentiellement obligatoire, qui l'assimile à une forme de travail forcé et non-rémunéré (1). Au-delà de l'analyse politique du projet, du point de vue des intérêts des usagers, il est permis de se poser la question : ce projet est-il légal, notamment au regard du droit général du travail et des protections internationales existantes ? En décembre 2016, le Collectif solidarité contre l'exclusion et la Ligue des Droits de l'Homme ont décidé de porter cette question devant le Conseil d'État concernant l'arrêté que le gouvernement a adopté pour organiser cette mesure (2). La décision du Conseil d'État ne devrait pas être rendue avant un an. Quels sont les arguments juridiques principaux à partir desquels nous appuyons ce recours ?

## **Un travail « volontaire » contractualisé et potentiellement obligatoire**

Mais avant d'examiner sa légalité, quel est le contenu de la mesure contestée ? L'accord de Gouvernement Michel (NVA-MR-VLD-CD&V) du 11 octobre 2014 prévoit que « *Le gouvernement fédéral fournira aux autorités locales, par le biais d'une adaptation de la réglementation, de nouveaux moyens d'intégration sociale et sociétale leur permettant d'organiser, au sein des PIIS, un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration. L'initiative du bénéficiaire sera respectée au maximum, l'objectif étant une réintégration sociétale et/ou professionnelle progressive. De cette manière, la cohésion sociale est renforcée, des opportunités sont créées et des compétences sociales développées.* » (3). Cet accord a été concrétisé à travers l'adoption de la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale qui dispose notamment que « *La disposition à travailler [ndlr : condition nécessaire pour l'octroi du revenu d'intégration sociale] peut être rencontrée par l'acceptation d'un service communautaire* ». Cette loi prévoit également que « *Le projet individualisé d'intégration sociale [ndlr : par ailleurs rendu obligatoire et dont l'acceptation par l'utilisateur et le respect conditionne l'octroi de l'aide] peut avoir trait à un service communautaire, qui en fait alors partie intégrante. Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société.* ».

L'arrêté royal du 3 octobre 2016 « modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale » organise plus précisément ce service communautaire en stipulant que : « *Le projet individualisé d'intégration sociale (...), est préparé par le travailleur social chargé du dossier, en concertation avec le demandeur et est formalisé dans un contrat. Il utilise à cet effet une convention-cadre adoptée par le conseil de l'aide sociale. (...) Avant la conclusion d'un contrat, le centre doit avoir évalué*

les besoins de la personne. Le contrat mentionne les objectifs à atteindre pour lesquels il a été conclu. Le contrat précise les engagements des parties en distinguant ceux du centre, du demandeur et éventuellement d'un ou plusieurs intervenants extérieurs. Les engagements convenus doivent être en relation avec les objectifs du contrat. Le contrat détermine les domaines d'action sur lesquels portera le projet. Le contrat fixe sa durée, les échéances à respecter et les modalités d'évaluation du projet. ». Plus précisément, concernant le « service communautaire, cet arrêté dispose que : « Lorsque le bénéficiaire et le centre conviennent de souscrire un service communautaire, ils en déterminent notamment de commun accord : 1° La nature du service à prester ; 2° Les horaires de prestation ; 3° Les modalités d'indemnisation éventuelle ; 4° La durée du service. (...) ». L'ensemble de ces dispositions est encore précisée par la Circulaire du 12 octobre 2017 « relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ». Celle-ci donne notamment différents exemples de service communautaire « *Intervention dans une maison de soins: lecture aux pensionnaires ou discussion avec eux, promenade avec eux ou accompagnement lors d'une excursion, ... [...] Organisation d'activités supplémentaires dans le cadre de la garderie, après l'école (et donc pas de mise à l'emploi dans la garderie postscolaire proprement dite): exemple: accompagnement pour les devoirs, ... Accomplissement de tâches auprès d'associations clairement d'intérêt général: exemple: participer à l'entretien d'un espace naturel, ...* ». Hommage du vice à la vertu, le circulaire précise, à propos des activités dans les maisons de soin : « *pas d'aide en cuisine, de nettoyage, ... Ces tâches relèvent en effet de l'emploi rémunéré et le service communautaire ne peut s'y substituer* »... sans qu'à lire cette circulaire l'on aperçoive, par exemple, comment une activité de lecture à des personnes âgées, contractualisée et liée à une rémunération ne pourrait a priori pas constituer une activité dans le cadre de « l'emploi rémunéré ».

La loi du 21 juillet 2016 et l'arrêté royal du 3 octobre 2016 viennent donc de créer une nouvelle forme d'activité, le « service communautaire », que ces dispositifs ne rattachent ni à la législation sur le travail ni à la législation du volontariat bénévole. L'essence de ce projet est bien là : faire travailler les allocataires en dehors des conditions réglementées du salariat, et notamment sans leur offrir une rémunération correcte. En effet, le service communautaire peut devenir une condition pour l'octroi de l'aide sociale ou de son maintien, intégrée dans un contrat entre l'utilisateur et le CPAS, il porte sur un service à prester, selon un horaire défini, pour une durée définie, selon une « indemnisation » définie et fait l'objet « d'évaluations » régulières. Cette construction juridique est-elle viable au regard du Droit? Nous ne le pensons pas, et pour plusieurs raisons convergentes.

### **Une forme de travail forcé**

Tout d'abord, plusieurs normes internationales, supérieures en droit, ainsi que la Constitution belge paraissent s'y opposer. L'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme proscrit, en son article 4, le « travail forcé ou obligatoire ». Il en est de même pour la Convention n°29 de l'Organisation Internationale du Travail concernant le travail forcé. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit quant à elle, en son article 1<sup>er</sup>, la protection du « *droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris* », en même sens La Déclaration universelle des Droits de l'Homme dispose en son article 23 que « *Toute personne a le droit de travailler et d'exercer un profession librement choisie ou acceptée* ». Enfin, la Constitution Belge elle-même, en son article 23, prévoit que « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à*

*l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective; 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; (...) ».*

Peut-on qualifier le service communautaire de « travail forcé », dès lors que celui-ci fait l'objet d'un contrat signé par l'intéressé ? Oui, car il faut questionner la liberté de cet assentiment, semble indiquer la doctrine juridique: « *Depuis l'arrêt Van der Musselle (Cour eur. D.H., Van der Musselle c. Belgique, 23 novembre 1983), la Cour européenne des droits de l'homme se réfère à la définition de l'OIT. Elle se fonde, en outre, sur la jurisprudence des organes de l'OIT pour interpréter les deux critères de définition de l'interdiction du travail forcé, soit la menace d'une peine et l'absence de consentement. C'est ainsi qu'elle considère que la menace d'une peine ne doit pas nécessairement consister en la menace d'une sanction pénale mais qu'elle peut également consister en la perte de droits, d'avantages, ou de privilèges. De même, elle considère que la peine peut être physique mais également psychologique, ou encore d'ordre financier. En ce qui concerne l'appréciation de l'absence de consentement, elle estime, toujours dans la lignée de la jurisprudence des organes de l'OIT, que l'expression d'un consentement formel ne suffit pas à conclure que la personne a accepté le travail de son plein gré. (...) la Cour dégage une exigence de proportionnalité qui vaut uniquement lorsque le travail ou le service est imposé au nom d'un objectif d'intérêt général. Elle considère que l'absence de rémunération constitue un élément à prendre en considération dans l'évaluation du caractère proportionné de la mesure. La Cour ne fait cependant pas de la proportionnalité un critère autonome de définition du travail forcé, lequel supplanterait le critère de l'absence de volonté. Elle en fait un critère supplétif permettant de vérifier, par la mise en balance de l'intérêt général et du fardeau imposé à l'individu, si le consentement préalable a été valablement exprimé. (...) » (4).*

Or, dans le cas d'espèce, le service communautaire est bien presté sous la menace de ne pas se voir octroyer l'aide sociale ou de se la voir retirer, et sans donner lieu à une rémunération conforme au droit du travail. E. Dermine et V. De Greef pointent à cet égard l'exemple de la Cour constitutionnelle tchèque « *relèverons le jugement particulièrement intéressant de la Cour constitutionnelle tchèque du 12 novembre 2012 [Pl. US 1/12]. En effet, un des objectifs qui sous-tendait la réforme tchèque est le même que celui avancé par le gouvernement fédéral belge : il s'agit de lutter contre l'exclusion sociale et d'améliorer le développement personnel des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. La Cour constitutionnelle tchèque a jugé que cet objectif était légitime. En examinant la mesure et sa mise en œuvre concrète, elle a ensuite jugé que la mesure tchèque n'apparaissait pas pertinente pour remplir cet objectif et risquait au contraire de conduire à la stigmatisation sociale des chômeurs » (5). Les auteurs évoquent également la doctrine et la jurisprudence de l'OIT : « *La CEACR (la Commission d'experts pour l'application des Conventions et des Recommandation de l'Organisation internationale du travail) a ainsi considéré que « si l'indemnité versée devait constituer une rémunération excessivement faible pour le travail accompli, ce système reviendrait à exploiter les contraintes en offrant aux gens qui n'ont pas d'autre possibilité un emploi à des conditions qui ne seraient normalement pas acceptables ».* Cette position est conforme à la jurisprudence générale de l'OIT sur*

*l'interdiction du travail forcé, suivant laquelle la coercition indirecte peut invalider le consentement formellement exprimé (cf. supra, I.B.1.). Ces deux balises contiennent l'idée de proportionnalité et la concrétisent. » (6).*

### **Contraire au droit au travail « librement entrepris »**

Si les tribunaux belges ne reconnaissent pas que le service communautaire relève du « travail forcé », ne devrait-il pas néanmoins être repoussé au nom du droit au « travail librement entrepris », qui l'OIT conçoit en lien avec la question de la qualité du travail ? Dermine et De Greef notent à ce propos que : « Depuis 2002, le Comité Européen des Droits Sociaux (CEDS) ne s'est plus penché sur des mesures d'activation coercitives sous sa rubrique relative à l'interdiction du travail forcé. Il examine toutefois, depuis la même année, la perte des allocations de chômage pour refus d'emploi sous la nouvelle rubrique dédiée aux « autres aspects du travail librement entrepris ». Il y protège le droit des bénéficiaires de prestations de chômage de refuser un emploi qui n'est pas convenable. Cette évolution jurisprudentielle témoigne du lien effectué par le CEDS entre la liberté du travail et la sécurité économique des travailleurs. Dans sa dernière observation interprétative de 2012 relative à l'article 1er, § 2 de la Charte, le CEDS s'est expressément référé aux lignes directrices relatives à la notion d'emploi convenable contenues dans le guide du Comité d'experts sur la sécurité sociale du Conseil de l'Europe (CS-SS), pour interpréter la notion d'emploi convenable. Il estime ainsi que : « le fait pour un chômeur de perdre des allocations ou une aide en cas de refus d'une offre d'emploi peut constituer une restriction à la liberté de travailler lorsque l'intéressé est contraint, sous peine de perdre ses prestations, d'accepter tout emploi en particulier lorsque celui-ci :

- n'exige que des qualifications ou compétences bien inférieures à celles que possède l'intéressé ;
- offre une rémunération nettement moindre que celle perçue auparavant par l'intéressé ; - requiert un certain niveau de condition ou d'aptitude physique ou mentale que n'a pas l'intéressé à ce moment-là ;
- n'est pas conforme aux normes relatives à la santé et la sécurité au travail prévalant dans le secteur ou la profession ;
- offre une rémunération inférieure au salaire minimum national ou régional, ou, le cas échéant, à la norme ou à l'échelle des salaires fixée pour le secteur ou la profession concernés, ou, lorsqu'elle est inférieure, dans une proportion déraisonnable, à l'ensemble des prestations de chômage servies à l'intéressé à ce moment-là et qui, de ce fait, ne permet pas d'assurer un niveau de vie décent au travailleur et à sa famille (...) ( . » (CEDS, Conclusions 2012 relatives à l'application de la CSE révisée de 1996, Observation interprétative relative à l'article 1, § 2 de la Charte, décembre 2012).

*D'autres critères d'évaluation de la notion d'emploi convenable portent par ailleurs sur la distance entre le lieu de résidence et le lieu où le travail est presté ou encore sur les exigences qui accompagnent l'éventuel déménagement exigé par le nouvel emploi. Cette balise jurisprudentielle vise les réformes qui renforcent l'obligation classique de disponibilité pour le marché de l'emploi dans les systèmes de prestations de chômage, c'est-à-dire qui élargissent le spectre des emplois sur le marché du travail qui doivent être acceptés par les chômeurs. Elle ne vise donc a priori pas les programmes de travail qui sont imposés aux allocataires sociaux en contrepartie de l'octroi des prestations. Toutefois, afin que la protection de la liberté du travail offerte aux chômeurs à travers la notion d'emploi convenable demeure effective, il nous semble que, confronté à une mesure de workfare, le CEDS devrait mobiliser des critères comparables afin d'évaluer si cette dernière ne constitue pas une restriction disproportionnée au droit au travail librement entrepris. Cette*

*exigence est à nos yeux d'autant plus capitale lorsque le travailleur effectue des prestations pour le compte d'entreprises privées. » (7).*

## **Un travail contraire au droit du travail**

Une autre façon d'approcher le problème posé par l'introduction de ce « service communautaire » est de l'examiner au regard du droit du social. La relation de travail est encadrée par un certain nombre de règles internationales et nationales, qui prévoient notamment que le travailleur a le droit d'être syndiqué et représenté par ce syndicat, qu'il a le droit de grève, le droit à une rémunération minimale, le droit au bien-être au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit au chômage (8) ... Le « service communautaire » formalisé et contractualisé au sein des PIIS n'applique aucun de ces droits alors qu'il possède les deux caractéristiques essentielles du contrat de travail : le « lien de subordination » et la rémunération. En conséquence, l'ensemble de ces dispositions du droit du travail devraient lui être appliquées, et le service communautaire est illégal en ce qu'il en prive les travailleurs.

Un contrat de travail est un accord par lequel un travailleur s'engage, contre rémunération, à travailler pour un employeur, sous l'autorité de celui-ci. Le service communautaire fait également l'objet d'un contrat. Dans le cadre du service communautaire, la personne qui preste le service en question accomplit indubitablement un travail. Le lien de subordination entre le travailleur et le CPAS qui pourra être qualifié d'employeur existe également. En effet, la subordination suppose l'existence d'un pouvoir de direction accordé à l'employeur. Corrélativement, elle suppose que le travailleur soit tenu par un certain devoir d'obéissance. La loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail énonce en ce sens, en son article 17, 2,<sup>o</sup> que le travailleur a l'obligation « *d'agir conformément aux ordres et aux instructions qui lui sont données par l'employeur, ses mandataires et préposés, en vue de l'exécution du contrat* ». Selon la Cour de cassation, le « *lien de subordination qui est la caractéristique du contrat de travail existe dès qu'une personne peut, en fait, exercer son autorité sur les actes d'une autre personne* ». Il n'est pas nécessaire que l'autorité soit exercée de manière constante. En l'espèce, le contrôle du contrat qui inclut le service communautaire est attribué au travailleur social par l'article 3 de l'arrêté royal qui organise le service communautaire. Ceci démontre l'existence d'un lien de subordination.

Le fait que ce soit généralement le travailleur social qui détermine quel sera le contenu du Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) et donc du service communautaire (vu le rapport déséquilibré qui existe entre le demandeur d'aide sociale et le CPAS qui peut décider de lui accorder ou non cette aide) est aussi de nature à confirmer l'existence de ce rapport de subordination.

Ainsi, l'article 2 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 prévoit que seront définis, au moment de l'établissement du contrat avec le CPAS, la nature du service à prester, les horaires des prestations, les modalités d'indemnisation éventuelle et la durée du service en question. Si on tient compte du fait que le demandeur du Revenu d'Intégration sociale (RIS) est placé dans une situation où il peut craindre de ne pas être jugé disposé à travailler alors que d'autre part le CPAS est en position de force et n'est demandeur de rien, il y a lieu de considérer que le CPAS a le pouvoir de déterminer aussi bien le contenu de la prestation de travail que les modalités d'exécution de la prestation de travail.

Le lien de subordination étant établi, c'est donc le critère de la rémunération qui sera déterminant pour savoir si le contrat conclu dans le cadre du service communautaire doit donc être considéré comme un contrat de travail. Les articles 2 et 3 de la loi relative aux contrats de travail du 3 juillet 1978 se réfèrent à l'idée que le travailleur « *s'engage contre rémunération à fournir un travail* ». L'idée que la rémunération se définit en tant que contrepartie économique d'un travail peut donc déjà être dégagée de la loi. La Cour de Justice de l'Union européenne, confirme cette interprétation quand elle définit la notion de rémunération : « *[l]a caractéristique essentielle de la rémunération réside dans le fait que celle-ci constitue la contrepartie économique de la prestation en cause* ». L'idée de contrepartie économique est la « caractéristique essentielle » de la rémunération.

Or, si le bénéficiaire de RIS accepte un service communautaire parce qu'il craint que le CPAS ne lui attribue pas le RIS et si il est tenu de poursuivre ses prestations dans le cadre du service communautaire parce qu'il perdrait le RIS s'il ne continuait pas ce travail, il faut considérer que le RIS constitue bien la contrepartie économique des prestations réalisées par celui qui réalise un service communautaire. Les services communautaires devraient donc respecter les règles relatives aux contrats de travail et celles qui encadrent la relation de travail énoncées aux points précédents.

Quand bien même, par impossible, le RIS ne serait pas considéré dans ce cas comme une rémunération, les indemnités complémentaires prévues par l'article 2 de l'arrêté royal du 3 octobre 2016 ne peuvent manquer d'être reconnues comme telles. Le ministre de l'Intégration sociale utilise d'ailleurs lui-même ce terme de « rémunération » pour qualifier ces indemnités. Au point 1.1.8. (1.1.8. Rôle du service d'inspection du SPP IS en ce qui concerne le contrôle des PIIS) de la circulaire du 12 octobre 2016 relative à la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, le ministre résume en ces termes dans un tableau les éléments qui doivent être contrôlés par le service d'inspection du SPP Intégration sociale (p.23) : « *Le PIIS contient-il un service communautaire ? (nature, durée, horaire, rémunération, assurance)* ».

### **Pas une activité « volontaire »**

Le service communautaire n'est pas non plus une activité conforme à la loi du 3 juillet 2005 relative au droit des volontaires, qui organise la prestation libre d'activités bénévoles. Durant les discussions parlementaires qui présidèrent à l'adoption de la base légale du service communautaire (loi du 21 juillet 2016) le ministre de l'intégration sociale s'est constamment référé, à propos du service communautaire, à la loi de 2005 relative au droit des volontaires. Il a persisté lorsqu'il a conçu le projet d'arrêté d'application, mais en ne prenant pas en compte deux caractéristiques essentielles du volontariat, fixées par la loi de 2005 : le fait que ces activités soient réalisées sans obligation ni rétribution et le fait qu'elles soient volontaires. Dans l'avis 59.898/1/V, rendu le 6 septembre 2016, la section de législation du Conseil d'État n'a pas manqué de contester le rattachement de ce service communautaire à la loi sur les droits des volontaires : « *l'on n'aperçoit pas très bien comment la loi du 3 juillet 2005 peut s'appliquer au service communautaire concerné si certaines dispositions fondamentales de cette loi, à savoir celles qui prévoient que l'activité est exercée sans rétribution ni obligation (article 3, 1<sup>o</sup>, a)) et qui est considéré comme volontaire (article 3, 2<sup>o</sup>), sont expressément exclues de cette application. En effet, la loi du 3 juillet 2005 serait ainsi rendue applicable à des activités et à des personnes qui ne doivent pas remplir les conditions essentielles de son application.* ».

Suite à cet avis, le ministre de l'Intégration sociale a gommé toute référence à la loi de 2005 dans l'arrêté royal finalement adopté... pour faire réapparaître celle-ci dans la circulaire ministérielle (non soumise à l'avis du Conseil d'Etat). Ce tour de passe-passe n'enlève rien à la légitimité de fond de la contestation de la légalité de l'arrêté. Au contraire, il indique non seulement que le caractère problématique du service communautaire a déjà été reconnu par sa section de législation du Conseil d'Etat mais également que le ministre en charge est tellement conscient du caractère bancal du service communautaire qu'il a dû utiliser une manœuvre douteuse pour le mettre en œuvre.

### **Un recul social significatif et non motivé**

Un autre angle de questionnement juridique est d'examiner si l'introduction du « service communautaire », et plus globalement la généralisation du PIIS prévue dans l'arrêté, est conforme au principe de « standstill » et à l'article 23 de la Constitution, qui imposent en matière d'aide sociale de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où cet article 23 est entré en vigueur.

La Cour d'arbitrage reconnaît en effet l'effet de « standstill » attaché au droit à l'aide sociale tel qu'il est défini à l'article 23, al. 3, 2° de la Constitution : « [...] cette disposition constitutionnelle impose aux législateurs, en matière d'aide sociale, de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où l'article 23 est entré en vigueur. Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré » (9).

Comme le précise Isabelle Hachez, méthodologiquement, « [L]e principe de standstill impose de composer avec trois termes. Premièrement, la 'norme de référence', qui est la norme internationale ou constitutionnelle dont est déduite une obligation de standstill. Deuxièmement, la 'norme litigieuse' ou, autrement dit, la norme prétendument régressive. Enfin, le troisième terme est 'la norme de base', c'est-à-dire celle qui établit le niveau de protection à prendre en considération pour apprécier l'éventuel recul opéré par la norme litigieuse, ces deux normes étant nécessairement hiérarchiquement inférieures à la norme de référence. L'obligation de standstill offre donc au juge de vérifier la conformité d'une norme litigieuse à la norme de référence telle qu'elle était auparavant garantie par les autorités publiques nationales dans la norme de base. » (10). **Cet examen exige le respect de plusieurs étapes :** « [...] premièrement, l'obligation de standstill s'oppose à une diminution du niveau de protection offert par la législation applicable [...]; deuxièmement, seul un recul sensible est de nature à porter atteinte à cette obligation [...]; troisièmement, des motifs liés à l'intérêt général peuvent justifier qu'une atteinte soit portée à l'obligation de standstill [...]; quatrièmement, la législation par rapport à laquelle est apprécié l'éventuel recul opéré par la norme litigieuse est celle applicable antérieurement à l'adoption de cette dernière [...]. » (11).

Le renforcement des conditions de l'octroi de l'aide sociale (RIS) à travers la généralisation du PIIS et l'introduction du service communautaire constitue donc un recul par rapport à ce droit et à la situation en vigueur au moment de l'adoption de l'article 23 de la Constitution. Pour juger de sa légalité au regard du principe de standstill, les tribunaux belges devront examiner : 1) s'il existe un motif d'intérêt général justifiant le recul constaté ; 2) Si leur auteur peut démontrer avoir pris en considération les critères relatifs au standstill de l'article 23 de la Constitution ; 3) si ce recul est de nature à atteindre l'objectif poursuivi ; 4) si cet objectif ne pouvait pas être atteint par une ou des mesure(s) moins restrictive(s). Or, le dispositif du ministre de l'intégration sociale généralisant le PIIS et instaurant le service communautaire n'a aucun motif d'intérêt général pertinent et ne répond à aucun de ces critères.

## Un régime discriminatoire

L'introduction du service communautaire, en ce qu'il prévoit un régime différent pour des activités qui peuvent également être organisées tantôt dans le régime des droits des volontaires, tantôt dans le régime du travail salarié est illégal en ce qu'il introduit des discriminations. Une même activité est ainsi susceptible de donner lieu à l'ouverture de droits différents, selon l'arbitraire de la décision du CPAS. Par exemple, le CPAS pourra pour une même activité d'accompagnement social de personnes âgées, prévoir sa réalisation via l'octroi d'un emploi article 60 pour un individu, dans le cadre des titres services pour une autre, dans le cadre du service communautaire pour une troisième... en permettant encore à une quatrième de poursuivre ce type d'activité dans la cadre de la loi de 2005 et sans être contractualisée en tant service communautaire. Cet imbroglio juridique n'est pas le fruit d'une malencontreuse erreur du gouvernement Michel. Il est l'expression d'une volonté de celui-ci de démolir autant qu'il peut l'ensemble du droit du travail et de la sécurité sociale. Il s'agit de fournir au patronat la possibilité d'acheter la main d'oeuvre sur un marché absolument libre de tout encadrement public. De ce point de vue néo-libéral, le travail doit être une simple marchandise, soumise à la libre-concurrence et liée à aucun droit spécifique, et le seul droit fondamental que la justice aurait à faire respecter serait celui du droit de propriété. La contestation juridique et la contestation politique du service communautaire sont donc indissolublement liées et insérées dans la cadre d'une bataille plus globale pour la défense de nos droits.

(1) Denis Desbonnet et Yves Martens, *Volontairement obligatoire ou obligatoirement volontaire ?*, Ensemble n° 92, décembre 2016, p. 38.

(2) Ce recours a été introduit aux nom des deux associations par Me Olivier Stein, il s'appuie pour partie sur le travail doctrinal de E. Dermine et V. De Greef. En vue de donner un aperçu général de l'argumentation développée, la présente analyse s'inspire librement de ce travail remarquable, enrichi par plusieurs experts, auquel elle fait de larges emprunts. Les erreurs éventuelles qui se glisseraient dans cette note sont de la seule responsabilités de son auteur.

(3) Accord de gouvernement, *Un engagement économique, un projet social*, 11 octobre 2014.

(4) E. Dermine et V. De Greef, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1er, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workfare », *Actualités des droits sociaux fondamentaux*, sous la dir. de S. Van Drooghenbroeck, F. Dorssemont et G. Van Limberghen, Bruxelles, La Charte, 2016, pp. 315 à 317.

(5) E. Dermine et V. De Greef (2016), *ibid*, p. 340 -341.

(6) E. Dermine et V. De Greef (2016), *ibid*, p. 334

(7) E. Dermine et V. De Greef (2016), *ibid*, p. 335 et 336

(8) Les articles 11 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention Européenne des Droit de l'Homme - CEDH) ; Les articles 1er, 12 et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; Les articles 1er, § 2, et 4 de la Charte sociale européenne ; Les articles 10, 11 et 23 de la Constitution ; Les dispositions de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, et plus particulièrement de ses articles 1er, alinéa 2, 1°, 11, 19, 30 à 34ter, 35 à 38, 38bis, 38ter à 39 ; Les articles 4 et 5 ainsi que dispositions qui forment le chapitre Vbis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ; Les Conventions n° 87 et 98 de l'OIT qui consacrent le droit de grève ; Les articles 6, § 1er et 8, § 1er et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; L'article 1er de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix ; L'ensemble des dispositions de la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association et plus particulièrement les articles 1 et 2 qui consacrent cette liberté ; L'ensemble des dispositions de la loi organique du 29 mai 1952 du Conseil national du Travail et plus particulièrement l'article 2 de cette loi qui décrit le rôle des

organisations les plus représentatives des travailleurs ; L'ensemble des dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les Conventions collectives de travail et les commissions paritaires ; Les Conventions Collectives de Travail n° 43 et 50 qui fixent un revenu minimum mensuel moyen garanti ; L'ensemble des dispositions de la loi du 5 décembre 1968 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et particulièrement l'article 5 de cette loi qui dégage des principes généraux en la matière ; L'ensemble des dispositions de la loi du 12 avril 1965 relative à la protection de la rémunération des travailleurs ; L'ensemble des dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs...

(9) C. Arb., 14 janvier 2004, 5/2004 R.G. 2618, B.14.6.

(10) I. Hachez, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 7/2015, mis en ligne le 27 mai 2015

(11) I. Hachez, « La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution: 'cachez ce standstill que je ne saurais voir!' », Amén., 2005, liv. 2, p. 134.