

La disposition au travail est, depuis très longtemps, le critère principal qui distingue les « bons » pauvres des « mauvais » pauvres, ces derniers étant ceux qui « refusent de travailler » alors même que rien ne les en empêche. A chaque mesure d'exclusion du chômage, le sujet refait surface avec une acuité particulière.

Yves Martens (CSCE)

La disposition au travail, nous le verrons, est une constante de l'histoire de l'aide sociale. Elle a pris cependant, selon les périodes, des accents différents que nous étudierons. Depuis la création du minime, en 1974, lorsque des chômeurs sont exclus par l'ONem surgit souvent la question de savoir comment les CPAS vont ou non tenir compte de cette « sanction » pour évaluer leur disposition au travail. Ce point nous avait inquiétés en 2004, lors de l'activation du comportement de recherche d'emploi que nous avions rebaptisée la « chasse aux chômeurs » : les CPAS ne risquaient-ils pas de considérer que les chômeurs exclus pour ne pas avoir fourni des « efforts suffisants de recherche d'emploi » ne remplissaient pas l'une des six conditions du droit à l'intégration sociale (DIS), à savoir cette fameuse disposition au travail ? Cette problématique qui fut un véritable enjeu à l'époque fut heureusement assez vite réglée par la jurisprudence et par l'autorité de tutelle des CPAS, le SPP Intégration sociale, qui confirma rapidement la jurisprudence majoritaire que nous évoquerons dans le prochain numéro mais dont le contenu essentiel est qu'on ne peut évaluer la disposition au travail en CPAS avec les mêmes critères que ceux utilisés pour déterminer la disponibilité active en chômage.

La fin de droit n'est pas une sanction

Les exclus de 2015 pouvaient bénéficier de cette jurisprudence d'une part et, d'autre part, leur fin de droit était liée à une durée fixée arbitrairement et non à leur « comportement » de recherche d'emploi. La fin de droit, la limitation dans le temps du droit aux allocations, ne sont pas techniquement une sanction : elles ont un caractère automatique, indépendant d'une éventuelle « faute » de l'assuré social. L'ONem ne notifie d'ailleurs pas de sanction, mais « avertit » simplement d'une date de fin de droit. Une exclusion de ce type peut donc d'autant moins être considérée par les CPAS comme un indice d'absence de disposition au travail. Un outil instauré pour les jeunes en 1993, le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) va cependant jouer un rôle important dans les sanctions appliquées par les CPAS en matière de non-disposition au travail. Le PIIS, qui est l'un des marqueurs et des instruments de ce qu'on a appelé « l'État social actif », a ensuite été élargi en 2002 par la loi DIS, puis la réforme en 2016 du gou-

vernement Michel élargissant le Projet individualisé d'intégration sociale à tous les (nouveaux) bénéficiaires du DIS. Avec le PIIS, la sévérité avec laquelle la disposition au travail a été évaluée s'est renforcée. Nous montrerons le changement profond qu'a entraîné cette « contractualisation » du droit à l'aide sociale.

Quid des actuelles fins de droit ?

Notre inquiétude originelle reprend vigueur aujourd'hui. Les exclus de 2026 et 2027 s'inscrivent dans la lignée de ceux de 2015 (une fin de droit après un temps déterminé) mais posent tout de même d'autres questions. En effet, leur profil est fort différent de celui de leurs prédécesseurs de 2015, non seulement quant à la base de leur admissibilité au chômage (surtout travail *versus* études) et aux catégories familiales (une majorité de non-cohabitants *versus* une majorité de cohabitants, lire le graphique p. 5), mais aussi concernant leur âge, leur niveau de qualification et leur durée de chômage. Précisons que nous n'incluons dans notre champ d'investigation que les demandeurs de revenu d'intégration (RI) et non d'aide équivalente au RI, qui concerne les personnes dont le séjour date de moins de cinq ans et qui devraient être peu nombreuses à être concernées par la limitation dans le temps des allocations de chômage. De même nous ne tiendrons pas compte des personnes voulant reprendre des études puisque ces dernières, si elles le font avant le 31 décembre 2025 dans une filière menant à un métier

en pénurie et faisant l'objet d'une dispense de disponibilité accordée par le service régional de l'emploi, ne seront pas concernées par la fin de droit tant qu'elles verront cette dispense renouvelée. A partir du 1^{er} janvier 2026, cette possibilité ne subsistera que pour les formations/études menant aux métiers d'infirmier/infirmière ou d'aide-soignante.

La « contractualisation » du droit à l'aide sociale a provoqué un changement profond

La jurisprudence...

La littérature scientifique que l'on trouve le plus facilement en matière de disposition au travail en CPAS, ce sont des analyses de jurisprudence des juridictions du travail. (Lire le prochain numéro pour plus de détails sur ces tribunaux.) À commencer par ce que beaucoup de praticiens du secteur appellent « La Bible », c'est-à-dire l'ouvrage « Aide sociale – intégration sociale. Le droit en pratique », paru en 2011, qui a consacré, sous les plumes de F. Bouquelle et P. Lambillon, un

⇒ chapitre de vingt-six pages à la question, les auteurs signalant qu'il s'agit surtout de décisions bruxelloises. On trouve aussi, sur le site du SPP Intégration sociale (SPP IS), un « Aperçu de jurisprudence 2012 », réalisé par l'Université de Gand pour le SPP IS, dont le chapitre qui nous intéresse fait vingt pages et présente l'intérêt de comprendre davantage de décisions des juridictions des différentes parties du pays. (1) Philippe Versailles, en 2014, complète utilement l'analyse dans un ouvrage de référence lui aussi. (2) En 2017, donc juste après la réforme de 2016 précitée, la Fédération des CPAS wallons publie dans la collection « Boîte à outils des CPAS », un référentiel intitulé « La disposition au travail et le PIIS » qui offre l'intérêt de réunir, par thèmes et via des exemples concrets, à la fois de la jurisprudence et des pratiques de CPAS. La même année, Ricardo Cherenti (Directeur général du CPAS d'Ecaussinnes) consacre, dans son ouvrage « La collaboration CPAS – bénéficiaires », un chapitre de trente et une pages à notre sujet. En 2024, Carlo Caldarini se livre au même exercice que la Fédération des CPAS wallons sept ans avant, dans « La Condition de disposition au travail dans le CPAS : de la théorie à la pratique ». Un livre vient enfin de paraître en juin 2025 chez Larcier mais la disposition au travail n'y occupe qu'une place infime : trois pages, sans apport bien nouveau, sinon deux jugements de 2022 en matière de reprise d'études, que nous n'aborderons pas principalement dans ce travail...

et ses limites...

La jurisprudence est très importante... pour les situations qui arrivent devant les juridictions (les juges se basent beaucoup sur les décisions précédentes), pour son influence sur les ouvrages de doctrine et parfois pour les circulaires ou textes législatifs qu'elle inspire. Mais elle présente un double écueil majeur. *Primo*, par définition, elle ne traite que des situations qui ont été portées devant les tribunaux. Se contenter de la jurisprudence, c'est donc faire abstraction d'une part importante de la réalité, de tous les cas qui n'arrivent jamais à l'étape des recours (et on sait qu'ils sont légion, en particulier en CPAS). A propos des multiples problèmes posés par l'activation du comportement de recherche d'emploi (mesure de 2004), nous avons été assez abasourdis par la réaction d'un juriste, haut responsable syndical, qui nous avait reçus à l'époque pour entendre nos interpellations, et qui nous disait : « *Pour moi, de là où je suis, ce dispositif ne pose pas de souci car il n'y a pas de contentieux* ». Passée la stupéfaction, nous avons mieux compris ce propos. Les différents services juridiques travaillent principalement sur les décisions des tribunaux, ce qui est logique. De ce fait, ils ont une vision intéressante, mais très limitée et même biaisée, de la réalité. D'autant plus biaisée que (trop) peu de gens forment des recours, soit qu'ils n'en ont pas les moyens de capital culturel, au sens où l'entendait Bourdieu, soit qu'ils y renoncent par manque de foi dans l'institution, résultat d'échecs antérieurs. La vision que donne la jurisprudence est d'autant plus limitée que beaucoup de jugements ne sont ni publiés (il suffit de

voir le nombre de renvois de certains analystes à des jugements inédits) ni même communiqués. Ajoutons qu'il ne suffit pas d'avoir une ou des jurisprudences favorables. Par définition, une jurisprudence ne s'applique qu'à un cas d'espèce. Encore faut-il avoir ensuite un défenseur capable de transposer un cas d'espèce à un autre. Cela demande un gros travail que peu d'avocats *pro deo* pourront mener, cela étant dit sans leur jeter la pierre, notre point étant la précarité dans laquelle ils doivent le plus souvent agir.

Un accès difficile

Mais il y a *secundo* une autre pierre d'achoppement. La Belgique compte neuf tribunaux du travail (première instance) qui produisent des jugements : ceux d'Anvers, de Gand, de Louvain, de Bruxelles néerlandophone, de Bruxelles francophone, d'Eupen, de Liège, du Brabant wallon et du Hainaut. L'instance d'appel est la cour du travail qui produit des arrêts. Notre pays n'en compte que cinq, qui sont les grandes zones judiciaires du territoire : Bruxelles, Anvers (qui compte deux divisions, Anvers elle-même plus Hasselt), Gand (deux divisions, Gand elle-même plus Bruges), Mons et Liège (trois divisions, Liège elle-même plus Namur et Neufchâteau). Seul le ressort de Liège collecte et communique de façon significative jugements et arrêts. L'asbl Terra Laboris réalise de son côté un travail considérable de collecte, de publication et de commentaire des décisions des juridictions de travail. Par ailleurs, des avocats, des chercheurs, des professeurs d'université, des centres comme la *Street Law Clinic* en droit social participent également à cette collecte, ou plus exactement, en font leur part qui n'est pas nécessairement mise en commun. Dès lors, faute d'une collecte et d'une communication systématiques des décisions de justice (anonymisées évidemment), pour laquelle les cours et tribunaux devraient recevoir des moyens adéquats, la jurisprudence consultable ne peut être considérée comme suffisamment représentative. Enfin, certaines jurisprudences « vieillissent » vite : les législations en matière sociale changent souvent, c'est un domaine très mouvant et donc nombre de décisions perdent rapidement de leur pertinence, *a fortiori* vu le temps qu'il faut pour que les jugements soient connus.

La condition d'octroi la plus difficile à objectiver

Aller plus loin

Dans le cadre de notre analyse, nous tiendrons donc compte de la jurisprudence, sans toutefois nous en contenter. Ceci est d'autant plus vrai que la jurisprudence, ce ne sont jamais que des décisions en droit. Certes, les juridictions du travail sont, avec la justice de paix, celles qui sont sans doute les plus proches de la situation sociale, réelle, des justiciables. Pour y avoir défendu des demandeurs/bénéficiaires, nous pouvons témoigner d'une certaine bienveillance, d'une compréhension, d'une empathie... qui reste néanmoins évidemment liée à des règles de droit. Mais on conçoit bien qu'il faut dépasser cette dimension du débat. Tout qui a travaillé en CPAS ou y a eu affaire voit bien qu'il ne suffit pas de réfléchir en termes de droit, qu'il faut

regarder ce qui se passe « en vrai ». C'est ce que Daniel Dumont appelle, reprenant les termes de D. Simoens, analyser « in het recht », c'est-à-dire sur papier, mais aussi « in het echt », c'est-à-dire sur le terrain. (3)

Le souci est que l'on a peu de connaissances scientifiques des pratiques de terrain, *a fortiori* sur la question spécifique de l'évaluation de la disposition du travail. Il y a un CPAS par commune et chacun d'eux, dans un cadre légal et réglementaire général, applique ce cadre de façon propre, ce qui donne quasi plus de cinq cents pratiques différentes. Nous l'avons vécu de façon concrète dans les divers CPAS où nous avons été actifs, sous différentes casquettes. En outre, la disposition au travail est un point dont l'évaluation est particulièrement difficile et subjective. Comme l'écrit Daniel Dumont « *l'exigence générale d'être disposé à être mis au travail (...) a toujours constitué la condition d'octroi du minimex la plus difficile à objectiver* ». (4)

Comment dès lors saisir la réalité de terrain ? Un élément tangible et accessible, d'autant plus qu'il est largement généralisé, y compris pour des raisons basées sur des raisons financières (5), c'est le Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Le PIIS présente l'intérêt, même s'il ne traite pas uniquement de la disposition du travail, d'avoir été abondamment traité tant par la jurisprudence que par le SPP IS, les associations de terrain et des études académiques de type sociologique. Parmi ces dernières, deux recherches commanditées

Trop peu de gens ont recours aux tribunaux du travail

par le SPP Intégration sociale : l'une en 2015 (Karel de Grote-Hogeschool & Centre d'Etudes Sociologiques de l'Université Saint-Louis) et l'autre en 2021 sur la mise en œuvre de la réforme (élargissement) du PIIS de 2016 donnent des indications intéressantes.

Enfin, il y a la question du vécu des personnes concernées. Nous avons depuis plusieurs mois des contacts avec des chômeurs qui tentent de savoir ce qui va leur arriver. Leur inquiétude monte et la prise de conscience semble plus importante que lors des réformes précédentes. En appui de ces expériences personnelles, signalons la recherche qualitative « Les expériences de l'exclusion du chômage » réalisée, sur les exclusions de 2015, par Didier Demazière (CNRS, Sciences Po Paris), Marc Zune (UCL), et Elise Ugeux (UCL). □

(1) A noter qu'en publiant en 2014 cette analyse de la jurisprudence 2012, le SPP IS a retiré de son site l'analyse précédente qui portait sur l'année 2006, ce qui est évidemment fort regrettable pour les chercheurs...

(2) Versailles P., *Le droit à l'intégration sociale*, Waterloo, Kluwer, coll. « Études pratiques de droit social », 2014.

(3) Dumont D., « Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ? », in V. van der Plancke (dir.), *Droits sociaux fondamentaux et pauvreté*, Éditions La Chartre, Bruxelles, 2012, p. 151.

(4) *Idem*, p. 143.

(5) La contractualisation par le PIIS « offre » au CPAS, à certaines conditions, un remboursement de 10% de plus par le fédéral.

UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE DE LA DISPOSITION AU TRAVAIL

L'une des dimensions de la compréhension du présent est l'étude du passé. Et il peut être utile de remonter loin dans celui-ci.

Il est à nos yeux essentiel de placer notre réflexion sur les politiques sociales dans une perspective historique. Lorsque l'on s'intéresse à l'histoire des dispositifs sociaux, on comprend bien mieux les raisons de ces enchevêtrements, de ces couches de sédiments dont beaucoup suivent une même logique rendant d'autant plus intéressantes les ruptures que l'on observe. Robert Castel a intitulé son ouvrage de référence « Les méta-

morphoses de la question sociale » et s'en est expliqué de la façon suivante dans son avant-propos : « *Métamorphoses* », dialectique du même et du différent : dégager les transformations historiques de ce modèle, souligner ce que ses principales cristallisations comportent à la fois de nouveau et de permanent, fût-ce sous des formes qui ne les rendent pas immédiatement reconnaissables. Car, bien entendu, les contenus concrets que recouvrent des notions