

# LE SERVICE COMMUNAUTAIRE, UN DISPOSITIF « HORS-LA-LOI »

Le combat que nous avons lancé il y a une bonne année sur un double terrain, politique et juridique, contre le Service Communautaire se fonde sur des arguments de justice sociale mais aussi sur des principes juridiques. Qu'il est intéressant d'examiner en détail.

Denis Desbonnet (CSCE)

Le 25 avril, la Cour constitutionnelle, réunie en audience publique, a entendu les dernières plaidoiries, dans le cadre du recours déposé par notre Collectif contre la loi Borsus systématisant l'usage des PIIS (Projet individualisé d'intégration sociale) et instaurant le Service Communautaire (SC). Démarche entreprise en commun avec la LDH, l'aDAS, le RWLP, le BAPN, LST et ATD Quart Monde. L'occasion de présenter à travers le dossier qui suit les principaux axes sur lesquels ce second « front » a été ouvert, en coopération étroite avec notre avocat, Olivier Stein, de Progress Lawyers Network. Lequel, dès qu'il a eu vent de notre intention de contester la loi sur ce plan, nous a spontanément proposé son concours, dans une bataille telle qu'il les apprécie, combinant principes fondamentaux de droit et enjeux démocratiques majeurs (un premier recours a été parallèlement présenté au Conseil d'Etat).

Il est naturellement impossible de détailler ici l'ensemble de ce recours, un arsenal qui compte pas moins de cent dix-sept pages, « disséquant » méthodiquement les très nombreuses violations de ce dispositif vis-à-vis d'une vaste gamme d'articles de lois et de réglementations, tant belges qu'internationales.

Nous nous centrerons donc sur les aspects qui nous semblent les plus déterminants sous l'angle du droit, faisant d'ailleurs écho à notre propre critique développée de manière moins « technique » depuis plus d'un an dans cette revue. Par souci de clarté, nous les regrouperons selon une logique plus condensée et thématique que celle, par essence assez éparse, suivie par le recours, qui passe en revue ces multiples « infractions » en fonction des législations, conventions et jurisprudences auxquelles elles contreviennent.

## La généralisation des PIIS, un recul substantiel

La loi Borsus ne se contente pas de généraliser les PIIS à tous les nouveaux bénéficiaires du Revenu d'intégration sociale (RIS), alors qu'ils n'étaient obligatoires auparavant que pour les moins de vingt-cinq ans. Elle supprime de plus des éléments clés qui encadraient auparavant ces PIIS, et prévoyaient notamment qu'ils devaient viser à déboucher soit sur un contrat de travail, soit sur un contrat d'études de plein exercice, soit sur un contrat de formation. Tous objectifs concrets qui ont purement et simplement disparu dans cette nouvelle mouture.

En outre, cette extension de l'obligation des PIIS a pour résultat indirect d'éliminer l'une des seules « bornes » des PIIS quant à leur terme. Dorénavant, rien ne s'oppose plus à des PIIS de très longue durée, voire jusqu'à la pension. Cette hypothèse doit toutefois être relativisée. En effet, on peut s'attendre à ce que, logiquement,

## Le ministre s'est prévalu d'une étude pour lui faire dire l'exact contraire de ses constats et recommandations

les CPAS s'alignent sur les règles de subside. Or, une subvention majorée est accordée pour une durée maximale d'une année calendrier, renouvelable une fois pour la même période selon des conditions précises. Donc deux ans d'affilée maximum, une seule année le plus souvent.

Mais, inversement et très certainement, il y aura aussi toute une série de CPAS pro- « activation », favorables

⇒ au Service Communautaire « par principe », pour qui la dimension idéologique (pour parler la novlangue ultralibérale) de ce dispositif primera sur l'intérêt financier. Et qui, subsides ou non, se feront en conséquence un « plaisir » non seulement de multiplier les Services Communautaires, mais de les prolonger indéfiniment, tant que le prestataire n'aura pas trouvé un emploi (fût-ce sous la forme d'un Article 6o).

## Double peine

Sans compter ceux qui auront tout intérêt à exploiter (c'est le mot) au maximum le « filon », en utilisant à leur propre profit cette main-d'œuvre gratuite, d'autant plus corvéable à merci qu'elle sera de ce fait absolument dépendante du CPAS. Car celui-ci sera en même temps l'« employeur » (si on ose dire) ET l'ultime filet social dont dépendent ces allocataires « bons pour le Service ». Lesquels, en cas de sanction dans le cadre de leur travail, pourront faire l'objet d'une seconde peine encore plus grave, les privant, temporairement voire définitivement, de l'aide sociale qui assure leur survie. Cela, toujours au nom du « non-respect » des obligations contenues dans leur PIIS, et plus spécifiquement d'une « insatisfaisante » *disposition au travail*.

« Double casquette » et douteux mélange des genres dotant ainsi ces institutions d'une toute-puissance

redoutable, plaçant leurs « usagers »/travailleurs dans une subordination « à double détente », qui peut se payer à un prix exorbitant : l'exclusion au sens le plus violent du terme, équivalant à une véritable mort sociale. Sinistre souricière que connaissent d'ailleurs également les allocataires travaillant dans le cadre des contrats en « Article 6o », comme les quelques exemples particulièrement choquants que nous avons déjà eu l'occasion de relater dans ces colonnes (lire notamment « Du contrat de travail au sans-abrisme, les inquiétantes dérives de l'Article 6o » et « L'Article 6o comporte un risque d'exclusion supérieur à celui qu'il combat ! » dans Ensemble ! n°68).

## Des PIIS dictés de façon « discrétionnaire »

Enfin, toujours au rayon des anciennes balises « bifèes » d'un trait par cette réforme, l'objectif déclaré d'« intégration professionnelle et sociale » poursuivi par la loi ne fait, lui non plus, plus l'objet d'aucune précision, son interprétation devenant donc encore beaucoup plus subjective et individuelle, laissée à l'appréciation de chaque assistant social chargé de l'élaboration d'un PIIS. Idem pour la « juste proportionnalité » entre les exigences imposées à l'allocataire social et l'octroi de l'aide (un principe général qui vaut pour toutes les obligations légales, nous y revenons plus loin) : pour



## UNE LOI FONCIÈREMENT DISCRIMINATOIRE

Une des critiques majeures du Service Communautaire soulevées par le recours est sa nature discriminatoire à plus d'un titre. Tout d'abord parce qu'on est en droit de se demander en fonction de quels critères un Service Communautaire sera proposé à un allocataire plutôt qu'à un autre. Et pourquoi c'est ce type de travail non rémunéré et non encadré qui sera « offert », et non un Article 6o - dispositif qui a deux avantages considérables (quels que soient par ailleurs ses limites et défauts) : un vrai contrat de travail, salaire à la clé, et la perspective de recouvrer le droit au chômage, et plus globalement à la Sécurité sociale.

Le recours relève aussi que : « L'absence de critères généraux de nature à indiquer quelles obligations peuvent être imposées dans le cadre du PIIS ou de nature à indi-

quer quand un service communautaire sera proposé au non conduira immanquablement à de très grandes diversités de pratiques selon le CPAS compétent, voire même selon l'agent en charge du dossier. » Et il en tire une conclusion des plus sévères : « Ceci est la définition même de l'arbitraire. Une loi doit proposer un cadre général et abstrait suffisant pour éviter un traitement au cas par cas arbitraire. ».

### Cibler les plus démunis

Ensuite, le fait que le SC soit proposé par définition à des publics précarisés : les allocataires de CPAS (et, qui sait, si on n'y prend garde, demain, aux chômeurs de longue durée) relève d'un biais « de classe » évident, en fonction de « la situation de fortune », selon l'expression surannée en vigueur.

Ce qui ramène à un constat qui parcourt tout le recours : le rapport de forces totalement défavorable dont souffrent les personnes en état de nécessité, voire de détresse, économique et sociale. « Cibler » celles-ci pour l'exercice d'un travail gratuit est donc non seulement inéquitable, mais profondément inégalitaire.

### Une dette de la société non honorée

Ce qui est d'autant plus choquant que, comme le rappelle Olivier Stein, citant un extrait de la « doctrine » juridique, le Revenu d'intégration sociale est « une aide due par la collectivité aux indigents ». Autrement dit, une dette de la société envers ses exclus, ce qui ressortait nettement de la loi de 1974 instaurant le minimex.

Principe fondamental totalement contredit, il est vrai,

par la dérive stigmatisante de plus en plus à l'œuvre, depuis la réforme de 2002 instaurant l'activation en CPAS. Celle-ci partant du postulat diamétralement opposé, celui d'une « dette » envers la société de la part des bénéficiaires de l'aide sociale. Laquelle ne leur serait donc plus acquise en tant qu'« ayant droit », dès lors qu'ils sont réellement en état de besoin, mais conditionnée à diverses « contre parties » exigées de ceux-ci.

### ... et un Droit de l'Homme bafoué

Pourtant, poursuit le recours, la Cour d'Arbitrage définit ainsi le droit au RIS : « Le revenu d'intégration est un revenu indexé, qui doit permettre à la personne de mener une vie conforme à la dignité humaine. » Et à ce titre, l'octroi légitime du RIS participe des Droits de l'Homme et est protégé par

reprenant les termes du recours, on ne trouve « plus aucun critère objectif et suffisant » permettant de déterminer si cet équilibre a été respecté.

C'est d'autant plus problématique que dans la relation entre les deux parties, le pouvoir du CPAS est littéralement écrasant par rapport à celui de l'allocataire, dépendant pour sa plus élémentaire survie de cette institution des plus « intimidantes ». Dans la plupart des cas, la nature du PIIS est confiée au bon vouloir de l'assistant social, sans la moindre balise sur les critères de cette décision. Certes, comme le SC sera d'office inclus dans un PIIS, on nous répondra que les termes de ceux-ci font théoriquement l'objet d'une « négociation ».

### Des « contrats léonins »

Une faculté qui, cependant, est le plus souvent illusoire, et même lorsqu'elle existe, totalement aléatoire quant à son résultat, comme l'a démontré de manière éclatante l'étude réalisée sous la direction d'Abraham Franssen (1), commanditée par le ministre Borsus lui-même, préalablement à l'adoption de son projet de loi.

l'article 23 de la Constitution.

### Une exploitation de la pauvreté

En outre, se référant encore à l'étude de Vanessa Degreef et Elise Dermine, déjà mentionnée, Olivier Stein souligne que « la CEACR (la Commission d'experts pour l'application des Conventions et des Recommandations 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 ». Position qui, rappelle-t-il, « 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 ».

### ... pour mieux en « profiter »

Et le recours clôt sa démonstration de façon implacable : « En l'espèce, la mise en place d'un service communautaire moyennant une rémunération très inférieure au salaire mensuel minimum garanti et sans le bénéfice de la protection de la réglementation du travail, constitue une telle exploitation des contraintes. L'Etat exploite [celles] qui pèsent sur ses individus pour leur faire accepter des conditions de travail qu'ils n'accepteraient normalement pas. Le service communautaire prévu par la loi attaquée viole l'interdiction du travail imposé et constitue un « fardeau disproportionné ».

CQFD...

## Les AS avouent que ce sont eux qui dictent le contenu des PIIS

En effet, la grande majorité des travailleurs sociaux interrogés dans ce cadre ont spontanément reconnu que ce sont eux qui définissent de façon unilatérale le contenu des PIIS, les allocataires n'ayant le plus souvent que le « choix » de signer « pour accord ». Un aveu éclairant, confirmé par les rares d'entre eux qui ont été également sondés en complément.

Soit dit en passant, comme le rapporte le recours pour s'en « étonner », le ministre s'est sans vergogne prévalu très régulièrement de cette étude pour étayer sa loi... alors qu'il n'a tenu aucun compte

des constats et encore moins des recommandations des chercheurs. Dont, entre autres enseignements, il ressortait noir sur blanc que les CPAS se déclaraient massivement hostiles à la généralisation des PIIS, et « pas demandeurs » d'un quelconque Service Communautaire. (2)

Aussi, cette grossière et mensongère instrumentalisation se retourne paradoxalement contre son auteur. Car, ce qui importe, c'est que l'évidence est ainsi confirmée par les principaux intéressés : les soi-disant contrats que sont les PIIS sont largement formels (au sens de « droit formel » versus droit réel). Et ce, tant pour la fixation de leur contenu que pour le contrôle de leur « bonne exécution ». Car, là encore, les critères qui devraient encadrer les évaluations sont tout à fait insuffisants, pour ne pas dire inexistantes. Un vide juridique qui laisse une marge d'appréciation énorme au CPAS, porte ouverte à tous les abus.

Dans son interview paru dans *Ensemble !* n°94, avec une belle honnêteté, Luc Vandormael, président de la Fédération des CPAS de Wallonie, ne disait d'ailleurs pas autre chose : « ...de toute façon, au-delà du PIIS ou d'un contrat quel qu'il soit, il ne faut pas se faire d'illusion : la relation ne peut être qu'inégalitaire entre un CPAS et son usager. Le premier est d'office dans une position de force, face à une personne en situation de pauvreté et qui n'a d'autre choix que de quémander un revenu ou une aide. C'est pourquoi nous plaïdons pour que le PIIS soit un outil permettant un accompagnement social de qualité plutôt qu'un levier de sanctions, mais l'enquête préalable à sa mise en place, réalisée notamment par Abraham Franssen, a montré que les pratiques différaient beaucoup d'un CPAS à l'autre. »

Bref, comme le résume le recours en une formule sans appel, la domination des CPAS est quasi absolue en matière de PIIS, permettant un arbitraire sans limites et d'innombrables discriminations.

### Un abus de pouvoir qui pénalise les plus faibles...

Un des aspects les plus inquiétants de cette omnipotence est plus particulièrement souligné par le recours : « Dès lors que les obligations contenues dans les PIIS peuvent avoir trait à des questions médicales, de comportement, d'habillement, de mode de vie, de relations familiales ou d'amitié ou à des questions relatives à tout autre aspect de la vie privée et familiale des bénéficiaires du RIS, »

⇒ *il faut constater que la loi attaquée prévoit des atteintes systématiques et non délimitées à la vie privée et familiale.* » (Lire l'encadré ci-dessous.)

Rapport de forces d'autant plus inégal que le public dépendant des CPAS est en bonne part composé de personnes précaires et fragilisées, souffrant souvent de problèmes psychologiques, de handicaps en terme d'instruction, voire ne maîtrisant pas bien l'écrit, ni même parfois la langue française... et donc pas vraiment à même de comprendre ce qu'on exige d'eux. Une situation qui rend leur accord tout relatif : même quand il l'ont donné « sur le papier », via la signature d'un PIIS, on est souvent très loin d'un « consentement éclairé » ou d'un réel libre arbitre.

### ... qui n'y entendent rien, ou si peu

Or, sans leur faire injure (à chacun son métier), il est clair que les travailleurs sociaux ne sont pas toujours qualifiés pour réaliser que leurs interlocuteurs sont dans un état de vulnérabilité et d'inaptitude à respecter leurs « engagements », qui leur échappent largement dans les faits.

C'est l'un des constats accablants de l'étude de Vanessa De Greef, vice-présidente de la Ligue des Droits de l'Homme et juriste spécialisée dans la problématique

du travail forcé et du travail « non librement entrepris », plus particulièrement dans les programmes de « Workfare » (3) (en l'occurrence, le tristement célèbre « Arbeidzorg » - littéralement « soin par le travail » ! -, programme de mise gratuite au travail instauré en Flandre depuis une petite dizaine d'années, destiné aux chômeurs jugés inaptes à l'emploi pour des raisons mentales) :

«... il n'est guère certain que le travailleur social soit en mesure de déceler les troubles mentaux. Ceux-ci peuvent être interprétés à tort comme un manque de motivation, comme le note l'OCDE dans un rapport de 2013 sur l'état des lieux en Belgique dans le domaine de la santé mentale et de l'emploi. Ce point crucial concerne de façon

manifeste la situation des personnes malades mentales. Cependant, il faut constater que d'autres bénéficiaires, qui n'ont pas de troubles mentaux, n'ont pas nécessairement davantage conscience d'avoir signé un contrat ou ont le sentiment de s'être fait imposer une liste préformatée d'obligations dont ils n'ont guère mesuré l'intérêt et le sens. » (4)

### L'« intérêt général » a bon dos

Pour en venir enfin plus spécifiquement au Service Communautaire, la loi est en outre très laconique sur ce en quoi celui-ci devrait consister concrètement. Tout au plus y lit-on que cette « innovation » doit fournir « une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société ». Autant dire qu'avec un tel intitulé, aussi vague que « bateau », on peut y inclure tout et son contraire.

Or, souligne le recours : « [...] la Cour [européenne des Droits de l'Homme] 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 consi-

## La loi Borsus ne fixe pas le moindre cadre quant au contenu du Service Communautaire

dère que l'absence de rémunération constitue un élément à prendre en considération dans l'évaluation du caractère proportionné de la mesure. [...] Elle en fait un critère supplémentaire 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. »



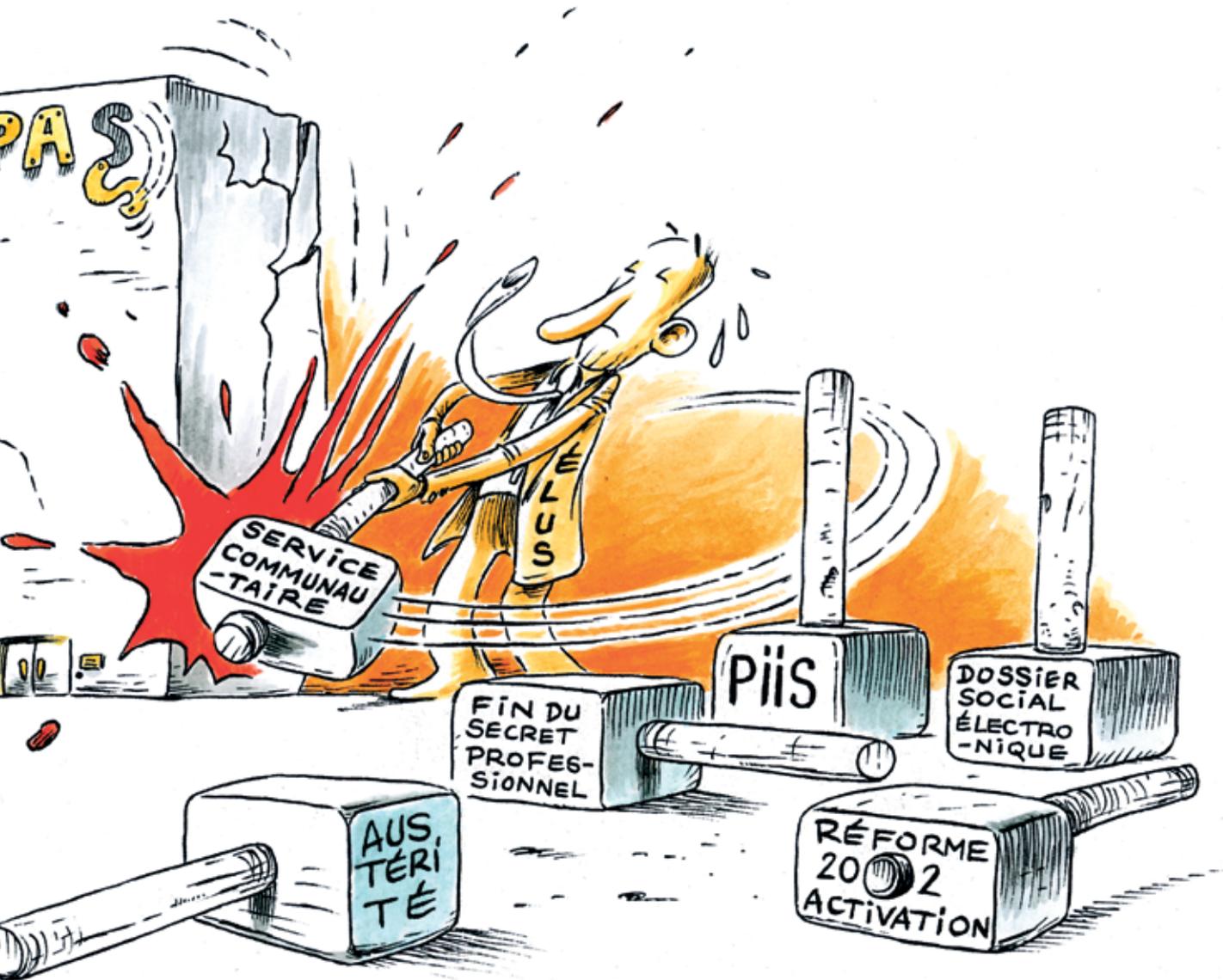
## LA VIE PRIVÉE, C'EST PAS POUR LES PAUVRES

Le recours met également en lumière une facette souvent occultée, mais particulièrement interpellante, de l'imposition des PIIS, inquiétude encore renforcée par leur généralisation à tous les nouveaux demandeurs : le fait que, dans ce cadre, de graves violations du droit à la vie privée et à une vie familiale harmonieuse sont communément admises. Extraits :

« Les CPAS peuvent [donc] imposer des obligations de traitement médical, des obligations de suivi médical ou toutes autres obligations ayant un impact sur la situation médicale de l'intéressé ou d'un tiers qu'il aide. [Elles] peuvent aussi avoir trait à sa résidence ou à son domicile ou avoir un impact indirect sur ceux-ci, [...] consister en des obliga-

tions directes de comportement, d'habillement ou de mode de vie ou imposer des contraintes qui pèsent indirectement sur ceux-ci (participation à des groupes de paroles ou à des activités sociales collectives). Rien n'empêche non plus ces obligations de porter directement sur les relations familiales des bénéficiaires (par exemple : médiation imposée avec des parents en cas de conflit, etc.) ou sur leur relations d'amitié ou d'avoir un impact indirect sur celles-ci (par exemple : mettre fin à une cohabitation, etc.). La loi attaquée permet donc un très grand nombre d'ingérences dans les droits protégés par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. »





Pépé Xstiki

Mais, dès lors que l'intérêt général qu'est censée poursuivre la mesure incriminée est décrit d'une manière aussi abstraite et extensive, il est « par définition » impossible de vérifier s'il justifie la lourdeur du fardeau imposé à l'intéressé, en vertu de cet objectif nébuleux et censément supérieur.

Autre grave lacune relevée par le recours : la loi indique que : « La disposition à travailler [...] peut être rencontrée par l'acceptation d'un service communautaire », mais, une fois encore, ne dit rien sur la manière dont cette notion, déjà très imprécise et subjective en soi, sera appréciée à cette aune. Quand on sait que cette « disposition » constitue une des six conditions à remplir pour bénéficier du RIS, et une des plus impératives... on mesure la menace potentielle qu'elle fait peser sur les demandeurs d'aide, qui ont tout à craindre d'une évaluation négative sous cet angle.

Comme l'écrit Olivier Stein : « Ce n'est pas parce que le travailleur social ne fera pas systématiquement un usage excessif de son pouvoir que ce pouvoir ne reste pas entièrement sien. Au stade de l'élaboration du PIIS, le service communautaire est donc susceptible d'être un travail imposé

sous la menace d'un retrait du RIS. » Une forme d'intimidation qui tient de la violence institutionnelle la plus crue, et incitera sûrement de nombreux allocataires à accepter, même de très mauvaise grâce, de souscrire à un Service Communautaire, dans l'espoir d'améliorer leur « cote ».

### Ni volontariat digne de ce nom, ni réel emploi

Enfin, le recours relève une contradiction fondamentale dans le libellé de la loi, qui affirme que le Service Communautaire sera presté volontairement par l'allocataire, mais ajoute aussitôt qu'il devra obligatoirement faire l'objet d'un PIIS. Un type de convention écrite qui, on l'a déjà dit, est totalement contraignante, avec évaluation et éventuelle sanction à la clé. Évidente incohérence, relevée par plusieurs parlementaires lors des débats préalables au vote de la loi, qui ont exprimé de nombreuses inquiétudes et réserves quant au caractère dans les faits obligatoire du dispositif, du moins dès que le PIIS est signé. Et même par rapport à cette signature, qui est loin de suffire à établir le consentement réellement volontaire et/ou « éclairé » de l'intéressé.

⇒ Le recours signale aussi que, durant ces débats, de multiples autres réactions de parlementaires ont été exprimées, parfois d'ailleurs avec des points de vue ou des demandes contradictoires, voire opposés... Confusion montrant les craintes et les incertitudes que, faute d'un cadre rigoureux, les termes abstraits et évasifs de la loi provoquaient chez eux. Parmi ces imprécisions, la question des conditions auxquelles un SC pourrait faire l'objet d'une réorientation, demandée par l'allocataire lui-même, suite à un changement de sa situation (comme la perte d'un moyen de locomotion nécessaire pour se rendre à son « poste »). Plusieurs élus ont insisté pour que la loi prévoie explicitement la « *nécessaire souplesse* » dans la définition et l'éventuelle redéfinition du projet, en négociation étroite avec le prestataire... Demande qui, une fois de plus, n'a pas été entendue.

## L'imposture du faux « volontariat »

Confronté à ces interpellations, le ministre Borsus a usé d'un artifice grossier, en assimilant le SC à une forme de « volontariat ». Mais comme cette « allusion » sans aucun fondement légal ne satisfaisait pas les élus, Eric Massin, député fédéral et président du CPAS de Charleroi, s'est alors fait le porte-parole de la Fédération des CPAS de Wallonie, en demandant que dans la loi sur le Service Communautaire il soit fait *explicitement* référence au volontariat au vrai sens du terme, tel

qu'il a été encadré par la loi de 2005.

Ce à quoi le ministre s'est engagé publiquement à plusieurs reprises, comme dans cette déclaration où il affirmait que : « *Dans le texte du projet de loi et les exposés des motifs, il est souligné l'inscription dans le cadre du volontariat.* » Certes, cet amalgame avec le « vrai » volontariat est selon nous abusif et délibérément trompeur, ce dernier étant, aux termes de la loi de 2005,

## Le Service Communautaire est censé être volontaire mais doit obligatoirement faire l'objet d'un PIIS

« *une activité exercée sans rémunération ni obligation* ». Amalgame également dénoncé par la Plateforme francophone du Volontariat et même le Conseil Supérieur des Volontaires, l'instance officielle d'avis chargée de contrôler la bonne exécution de cette loi. (5) Mais il n'en reste pas moins que Willy Borsus n'a même pas tenu sa promesse, cette référence ayant par contre « bizarrement » disparu du texte de loi définitif (voir l'encadré ci-dessous).

## Une machine de guerre au service du dumping social...

Le recours met ensuite l'accent sur l'autre risque majeur du SC, qui a également fait l'objet de plusieurs in-



## LES TOURS DE PASSE-PASSE DU MINISTRE

En ce qui concerne la référence au « volontariat », le ministre a sans cesse joué au chat et à la souris avec ses interlocuteurs, lorsque ceux-ci relevaient les lacunes de sa loi, en promettant qu'elle serait complétée et précisée dans des textes ultérieurs, comme avec cet « engagement » solennel pris devant des parlementaires critiques : « *S'agissant d'un élément nouveau, le Service Communautaire sera explicité de façon plus précise dans l'arrêté royal d'exécution et la Circulaire.* » Or, quand l'arrêté royal a finalement été publié, là non plus aucune mention d'une quelconque « inscription dans le volontariat ».

Une absence intrigante, dont la raison nous a été

donnée lorsque notre avocat a pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'Etat sur la version initiale de l'arrêté royal. Car si ce dernier « renvoyait » bien à la loi sur le volontariat, c'était pour ajouter aussitôt que celle-ci s'appliquerait effectivement au Service Communautaire... à l'exception de deux articles de ladite loi, et non des moindres. D'une part, celui établissant le caractère nécessairement volontaire du volontariat. Puis un second, précisant que le qualificatif de « volontaire » fait référence à la personne qui preste ces activités bénévoles... de son plein gré. Des éléments qui semblent tenir de la « lapalissade » ou du pléonasme, mais qui, à la lueur des manœuvres en question, s'avèrent loin

d'être superflus !

### La main dans le sac

Un douteux traficotage du texte, vidant celui-ci de sa substantifique moelle, qui a fort heureusement été repéré et critiqué par le Conseil d'Etat dans l'article 2 de son avis, en des termes cinglants et presque ironiques, dans sa conclusion : « L'article 14/1, § 2, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 dispose que la loi du 3 juillet 2005 « relative aux droits des volontaires », à l'exclusion de l'article 3, 1°, a), et 2°, est d'application pour le service communautaire. Indépendamment de la question de savoir si la loi du 3 juillet 2005 ne s'applique déjà pas par elle-même – et dans son intégralité – au service

communautaire visé dans le projet, ce qui rendrait superflue une disposition expresse en ce sens, force est de constater que ni la loi du 26 mai 2002, ni celle du 3 juillet 2005 ne contiennent une habilitation spécifique permettant au Roi de déclarer la loi du 3 juillet 2005 applicable à une activité volontaire déterminée ou d'exclure l'application de certaines parties de cette loi à cette activité. L'article 14/1, § 2, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté du 11 juillet 2002 doit dès lors être omis du projet. A titre subsidiaire, il peut par ailleurs être relevé qu'on n'aperçoit pas très bien comment la loi du 3 juillet 2005 peut s'appliquer au service communautaire concerné si certaines dispositions fondamentales

terventions au Parlement, entre autres de la part du représentant du Vlaams Netwerk Tegen Armoede, lequel a souligné « le risque de démantèlement du réel emploi au sein des services publics, et son remplacement par du travail non convenable et non rémunéré ». En un mot : la perspective d'une forme de *dumping social* particulièrement pernicieuse, d'autant plus qu'elle se fait cyniquement au nom même de la réinsertion professionnelle des exclus du marché du travail !

Face à cette critique largement partagée, la réponse de Willy Borsus, vaut son pesant de sophisme : « *Le ministre ne peut partager le point de vue de membres qui voient dans le service communautaire un moyen d'éroder le marché du travail. En Belgique, quatre millions de personnes sont sur le marché du travail. Le service communautaire ne représentera qu'une très faible part par rapport à ce chiffre.* »

### ... et aux dépens des plus vulnérables

Une réfutation des plus bancales et franchement dérisoire. Car si le SC représentera effectivement une portion marginale de l'ensemble des travailleurs du pays, tous secteurs professionnels confondus, par contre, il constituera bel et bien *une concurrence déloyale massive et des plus nuisibles au sein des secteurs socioprofessionnels où il sera principalement développé, à savoir les emplois peu qualifiés dans les services publics et le secteur associatif, socioculturel...* Des emplois pourtant reconnus comme toujours plus insuffisants, en terme de débouchés pour

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. ». Fin de citation...

Mais si le ministre a bien dû tenir compte de ce sérieux rappel à l'ordre d'une des plus hautes autorités juridiques en matière législative, c'est donc d'une manière encore plus expéditive, en supprimant purement et simplement toute référence à la loi sur le volontariat dans l'arrêté

royal (trahissant ainsi sa promesse aux fédérations de CPAS).

### Incorrigible récidiviste...

Mais voilà que peu après, encore plus étrangement, cette référence au volontariat a « réapparu » dans la circulaire publiée peu après - soit dans un texte purement administratif, n'ayant aucune portée légale ! Entourloupe manifestement destinée à leurrer les responsables de CPAS à qui elle est destinée, et qui se reposent couramment sur ce « mode d'emploi » pour orienter leur pratique, bien plus que sur des textes législatifs ardu. Ultime et médiocre subterfuge, qui illustre le degré de duplicité et l'absence totale de scrupules du personnage...

les jeunes peu ou mal scolarisés, pénurie encore plus criante à Bruxelles.

### La grande braderie du droit du travail

Au final, comme le souligne Olivier Stein, on se retrouve avec un dispositif hybride et ambigu, qui n'est ni du volontariat, au sens authentique et officiel du terme, ni un réel emploi ! Et donc, presté en dehors de toutes les prescriptions et les garanties offertes par le droit du travail, ou même celles, beaucoup plus limitées, figurant dans la loi de 2002 sur le volontariat.

Ainsi :

- Aucune limite de temps légale n'est fixée pour le SC, qui, le cas échéant, pourrait être presté indéfiniment, voire « à vie » - ce qui est formellement proscrit par la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Hypothèse qui n'a rien d'excessif ni de fantaisiste : lors des débats parlementaires, on a pu entendre des élus vanter le caractère vertueux du Service Communau-

## Un risque de démantèlement du réel emploi au sein des services publics

taire du point de vue « moral », sur le mode bien connu de « l'oisiveté, mère de tous les vices », et même « philosophique », car il permettrait à ses « bénéficiaires » de « *rester en contact avec la société et de donner du sens à leur existence* » (citation textuelle). Comme le relève avec acuité le recours, en l'absence de tout cadre précis, certain-e-s avancent donc ouvertement des « justifications » quasi existentielles, pouvant servir d'alibi à la poursuite infinie d'un tel « enrôlement », censément pour le plus grand bien de ces réquisitionnés à perpétuité.

- Une dérive d'autant plus plausible qu'aucune modalité n'est non plus prescrite quant à la manière (ni même la simple possibilité) de mettre fin au SC. Sous l'angle temporel, l'exécution de celui-ci est laissée une fois de plus à la décision discrétionnaire du CPAS, c'est-à-dire le plus souvent de l'assistant social référent de l'allocataire.

- De plus, sur le plan de l'horaire de travail, la loi ne donne non plus aucune limite. Dans son projet originel qui visait d'abord les chômeurs, l'accord de gouvernement fait allusion à un maximum de deux jours et demi par semaine pour le SC, en invoquant la nécessité de laisser du temps au/à la prestataire pour rechercher un emploi. De même, en CPAS, la loi dit bien que le SC *peut* contribuer à répondre à l'exigence de disposition au travail, mais pas « seulement ». L'allocataire acceptant ce travail gratuit n'étant pour autant pas dispensé de continuer à « s'activer » comme un fou, dans la chasse à cet improbable et le plus souvent introuvable job, quête du Saint Graal à laquelle nul « assisté » ne peut échapper (sauf raisons de santé ou d'équité, que beaucoup de CPAS semblent de plus en plus rétifs à reconnaître).

⇒ - Néanmoins, cette indication de la bouche même des concepteurs du SC est précieuse. Car c'est une manière implicite de reconnaître que, au-delà d'un certain nombre d'heures, celui-ci peut porter atteinte à la possibilité de faire preuve de cette « disposition au travail »... dont on a vu combien elle était vitale pour le bénéficiaire du RIS, conditionnant strictement l'octroi ou la préservation de ce dernier et/ou d'autres formes d'aide par le CPAS. Comme le note Olivier Stein, une « recherche active d'emploi » est une occupation très énergivore et chronophage, qui peut rapidement se révéler contradictoire voire incompatible avec un second fardeau aussi lourd qu'un SC, *a fortiori* « illimité ».

### ... profitez-en, on liquide !

Au-delà de ces critiques plus générales, le recours décline ensuite toute la gamme des manquements précis au droit social et plus particulièrement au droit du tra-

vail, et même, plus largement, aux Droits de l'Homme, constatés dans la loi instaurant le SC. Laquelle foule allègrement aux pieds un très large éventail de principes, en permettant :

- des prestations non conformes aux normes en vigueur en matière de sécurité et de santé dans le secteur ou la profession concernés. Fait révélateur : lors d'un débat organisé dans le cadre des récentes Marches de la Plate-Forme Boycott Service Communautaire, un président de CPAS a de bonne foi et « innocemment » avoué n'avoir jamais songé à ce problème, lors de la mise au travail bénévole qu'il pratiquait régulièrement dans son institution ;
- des prestations nécessitant une condition et une apti-

## Le Service Communautaire foule aux pieds un large éventail d'articles du droit social et des Droits de l'Homme

### LE STANDSTILL, UN CRAN D'ARRÊT POUR COUPER COURT AUX RECLS SOCIAUX

Selon Olivier Stein, une première opportunité à étudier, voire à saisir, pour contrer le Service Communautaire et plus largement le *Workfare*, sous toutes ses formes, est l'invocation du fameux *standstill* - dit aussi « effet cliquet ».

Métaphore désignant un principe de droit qui veut que toute nouvelle législation ne peut théoriquement entraîner une régression significative par rapport à divers droits existants, et plus globalement à la situation de bien-être général de la population. Principe certes fort abstrait et difficile à faire valoir en justice, d'autant que, on s'en doute, toute une série de conditions doivent être réunies pour prouver qu'il y a bien transgression du *standstill*. Et, inversement, que toute une série de dérogations sont également prévues, au nom d'intérêts décrétés supérieurs ou de situations particulières, qui

peuvent exonérer l'Etat de l'application dudit principe.

Mais de récentes plaintes introduites sur cette base ont montré qu'il s'agit d'une voie malgré tout prometteuse, aussi étroite soit-elle, comme les procédures engagées avec succès contre les atteintes au droit au chômage commises par le gouvernement Di Rupo, auxquelles nous avons accordé une large couverture (au propre comme au figuré) dans cette revue.

(1) Or, ainsi que le dit le recours, parlant de la généralisation des PIIS, et de l'instauration d'un Service Communautaire qui peut en faire partie : « Ces deux nouvelles conditions constituent des reculs sensibles en ce qu'elles peuvent mener à un retrait de l'aide sociale et du RIS. » Aucune raison donc d'être défaitiste dans ce cas-ci non plus...

(1) Voir *Ensemble !* n° 92 et, dans ce numéro, l'article p. 42

tude physique ou mentale que n'a pas l'intéressé à ce moment-là ;

- des prestations qui sont au contraire très en dessous du travail auquel, eu égard à ses qualifications, l'allocataire pourrait prétendre ;
- des prestations non payées et qui, normalement, sont exercées dans un cadre rémunéré ;
- des prestations payées insuffisamment par rapport aux barèmes en cours dans le domaine ;
- des prestations qui ne font l'objet d'aucun défraiement pour les frais engagés personnellement par l'intéressé (habillement, outillage...), ni d'aucun remboursement pour ses éventuels achats dans ce cadre.

Et, surtout, ce qui est le plus à craindre massivement, - des prestations qui, dans les faits, n'améliorent en rien le profil des personnes sur le marché de l'emploi - alors même que tel est le principal objectif affiché du Service Communautaire !

### Quand le travail (indécent) éloigne de l'emploi

On pourrait même ajouter que, pour de nombreux intéressés, le contraire peut être vrai : du fait de la « déqualification/disqualification » permise par le SC et dénoncée juste ci-dessus, l'allocataire aura parfois tout intérêt à faire l'impasse dans son curriculum vitae sur les prestations peu valorisantes qu'il a dû offrir.

Nous nous souvenons d'un cas semblable rencontré lors d'entretiens avec des anciens travailleurs sous contrat Article 60 - pourtant rémunérés eux, et dans un dispositif moins stigmatisant que le SC : une photographe, sortant tout juste d'un cancer fort invalidant, et qui s'était vu imposer un travail très lourd de nettoyage« industriel » des locaux du home du CPAS. Expérience peu gratifiante, dont elle avait pris soin par la suite d'effacer toute trace, car nettement moins « vendeuse » auprès des employeurs.

## QUAND L'ETAT FÉDÉRAL PIÉTINE LES PLATE-BANDES DE SES VOISINS

Sous l'angle d'une mise en cause plus « institutionnelle », l'autre piste à creuser pourrait être la dénonciation du fait que, en créant le Service Communautaire et en en faisant un instrument de la politique des CPAS, la loi Borsus ne respecte pas le champ de compétences respectives des différentes entités de l'Etat belge.

En effet, comme le rappelle

le recours : « La loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat du 6 janvier 2014 a ajouté un point [...] qui confie explicitement aux régions la compétence de régler « la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière ». Cette insistance du législateur spécial en ce qui concerne précisément la mise au travail des bénéficiaires

du RIS traduit une volonté d'empêcher tout empiètement du pouvoir fédéral dans ce domaine. Or, le Service Communautaire empiète totalement sur ce domaine, puisqu'il constitue une mise au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. En contradiction totale avec la jurisprudence précitée, ce Service Communautaire opère en dehors « des programmes de placement

des travailleurs et de mise au travail des demandeurs d'emploi élaborés par les régions » et est susceptible d'entrer « en concurrence avec ces programmes ».

Un beau cas de figure pour faire jouer le « conflit de compétences », dont notre cher petit Royaume en forme d'usine à gaz institutionnelle a le secret, et cette fois pour la bonne cause...

### Des violations « en série »

En guise de conclusion, le recours s'achève sur une nouvelle série édifiante d'« items » : celle des articles législatifs et réglementaires, ou de décisions qui ont fait jurisprudence et d'avis de diverses instances belges et internationales : Convention européenne des Droits de l'Homme, Charte sociale européenne, Comité européen des Droits Sociaux, et même Constitution belge... auxquels le SC déroge allègrement. Panoplie venant en renfort de ces innombrables accusations de non-respect d'obligations et/ou d'interdictions relatives aux droits des travailleurs et aux devoirs des employeurs. En la matière, le Service Communautaire semble bien être une sorte de recordman, à en juger par l'étendue de ce catalogue de la Redoute du déni de droit.

Aussi, nous vous ferons grâce de cet inventaire exhaustif, dans lequel il y en a pour tout le monde. En encadrés, vous en trouverez juste deux éléments, parce qu'ils sont à la fois spécifiques au contexte belgo-belge, et susceptibles de donner lieu à des procédures méritant d'être engagées.

### Approfondissons les brèches jurisprudentielles !

Nous reviendrons toutefois dans un prochain numéro sur une dimension essentielle de cette problématique, à partir de l'étude stimulante et passionnante qu'y ont consacré Vanessa De Greef et Elise Dermine (6) - laquelle a d'ailleurs constitué l'une des principales sources de nos deux recours. A savoir, l'état de la jurisprudence internationale en matière d'interdiction du travail forcé, mais aussi du travail « non librement entrepris » - forme en quelque sorte atténuée du premier, auquel ressort clairement le *Workfare*, et plus particulièrement le Service Communautaire.

Car des avancées significatives sur ce terrain ont été engendrées progressivement, lesquelles restent trop souvent lettre morte, faute d'une mise en œuvre pratique. Un tort, car cette approche offre un angle de vue plus large, embrassant toutes les formes « irrégulières » et

plus ou moins contraintes de travail non encadré ni protégé... qui (outre le travail carcéral, bien plus ancien) prospèrent depuis une bonne vingtaine d'années, sous l'égide du bien mal nommé « Etat social actif ».

Sur base de cette évolution des réglementations internationales et de récentes décisions de diverses juridictions européennes ces formes de travail pourraient bien faire l'objet de plaintes et réclamations, potentiellement couronnées de succès. Ouvrant ainsi la voie à des améliorations considérables de la protection de l'ensemble des travailleurs. Et d'abord pour les nouveaux « damnés de la terre », astreints à des formes larvées de « travaux forcés »... et pire encore, sous-payés, voire gratuits, comme le Service Communautaire. □

(1) [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/piis\\_rapport.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/piis_rapport.pdf)

(2) Une interprétation déloyale de cette étude qui a été publiquement critiquée lors des Etats Généraux de l'insertion de la Fédération des CPAS wallons, le 22 septembre 2016, par Abraham Franssen en personne, un de ses deux coordinateurs. En présence de Willy Borsus, celui-ci a déclaré dans des termes à peine voilés qu'il était loin de partager les conclusions que le gouvernement en a tirées. Et il en a fait autant au séminaire de la Plateforme francophone du Volontariat : « Allocataires, demandeurs d'emploi, jeunes... Libres d'être volontaires ? », le 5 mai 2017.

(3) Voir *Ensemble !* n° 94, « Des workhouses au workfare, le retour des travaux forcés pour les pauvres ».

(4) Voir *Ensemble !* n° 92, « Tartuffe au Parlement ».

(5) Voir *Ensemble !* n° 92 « Volontairement obligatoire ou obligatoirement volontaire ? », n° 93 « Une loi scandaleuse et totalement inutile », n° 94 « Le « communiqué de victoire » des CPAS wallons : mieux vaut en rire ? » et « Surtout, éviter la sanction et garantir le caractère volontaire du travail », et n° 95 « En marche... contre le précarité légale ».

(6) Dermine, E., & De Greef, V. (2016, November 20). 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*. In F. Dorssemont, S. Van Drooghenbroeck, & G. Van Limberghen (Eds.), *Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail* (pp. 309-343). Bruges: La Charte.