

# Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives

---

**Hugo MORMONT**

*Avocat général près la Cour de cassation*

**Katrin STANGHERLIN**

*Conseillère à la Cour du travail de Liège*

---

*Partant de la pratique judiciaire de ses auteurs, la contribution est consacrée aux contours de l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution dans le contentieux de la sécurité sociale.*

*Dans un premier mouvement et en se fondant sur les acquis jurisprudentiels en la matière, les auteurs s'attachent à mettre en évidence un certain nombre d'éléments qui balisent ce principe de standstill, que ce soit en termes de champ d'application ou de portée concrète. Ce faisant, ils esquissent un certain nombre de limites qui s'imposent tant aux législateurs qui seraient tentés de faire évoluer les droits sociaux dans le sens d'un « repli » qu'aux assurés sociaux désireux de s'en protéger en invoquant l'article 23 de la Constitution.*

*Dans un second temps et de manière plus prospective, la contribution s'éloigne des éléments acquis pour tenter de tracer certaines perspectives dans la mise en œuvre par les juges de ce principe de standstill. En particulier, les auteurs s'interrogent sur les points de comparaison entre le raisonnement fondé sur le principe de standstill et celui qui consisterait à accomplir un contrôle direct de conformité à l'article 23 de la Constitution, essayant de déterminer dans quelle mesure les deux raisonnements s'opposent, convergent ou peuvent se compléter. De même, la contribution s'interroge sur le point de savoir si le recours au principe de standstill dans le contentieux individuel des droits subjectifs permet, voire impose, au juge une approche individuelle ou catégorielle de la problématique plutôt que strictement abstraite.*

## I - ENCORE UN ARTICLE SUR LE STANDSTILL...

1. L'article 23 de la Constitution s'apprête à fêter ses trente ans.

La présente contribution n'a pas vocation à compiler l'abondante littérature juridique qui lui a déjà été consacrée au cours de ces trois décennies<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> On peut citer à cet égard, sans prétention à l'exhaustivité: J.F. NEVEN, E. DERMINE, S. PALATE et S. GILSON, « Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique » in M. VERDUSSEN et N.

Elle n'entend pas non plus revenir de manière théorique et exhaustive sur l'effet de standstill que l'on prête à l'article 23 de la Constitution<sup>2</sup> – faute de pouvoir lui reconnaître un effet direct<sup>3</sup>, ni sur tous les détails de son application en droit de la sécurité sociale.

La présente contribution entend prendre acte de la consécration jurisprudentielle de cet effet de standstill attaché au droit constitutionnel à mener une vie conforme à la dignité humaine et à la sécurité sociale, pour émettre des réflexions issues essentiellement de la pratique judiciaire. En effet, si les litiges dans lesquels l'effet de standstill est invoqué ont connu un bond en avant depuis 2015, les hésitations que l'on ne peut concevoir qu'avec un dossier concret sous les yeux ont fait l'objet de peu de réflexions publiées (et cette contribution n'aborde qu'une partie mineure de celles-ci).

Les réflexions regroupées ici s'orientent autour de deux axes distincts. Le premier – les balises – consistera à tenter de synthétiser, sur la base d'arrêts des trois juridictions suprêmes belges, les principaux contours que cet effet de standstill a acquis (avec une certitude raisonnable à tous le moins) en droit de la sécurité sociale. Le second axe – les perspectives – entend à l'inverse alimenter la réflexion sur une série de questions que l'application de ce principe laisse ouvertes. On abordera à cet égard essentiellement la problématique des rapports entre le standstill et l'effet direct et spécialement de savoir si les juridictions judiciaires ne devraient pas accorder une place plus importante au contrôle direct. De même, sera évoquée la question de savoir si l'appréciation du respect de l'obligation de standstill qui pèse sur le législateur doit se faire de

---

BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, p. 1323; A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution – Coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, la Charte, 2008; P. MARTENS, « Les droits sociaux sont-ils constitutionnalisables ? » in Ph. GOSSERIES et M. MORSA (coord.), *Le droit du travail au XXIème siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 263; I. HACHEZ, « Du principe de standstill à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux: quelle justiciabilité pour le droit au travail ? » in Ph. GOSSERIES et M. MORSA (coord.), *Le droit du travail au XXIème siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 273; P. MARTENS, « L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution », *R.B.D.C.*, 1995, p. 18; M. STROOBANT, « Ontstaan en draagwijdte van art. 23 grondwet houdende toekenning van sociale grondrechten », *R.D.S.*, 1994, p. 207; D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 11; D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale: un principe de standstill, et quoi d'autre ? » in Q. DETIENNE et H. MORMONT, *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, 2021, coll. Commission Université-Palais, p. 473;

<sup>2</sup> Voy. notamment: I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Athènes-Bruxelles-Baden-Baden, Sakkoulas-Bruylant-Nomos, 2008; I. HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels – Des obligations négatives aux obligations positives » in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 1, p. 331; G. MAES, « Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in de art. 23 G.W.: (progressieve sociale) grondrechtenbescherming », *R.W.*, 2005-2006, p. 1090; L. GOOSSENS, « Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van sociale welvaartsstaat? », *R.W.*, 2014-2015, p. 80; F. LAMBINET, « Mise en oeuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage: quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », *Bulletin de Terra Laboris*, n° 61, 15 avril 2018, pp. 2-4, disponible en ligne sur: <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2487>; M. VERDUSSEN et M. SOLBREUX, « La Constitution, rempart contre l'effritement de la sécurité sociale ? », *La sécurité sociale, stop ou encore ?* (collectif), Genval, Vanden Broele, 2019, p. 39-61.

<sup>3</sup> A tout le moins dans la version positive de cette notion, c'est-à-dire en tant qu'instituant un droit-créance permettant d'exiger de l'État une action précisément déterminée (dans le champ qui nous préoccupe une prestation sociale donnée ou un niveau de protection sociale donné). On reviendra ultérieurement sur les deux acceptions possibles de l'expression *effet direct*.

manière strictement abstraite ou à l'inverse plus individualisée, spécialement dans le cadre du contentieux individuel subjectif.

2. On essaiera ainsi de déterminer si l'inscription du droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution peut être un instrument de poids dans la lutte contre la pauvreté, que ce soit dans le cadre d'un effet direct<sup>4</sup> ou en vertu de l'effet de standstill.

On le dit d'emblée, notre optimisme est modéré à cet égard. En effet, le droit à la sécurité sociale se traduit essentiellement par une garantie de revenus à charge des pouvoirs publics, alors qu'il est généralement admis que la pauvreté est multidimensionnelle: il ne s'agit pas seulement d'un manque d'argent mais aussi d'exclusion sociale (en ce compris le manque d'entregent et le manque d'opportunités).

Or, à une exception près (le CPAS), les institutions de sécurité sociale fournissent des prestations financières, mais ni guidance ni soutien. Dans son état actuel, la sécurité sociale est en adéquation avec une définition étriquée et passéiste de la pauvreté, dans une conception essentiellement monétaire. Elle n'est tout simplement pas un outil suffisant pour rencontrer le déficit d'inclusion sociale qui caractérise les personnes en situation de pauvreté.

Les CPAS, quant à eux, se voient chargés d'une mission titanesque, qui englobe en principe bien plus que la délivrance d'un chèque mensuel. En vertu de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, ils devraient permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine (on y reviendra) et d'assurer, en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psychosociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés. En vertu de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, les mêmes centres ont la tâche d'assurer l'intégration sociale de chacun, laquelle peut prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Et le CPAS, outre l'allocation d'une somme d'argent, d'offrir une insertion socio-professionnelle, d'affilier ses usagers à une mutuelle s'ils en sont dépourvus, de distribuer les chèques sport aux enfants, de parfois prendre en charge les repas chauds à l'école, de donner les indications pour qu'une demande d'allocations aux personnes handicapées soit formée, de prendre en charge les frais médicaux et / ou pharmaceutiques, de parfois organiser une fête de Saint-Nicolas, d'orienter vers un service d'aide en cas de violences conjugales, de donner accès aux épiceries solidaires et banques alimentaires, de permettre de bénéficier du fonds mazout et du tarif social pour le gaz et l'électricité... Et malgré tout cela, le contentieux foisonnant lié à ce secteur de la sécurité sociale démontre bien que les buts de la loi ne sont pas si facilement atteints.

Par ailleurs, tout le monde n'a pas accès à l'aide du CPAS, celle-ci étant résiduaire par nature. Les allocataires sociaux dépendant d'autres institutions doivent se débrouiller avec des prestations sociales financières plutôt que de bénéficier d'une analyse à 360 degrés de leurs limitations et de leurs besoins.

---

<sup>4</sup> On reviendra ultérieurement sur le sens à donner à ces termes.

## II - LES BALISES

3. Selon l'article 23 de la Constitution, 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 le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

4. Il est désormais acquis que ce texte implique, en matière de sécurité sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général<sup>5</sup>.

5. La « méthodologie » du standstill est également bien acquise et ne soulève, dans ses grandes lignes, plus guère de discussions.

Le contrôle du respect de cette obligation doit ainsi être accompli selon le raisonnement par étapes suivant: 1) vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur; 2) vérifier si ce recul est sensible ou significatif; 3) vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs; 4) vérifier enfin si ce recul est raisonnablement proportionné à ces motifs<sup>6</sup>.

### Section 1 - Une première balise: le champ d'application de l'article 23 et du standstill

6. Une première balise relativement bien fixée, délimite la porte d'entrée du principe de standstill, c'est-à-dire son champ d'application matériel. Autrement dit, il s'agit de fixer les domaines dans lesquels l'intervention du législateur – au sens large c'est-à-dire en incluant l'autorité qui exerce le pouvoir réglementaire<sup>7</sup> – est assujettie au respect de l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution et corrélativement les domaines dans lesquels l'assuré social peut envisager de contester sous cet angle la norme qu'on lui oppose.

#### § 1 - La pratique administrative

7. A cet égard, et même s'il ne s'agit pas d'une ligne de démarcation liée strictement à la matière concernée, la question s'est posée de savoir si l'obligation de non-rétrogression que comporte l'article 23 de la Constitution ne doit s'apprécier que par rapport à une norme,

<sup>5</sup> Voy. Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F; Cass., 15 décembre 2014, n° S.14.0011.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. GOSSERIES « A propos de l'obligation de standstill »; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be); Voy. aussi, entre autres: C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015, B. 7. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

<sup>6</sup> D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. DUMONT (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68.

<sup>7</sup> C'est en ce sens large qu'on entendra l'expression « le législateur » tout au long de cette contribution.

législative ou réglementaire, ou également par rapport à une pratique de l'administration active ne reposant pas formellement sur une telle norme, voire développée à son encontre.

A cette première question c'est déjà une réponse prudente qu'il convient d'apporter.

8. Dans un arrêt du 15 décembre 2014<sup>8</sup> concernant la matière de l'intégration sociale des personnes handicapées en Wallonie et spécialement une aide à l'achat d'un véhicule qui avait été accordée par l'Agence wallonne, là où la législation ne le permettait pas, avant qu'une demande ultérieure similaire ne soit rejetée puis contestée, la Cour de cassation a en effet adopté l'approche suggérée par la doctrine<sup>9</sup> consistant à considérer que la pratique administrative ne peut pas être prise en considération pour faire naître l'obligation de standstill.

La Cour de cassation s'est fondée à cet égard sur la considération que l'article 23 de la Constitution n'impose textuellement cette obligation de non-rétrogression qu'au législateur et non à l'administration active<sup>10</sup>, en sorte que la pratique de celle-ci ne lie pas celui-là en vertu de cette disposition<sup>11</sup>. Pareille approche paraît logique également au regard de la hiérarchie des normes: s'il peut déjà sembler étrange que le législateur du jour – censé pouvoir défaire ce qu'il a fait et être mieux informé que celui qui l'a précédé – soit entravé par le législateur d'hier<sup>12</sup>, il devient difficile à comprendre qu'il puisse être soumis au respect de l'action passée de l'exécutif, à plus forte raison quand elle s'est développée *para* voire *contra legem*.

9. La Cour constitutionnelle paraît, quant à elle, avoir pris le contrepied de cette approche par un arrêt plus récent<sup>13</sup>.

Elle a en effet été saisie d'un recours en annulation contre la loi du 30 mars 2018<sup>14</sup> qui mettait fin à une pratique administrative généralisée consistant à prendre en compte, pour l'octroi et le calcul d'une pension du secteur public, les services accomplis par un agent statutaire auprès d'un employeur public, avant sa nomination à titre définitif.

<sup>8</sup> Cass., 15 décembre 2014, R.G. n°: S.14.0011.F, www.juportal.be avec les concl. de l'av. gén GENICOT, J.T., 2015, p. 118 et obs. Ph. Gosseries « A propos de l'obligation de *standstill* ».

<sup>9</sup> X. DELGRANGE et I. HACHEZ, "La prise en compte de la pratique dans l'appréciation du standstill", in *Les sources du droit revisitées*, Limal, Anthemis, 2012, p. 142.

<sup>10</sup> Même si, comme l'a relevé plus haut, l'exécutif peut également être auteur de règles lorsqu'il est doté d'un pouvoir réglementaire et dans le cadre de celui-ci, c'est de l'administration active dont il est question ici. Il s'agit de l'administration en tant qu'elle exerce la fonction administrative au sens strict, c'est-à-dire celle qui prend la forme d'actes individuels (sur cette distinction entre les fonctions de l'administration au sens large, voy. D. BATSELE, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 15 et M. PAQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 40).

<sup>11</sup> Autre chose serait peut-être de savoir si le comportement antérieur de l'administration ne peut pas lui être reproché sur une autre base, par exemple sous l'angle de sa responsabilité civile ou de l'atteinte au droit de propriété – ce qui ne semble pas forcément évident.

<sup>12</sup> W. PAS, « Kan standstill op hol slaan ? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23GW », in A. WIRTGEN (Ed.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Bruges, die Keure, 2021, p. 81.

<sup>13</sup> C.C. 31 août 2020, n° 113/2020.

<sup>14</sup> Loi du 30 mars 2018 relative à la non prise en considération de services en tant que personnel non nommé à titre définitif dans une pension du secteur public, modifiant la responsabilisation individuelle des administrations provinciales et locales au sein du Fonds de pension solidarisé, adaptant la réglementation des pensions complémentaires, modifiant les modalités de financement du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales et portant un financement supplémentaire du Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales.

Si elle a considéré que le recul de protection sociale en cause était dûment justifié, la Cour constitutionnelle l'a fait après avoir constaté l'existence effective d'un tel recul de protection sociale, quand bien même le dispositif légal antérieur ne consistait qu'en une pratique administrative – certes constante et validée par la Cour des comptes – du Service fédéral des pensions. La Cour s'est fondée à cet égard, même en l'absence de loi formelle, sur une pratique administrative suffisamment constante et développée pour avoir créé des attentes légitimes chez les agents concernés.

Au regard des principes rappelés au point qui précède et de la confusion qu'elle paraît faire entre l'obligation de standstill et celle, éventuelle, de respecter les attentes légitimes des destinataires de la norme<sup>15</sup>, cette décision suscite une certaine perplexité. Il en va d'autant plus ainsi qu'elle n'était nullement nécessaire à justifier la solution retenue par la Cour constitutionnelle, celle-ci concluant finalement au rejet tant du moyen tiré de l'article 23 de la Constitution que des recours.

## § 2 - *La sécurité sociale au sens de l'article 23 de la Constitution*

10. Abordant de manière plus frontale le champ d'application de l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution, la question se pose de savoir ce que recouvrent ces droits à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique qu'il proclame en son 2°.

11. S'agissant spécialement de la notion de sécurité sociale, l'on sait qu'elle est susceptible de plusieurs appréhensions, plus ou moins larges: sécurité sociale des travailleurs salariés visée par la loi « de principes » du 29 juin 1981<sup>16</sup>, sécurité sociale « contributive » des salariés, indépendants et agents des services publics – c'est-à-dire celle réservée aux travailleurs qui la financent par les cotisations qu'ils paient, sécurité sociale au sens de la loi spéciale répartitrice de compétence – qui la réserve au niveau fédéral<sup>17</sup>, sécurité sociale au sens large de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, etc.

Quel allait être, dans ces circonstances, le périmètre de l'obligation de standstill ?

12. Le premier élément de réponse consiste à interroger les intentions du constituant de 1994 et force est de constater que ses conceptions étaient apparemment assez restrictives, plutôt focalisées sur la sécurité sociale « contributive », celle financée par les travailleurs à leur seul profit<sup>18</sup>. C'est assurément en raison de cette approche plutôt restrictive que le droit à la sécurité

<sup>15</sup> On y reviendra *infra*.

<sup>16</sup> Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Au moment de son adoption, cette loi qui, 15 ans avant la Charte de l'assuré social, visait à consacrer des droits de base en faveur de ses bénéficiaires. Voy. D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 ..., *op. cit.*, p. 23.

<sup>17</sup> Voy. la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et son article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12°. 42 ans plus tard, les communautés et régions se sont toutefois immiscées dans cette compétence en principe réservées, spécialement à la faveur de la sixième réforme de l'État de 2014 mais également de leur propre chef et avec l'autorisation de la Cour constitutionnelle.

<sup>18</sup> Voy. *Doc. Parl.*, Sénat, sess. Extraordinaire 1991-92, n° 100-2/1°, p. 8: « toute personne exerçant une activité professionnelle a le droit à la sécurité sociale. Cela signifie que l'indépendant comme le salarié sont assurés socialement ». Voy. également D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 ..., *op. cit.*, p. 21.

sociale était flanqué d'autres droits proches<sup>19</sup> – que l'on engloberait actuellement dans le premier d'entre eux: droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, voire juridique.

Depuis lors, les conceptions ont changé et une seconde approche a vu le jour, spécialement sous l'influence de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

Ce texte, visant à constituer un socle commun de garanties à l'assuré social dans ses rapports avec les institutions de sécurité sociale<sup>20</sup> – et donc à se substituer à la loi du 29 juin 1981 au champ d'application plus restrictif et dont bon nombre de dispositions ne sont jamais entrées en vigueur, adopte en effet un périmètre large. Celui-ci inclut les régimes de sécurité sociale des salariés<sup>21</sup>, des indépendants, des personnes occupées par les pouvoirs publics, d'outre-mer, mais également tous les régimes d'assistance publique que sont les allocations aux handicapés, le droit à l'intégration sociale, l'aide sociale, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées, de même que les avantages complémentaires à tous ces régimes assurés par les fonds de sécurité d'existence et, enfin, les règles relatives à la perception et au recouvrement des cotisations et des autres ressources contribuant au financement des branches et avantages précités.

On le voit, dans ce cadre à finalité protectrice des assurés sociaux, l'optique retenue est délibérément large et englobante.

13. C'est essentiellement cette seconde approche qui a présidé à la définition du périmètre de l'obligation de standstill.

14. La question s'est spécialement posée au sujet des allocations d'insertion – anciennement allocations d'attente – dont les réformes successives ont donné lieu à la mobilisation intensive du principe de standstill, le sort de ces réformes sous cet angle n'étant actuellement pas encore définitivement clarifié par la jurisprudence judiciaire<sup>22</sup>. Si elles ont posé question, c'est parce que, bien qu'adossées au régime de l'assurance chômage auquel elles empruntent certaines conditions d'octroi et confiées à l'Office national de l'emploi, ces allocations sont de type « non contributif », c'est-à-dire qu'elles ont vocation à être accordées sans que leur bénéficiaire ait préalablement travaillé et financé le régime par des cotisations. Elles se rapprochent ainsi, de même que par leur caractère forfaitaire, des régimes d'assistance sociale au sens strict – même

<sup>19</sup> Voy. en ce sens: J.-F. LECLERCQ, « Sécurité sociale: stop ou encore ? », *J.T.*, 2007, p. 609. Dans son arrêt du 15 décembre 2014 déjà cité, la Cour de cassation rattachait la matière de l'intégration sociales des personnes handicapées à l'aide sociale.

<sup>20</sup> Sur « la charte », voy. e.a.: J.F. NEVEN et S. GILSON (dir.), *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Waterloo, Wolters Kluwer, 2008; J. PUT (dir.), *Het handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijk vernieuwing in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1999; B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « La Charte de l'assuré social », *Chr.D.S.*, 1998, p. 261; S. GILSON et J.F. NEVEN, « La Charte de l'assuré social à la lumière de la jurisprudence » in J. CLESSE et F. KEFER (dir.), *Questions de droit social*, Liège, Anthemis, 2007, coll. Commission Université-Palais, vol. 94, p. 108; J.F. FUNCK et L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014, 2<sup>ème</sup> éd., pp. 44-66; J. VAN LANGENDONCK et alia, *Handboek socialezekerheidsrecht*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2020, 10<sup>de</sup> édition, pp. 80-98; W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal compendium 21-22. Socialezekerheidsrecht met fiscale notities*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2021, pp. 162-187.

<sup>21</sup> En ce compris les marins de la marine marchande et les ouvriers mineurs.

<sup>22</sup> On notera au passage que la jurisprudence en la matière a même mené au dépôt, en janvier 2022, d'une proposition de loi « visant à rétablir les conditions d'accès à l'allocation d'insertion [*sic*] jusque 30 ans et sans limite dans le temps » (*Doc. Parl.*, Ch., sess. ord. 2021-2022, n° 55/2416-001).

si elles s'en différencient par le fait que leur octroi est détaché de toute condition de ressource ou de patrimoine.

Amenée à examiner divers pourvois mettant en cause l'obligation de standstill en matière d'allocation d'insertion – à la faveur de la réforme de la fin de 2011 ayant limité dans le temps l'octroi de ces allocations<sup>23</sup> et alors qu'un certain nombre de décisions de fond avaient pris l'option inverse, la Cour de cassation a jugé que l'article 23 de la Constitution « s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées. [il] s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage»<sup>24</sup>.

15. Toujours dans l'optique de délimiter le champ de l'article 23 de la Constitution, et donc de l'obligation de standstill qu'il impose, on peut relever une série de prises de position du Conseil d'État incluant dans ce champ plusieurs régimes de sécurité sociale organisés par les entités fédérées.

Ainsi, dans un avis<sup>25</sup> concernant un projet de décret flamand modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de la « zorgverzekering », le Conseil d'État a considéré que ce régime relevait bien des garanties l'article 23 de la Constitution<sup>26</sup>.

De même, dans un arrêt du 23 septembre 2011<sup>27</sup>, il a estimé que relevait du champ de l'article 23, et violait l'obligation de standstill qu'il comporte, un arrêté du 17 avril 2008 du collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté 99/262/A du 25 février 2000 relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées mises en œuvre par le Service bruxellois francophone des personnes handicapées.

Enfin, mais pour la Région wallonne cette fois, le Conseil d'État a réaffirmé par un arrêt du 20 février 2019 que la matière de l'aide individuelle à l'intégration des personnes handicapées relevait du champ de l'obligation de standstill – et que la réforme dont il était saisi la méconnaissait<sup>28</sup>.

16. On peut relever enfin que la Cour constitutionnelle, dans une série d'arrêts, a dénié la protection du standstill déduit de l'article 23 de la Constitution à des mesures qui, bien que relevant matériellement de la sécurité sociale, ne concernaient pas directement ou n'affectaient pas la substance des droits qu'elle institue en faveur des assurés sociaux. S'agissant ainsi de

<sup>23</sup> Voy. l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>24</sup> Cass. 14 septembre 2020, S.18.0012F, www.juportal.be avec les concl. de l'av. gén. GENICOT.

<sup>25</sup> Avis n° 44583/3 du 11 juin 2008.

<sup>26</sup> Il s'agissait en l'espèce du principe de légalité plutôt que de l'obligation de standstill.

<sup>27</sup> C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309.

<sup>28</sup> C.E., 20 février 2019, n° 243.760.



réformes accomplies en périphérie de la sécurité sociale et ne relevant pas réellement de la protection sociale, elle a pu considérer que le moyen tiré de la violation du standstill ne devait pas être examiné.

Ainsi, la Cour constitutionnelle a estimé ne pas devoir se pencher sur la question s'agissant d'une modification des modalités de taxation d'une pension<sup>29</sup>, des modalités de recouvrement des cotisations de sécurité sociale<sup>30</sup> ou encore de la récupération de prestations obtenues indument par la fraude ou le dol<sup>31</sup>.

17. A ce stade, il est ainsi permis d'affirmer que le champ du standstill est celui de l'action de tous les auteurs – fédéral et fédérés – de normes – législatives au sens strict ou réglementaires – dans toutes les branches de la sécurité sociale, entendue en un sens large. Du point de vue des personnes et de la protection sociale protégées, l'article 23 de la Constitution déploie ainsi largement ses potentialités.

## Section 2 - Une deuxième balise: le standstill et les nouveaux entrants ou la différence entre le standstill et les « droits acquis »

18. Un second élément qui vient baliser le recours au principe de standstill en sécurité sociale a trait à la question de savoir s'il ne protège que des droits concrètement acquis ou s'il a une portée plus large et plus abstraite.

Puisque le fondement du principe est celui de la comparaison entre une législation nouvelle et une législation ancienne<sup>32</sup>, on peut se demander si seuls des assurés sociaux s'étant vu appliquer

<sup>29</sup> C.C., 13 octobre 2016, n° 129/16, B.21: « Si le droit à une pension relève du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de la taxation de cette pension, à tout le moins lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la pension. Une suspension temporaire de l'indexation des réductions d'impôt consenties aux bénéficiaires de pensions n'est pas susceptible de porter atteinte à la substance même du droit à la pension. Les dispositions attaquées ne peuvent, partant, méconnaître le droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ». Cet arrêt, comme celui cité à la note qui suit mais dans une moindre mesure, peut susciter certaines interrogations. Il entend en effet définir le périmètre de l'article 23 de la Constitution en se référant à la gravité de l'atteinte au droit protégé, ce qui peut paraître une forme de confusion entre champ d'application du droit garanti et portée de cette garantie. Peut-être l'explication de cette formulation est-elle à trouver dans la nature fiscale plutôt que sociale des dispositions légales contrôlées.

<sup>30</sup> C.C., 4 avril 2019, n° 49/2019, B.11.2: « Si des cotisations de sécurité sociale participent du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de recouvrement de ces cotisations, à tout le moins lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la sécurité sociale. Une procédure de recouvrement par voie de contrainte des créances impayées de l'ONSS n'est pas susceptible de porter atteinte à la substance du droit à la sécurité sociale. La disposition attaquée ne saurait, partant, violer le droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ».

<sup>31</sup> C.C., 21 janvier 2021, n° 9/21, .10.1: « La récupération de prestations de sécurité sociale indues obtenues par l'assuré social à la suite d'une fraude, d'un dol ou de manœuvres frauduleuses ne relève pas du champ d'application de [l'article 23 de la Constitution] ».

<sup>32</sup> Et que, nonobstant les débats théoriques qui ont accompagné l'émergence du standstill, chacun s'accorde désormais pour considérer que cette législation ancienne est la législation précédant immédiatement l'adoption de la législation nouvelle confrontée à l'article 23 de la Constitution. Il s'agit, pour reprendre les termes de nos juridictions supérieures, d'une comparaison de la norme nouvelle avec la norme *applicable* – cette conception étant fréquemment qualifiée de *théorie du point mobile*. Voy. e.a., D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale: un principe de *standstill*, et quoi d'autre ? » in Q. DETIENNE et H. MORMONT, *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, 2021, coll. Commission Université-Palais, p. 491.

la règle ancienne sont en droit de se plaindre de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle qui comporte un recul de protection sociale ou si, au contraire, cette régression peut être dénoncée – au contentieux de l'annulation ou au contentieux subjectif – par des destinataires de la règle nouvelle alors qu'ils n'ont jamais « bénéficié » de celle qui l'a précédée.

Posée de la sorte, la question apparaît liée à celle de savoir si le standstill relève d'une logique de droits individuels acquis.

19. Par deux arrêts presque jumeaux, la Cour constitutionnelle a opté pour l'approche la plus large du standstill, celle qui n'en réserve pas l'invocation et le bénéfice aux assurés sociaux bénéficiaires de la norme « de base », antérieure à la réforme en cause.

Ces arrêts sont ceux par lesquels la Cour s'est prononcée sur la conformité à l'article 23 de la Constitution de deux réformes législatives similaires en matière de garantie de revenus aux personnes âgées (grapa) et d'allocation de remplacement de revenus – cette dernière étant une des trois allocations susceptibles d'être allouée aux personnes handicapées dans le cadre de la législation fédérale en leur faveur<sup>33</sup>.

Par des lois des 27 janvier 2017 (relative à la grapa)<sup>34</sup> et 26 mars 2018 (relative à l'allocation de remplacement de revenus)<sup>35</sup>, le législateur avait soumis l'octroi de ces deux allocations à la même condition supplémentaire de résidence passée<sup>36</sup> en Belgique: pour en bénéficier le demandeur devait avoir eu sa résidence réelle en Belgique pendant au moins dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues.

Par des arrêts des 23 janvier 2019 (concernant la grapa)<sup>37</sup> et 12 mars 2020 (concernant l'allocation de remplacement de re revenus)<sup>38</sup>, la Cour a considéré que cette condition nouvelle constituait, dans les deux régimes, un recul de protection sociale significatif et non justifié par des motifs d'intérêts général et, partant, qu'elle violait l'article 23 de la Constitution<sup>39</sup>.

20. L'intérêt de ces deux arrêts pour la question qui nous occupe est que, contrairement à bon nombre d'hypothèses dans lesquelles le législateur modifie les conditions d'octroi d'une prestation sociale ou la hauteur de celle-ci et qu'il le fait pour tous les assurés sociaux, les deux lois en question, et la condition nouvelle qu'elles introduisaient, ne trouvaient à s'appliquer qu'aux nouvelles demandes d'allocations, formées après leur entrée en vigueur<sup>40</sup>. En d'autres

<sup>33</sup> Il s'agit de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

<sup>34</sup> Article 3 de la loi du 27 janvier 2017 modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées.

<sup>35</sup> Article 23 de la loi du 26 mars 2018 relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale.

<sup>36</sup> Ces deux allocations, comme de nombreuses autres, étaient et restent soumises à une condition de résidence actuelle, c'est-à-dire au moment de leur octroi, en Belgique.

<sup>37</sup> C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019.

<sup>38</sup> C.C., 12 mars 2020, n° 41/2020.

<sup>39</sup> Sur ces arrêts de manière plus vaste, voy. D. DUMONT, «La condition de passé de résidence introduite en matière d'allocations aux personnes handicapées: un recul inconstitutionnel, sur fond de processus législatif fort peu soigneux », *J.T.T.*, 2019/24, p. 409.

<sup>40</sup> Voy. l'article 4 de la loi du 27 janvier 2017 et l'article 24 de la loi du 26 mars 2018. Même si la rédaction de ces dispositions était perfectible, l'intention du législateur était manifeste: « la mesure ne sera d'application que [pour] les nouvelles demandes et non [pour] les allocations de remplacement de revenu déjà octroyées. Les bénéficiaires actuels conservent leurs droits » (voy. les extraits des travaux préparatoires cités par les deux arrêts).

termes, les bénéficiaires de la norme antérieure n'étaient pas affectés par la loi nouvelle, qui maintenait donc les « droits acquis », puisque celle-ci ne s'appliquait qu'à de « nouveaux entrants » n'ayant jamais été indemnisés dans le cadre de la norme antérieure<sup>41</sup>.

Dans les deux cas cependant, même s'il faut admettre qu'elle ne s'explique guère à cet égard, la Cour constitutionnelle a considéré que l'obligation de standstill pouvait être invoquée et était même violée.

Sous réserve du caractère implicite de la solution retenue, notre Cour constitutionnelle paraît avoir opté pour une approche large de l'obligation de standstill, non réservée aux bénéficiaires de la norme de base et assignée davantage à protéger la protection sociale<sup>42</sup> que des droits individuellement acquis ou d'éventuelles expectatives des assurés sociaux.

21. Ce raisonnement peut vraisemblablement être transposé à de nombreuses autres hypothèses. Ainsi, par exemple, il est possible d'envisager que le principe de standstill soit valablement invoqué pour remettre en cause la limitation dans le temps des allocations d'insertion, en ce compris par des bénéficiaires n'ayant jamais connu l'époque de leur octroi illimité et n'en ayant bénéficié qu'assorties du terme extinctif de trois années introduit à la fin de 2011.

On peut citer des applications concrètes en ce sens, l'obligation de standstill ayant déjà été invoquée avec succès par de jeunes travailleurs qui, suite à l'abaissement de l'âge limite pour le premier octroi des allocations d'insertion de 30 à 25 ans (réforme ayant sorti ses effets le 1er janvier 2015), s'étaient vu refuser le bénéfice de telles allocations. Leur recours a été couronné de succès alors même que leur demande d'allocations avait été introduite après l'entrée en vigueur du nouveau régime après avoir passé l'âge de 25 ans, c'est-à-dire sans qu'il n'aient jamais bénéficié du régime antérieur dont ils postulaient le maintien<sup>43</sup>.

Autre chose toutefois est de savoir si, en fonction du cas de figure, le caractère de « nouveau bénéficiaire » n'est pas susceptible d'être pris en considération – notamment sous l'angle de catégories à établir alors même que le législateur n'en a pas fait – au stade de l'appréciation des caractères sensible et proportionné du recul de protection sociale, comme on y reviendra.

### **Section 3 - Une troisième balise: le recul de protection sociale doit être « sensible » ou « significatif »**

22. Une troisième balise qui délimite l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution doit maintenant être évoquée. Elle peut l'être rapidement s'agissant d'une question tranchée avec une certaine netteté. Elle concerne le caractère du recul de protection sociale que

<sup>41</sup> Même s'il est évidemment possible d'imaginer la situation d'un assuré social indemnisé antérieurement avant de perdre le bénéfice des allocations en cause (à la faveur de l'octroi d'une autre prestation de sécurité sociale plus favorable, de l'exercice d'un travail ou encore d'une situation familiale modifiée et emportant la prise en compte de revenus d'un cohabitant), puis y prétendant à nouveau et se voyant opposer cette condition de résidence nouvellement introduite.

<sup>42</sup> H. MORMONT, « Protéger la protection sociale ? Les droits fondamentaux peuvent-ils servir de bouclier pour les acquis sociaux ? », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2018, pp. 220-222.

<sup>43</sup> Arb.H. Gent, 9 décembre 2021, 2020/AR/128 et 2020/AR/133, *inédit* et Arb.H. Gent, 9 décembre 2021, 2020/AR/129 et 2020/AR/134, *inédit*.

l'article 23 prohibe, ou plus exactement encadre puisqu'il est acquis que l'interdiction de régression n'est pas absolue mais seulement relative.

23. Selon la jurisprudence unanime des juridictions supérieures, pour pouvoir se revendiquer de la protection de l'obligation de standstill, le recul de protection sociale critiqué doit être sensible ou significatif.

A l'inverse, la régression insignifiante ou mineure n'est pas prohibée. Cela signifie que le contrôle juridictionnel, pour ces régressions, se limitera à ce seul constat et qu'un brevet de conformité à l'article 23 de la Constitution pourra être délivré sans devoir passer par les étapes ultérieures de contrôle de cette conformité (justification du recul par des motifs d'intérêt général, nécessité et pertinence du recul par rapport à ces motifs et proportionnalité de celui-là à ceux-ci).

24. Isabelle Hachez, largement à l'origine de l'émergence effective du principe de standstill en droit belge, avait contesté l'exigence d'une ampleur minimale, considérant que tout recul devait pouvoir mettre en marche le mécanisme du standstill. Plus exactement, la professeure Hachez défendait l'idée que la vérification du caractère sensible d'un recul se justifiait uniquement lorsque le législateur entendait modaliser ou garantir autrement un droit fondamental mais qu'elle n'était pas légitime lorsqu'il avait pour but de réduire ou de supprimer la protection antérieurement accordée<sup>44</sup>.

La jurisprudence, soucieuse peut-être d'établir un filtre évitant l'irruption de trop nombreuses demandes de vérification du respect de l'article 23 de la Constitution<sup>45</sup>, a pris de manière radicale l'option inverse fixant ainsi une espèce de seuil d'entrée au contrôle juridictionnel du standstill et accordant ainsi corrélativement une autorisation de recul insensible.

Tous les arrêts des juridictions supérieures belges expriment en effet cette même exigence en énonçant que l'article 23 fait obstacle à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent *sensiblement* le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général<sup>46</sup>.

Certains arrêts, spécialement les arrêts récents de la Cour constitutionnelle, s'expriment de manière subtilement différente en émettant l'exigence d'un recul significatif plutôt que sensible<sup>47</sup>. Même si une partie de la doctrine s'attache à la question<sup>48</sup>, on n'aperçoit guère la

<sup>44</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux...*, *op. cit.*, p. 377 et ss; I. HACHEZ, « Le principe de standstill: actualités et perspectives », *R.C.J.B.*, 2012/1, p. 11. Dans le même sens D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 ... », *op. cit.*, p. 74.

<sup>45</sup> Ou, selon I. Hachez, désireuse de se débarrasser à peu de frais de tels moyens... Voy. pour cette interprétation: I. HACHEZ, « Le principe de standstill: actualités et perspectives », *op. cit.*, p. 11.

<sup>46</sup> Voy. Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F; Cass., 15 décembre 2014, n° S.14.0011.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. GOSSERIES « A propos de l'obligation de standstill »; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be); Voy. aussi, entre autres: C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be); C.C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015, B. 7. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

<sup>47</sup> Voy. par ex. C.C., 15 septembre 2022, n° 105/2022, B.11; C.C., 16 juin 2022, n° 86/2022, B.11; C.C., 17 mars 2022, n° 41/2022, B.4.2; C.C., 10 février 2022, n° 22/2022, B.9.2; C.C., 18 novembre 2021, n° 164/2021, B.9; C.A., 27 novembre 2002, n° 169/2002. Voy. aussi Cass., 8 février 2018, C.15.0537.N, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), dans sa traduction française.

<sup>48</sup> Voy. Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat: perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 248.

nuance que paraît exprimer cet adjectif différent – on ne sait du reste pas très bien lequel exprimerait une exigence plus importante.

25. On relèvera ici quelques arrêts par lesquels nos juridictions supérieures ont retenu le caractère non sensible ou non significatif du recul qui leur était dénoncé, étant entendu qu'on reviendra dans la deuxième partie de ce texte sur la méthodologie d'appréciation de ce recul de protection sociale, ce de manière plus prospective.

Par un de ses premiers arrêts faisant application du principe de standstill en sécurité sociale, la Cour d'arbitrage a jugé que le passage d'une aide financière à une aide en nature pour les candidates réfugiés, dès lors qu'il s'agissait de deux formes possibles d'aide sociale, ne constituait pas un recul de ce droit<sup>49</sup>.

Plus récemment, la Cour de cassation a jugé que le changement des modalités d'accès à l'aide juridique, sans porter atteinte à la substance du libre choix de l'avocat, ne constituait pas un recul ouvrant la porte à toutes les étapes du contrôle du respect de l'article 23<sup>50</sup>.

Plus récemment encore, la Cour constitutionnelle, saisie de la réforme du régime de l'aide médicale urgente et notamment de nouvelles modalités de contrôle des conditions de son octroi, a jugé que la seule circonstance que l'application d'une réglementation n'est pas ou peu contrôlée ne peut constituer en soi un degré de protection offert par la législation dès lors que le contrôle de la bonne application de la loi est une conséquence normale de son caractère obligatoire. Partant, la réforme en cause n'a pas été considérée comme constitutive d'un réel recul de protection sociale<sup>51</sup>.

#### **Section 4 - Une quatrième balise: les motifs du recul de protection sociale doivent être précis**

26. Un dernier élément que l'on souhaiterait relever dans cette partie consacrée aux acquis jurisprudentiels concerne l'étape suivante du contrôle du respect du principe de standstill, celle qui porte sur les motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la régression sensible de protection sociale qui – par hypothèse – vient d'être constatée.

27. On pourrait penser – assurément à raison – que cette étape du contrôle de la conformité à l'article 23 d'un recul de protection spéciale n'est pas celle qui soulève le plus de contestations ou de difficultés. Après tout, le législateur est censé agir dans l'intérêt général, si ce n'est le définir, et ce postulat devrait valoir même lorsqu'il décide de mesures constitutives d'un recul de protection sociale<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> C.A., 27 novembre 2002, n° 169/2002.

<sup>50</sup> Cass., 8 février 2018, C.15.0537.N, www.juportal.be. Il s'agissait d'une hypothèse dans laquelle il n'existait pas de « norme de base » c'est-à-dire de norme antérieure par rapport à laquelle établir la comparaison, ce dont les requérants déduisaient un recul par rapport à une situation de totale liberté du choix de l'avocat.

<sup>51</sup> C.C., 10 février 2022, n° 22/2022.

<sup>52</sup> « Toute loi est présumée servir l'intérêt général » (M. LEROY, « L'opinion du juge » in *Liber amicorum Bernard Glansdorff*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 438).

De fait, les décisions qui, procédant au contrôle du respect de l'obligation de standstill, s'arrêtent à cette étape pour conclure à sa méconnaissance ne sont guère nombreuses. Elles méritent l'attention.

28. L'arrêt du Conseil d'Etat, déjà cité, du 23 septembre 2011<sup>53</sup> statuait sur un recours en annulation dirigé contre un arrêté du 17 avril 2008 du Collège de la Commission communautaire française modifiant l'arrêté 99/262/A du 25 février 2000 relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées mises en œuvre par le Service bruxellois francophone des personnes handicapées. Cet arrêté du 17 avril 2008 comportait un certain nombre de restrictions en matière d'intégration sociale des personnes handicapées. Il n'était toutefois justifié que par un rapport aux membres du Collège de la Commission communautaire française, publié avec l'arrêté en cause. Toutefois, comme l'a relevé le Conseil d'Etat les justifications apportées par ce rapport n'étaient pas aisément rattachables à un motif d'intérêt général puisqu'il était uniquement question de faire barrage à l'interprétation du texte précédent donné par la jurisprudence et d'ainsi « permettre d'éviter de perdre des recours au tribunal ».

29. Il convient de relever également, même si cet arrêt se situe davantage au plan du lien entre la mesure régressive et les motifs qui l'inspirent qu'au niveau de l'énonciation de tels motifs, l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020 rendu à propos de la problématique, déjà évoquée, de la limitation dans le temps des allocations d'insertion<sup>54</sup>.

Dans cette affaire, l'arrêt de la Cour du travail de Liège qui faisait l'objet du pourvoi avait considéré que le recul de protection sociale concerné ne violait pas l'article 23 de la Constitution. Il avait estimé que les objectifs poursuivis par la limitation dans le temps des allocations d'insertion étaient, d'une part, budgétaires et, d'autre part, de favoriser le taux d'emploi spécialement des jeunes. S'agissant de ce second objectif, la cour du travail avait jugé que la mesure était implicitement mais certainement de nature à pousser ses destinataires à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail. Relevant diverses circonstances, la Cour du travail avait ensuite estimé que le recul de protection sociale en cause était proportionné à ces objectifs.

Après avoir rappelé ces éléments de la motivation de l'arrêt attaqué, la Cour de cassation a pris leur contrepied en énonçant ce qui suit:

*« Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection.*

*De même, l'intervention des [CPAS] étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill précitée, à justifier*

<sup>53</sup> C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

<sup>54</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

*n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.*

*Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention [du CPAS].*

*En considérant pour ces motifs que le recul significatif dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale des chômeurs plus âgés, résultant selon la cour du travail de la limitation dans le temps par l'article 63, § 2, précité du droit aux allocations d'insertion, est justifié par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution. »<sup>55</sup>*

30. Si un enseignement nous paraît pouvoir être retiré de cet arrêt, c'est que les motifs avancés pour justifier la norme régressive doivent aller au-delà de la généralité et de l'abstraction pour être suffisamment précis, voire vérifiés *a posteriori*.

Comme la Cour de cassation l'a affirmé, il va de soi que pratiquement toute mesure de régression sociale aura pour conséquence des économies budgétaires et une forme de responsabilisation accrue des assurés sociaux qui se voient affectés. Sauf à considérer l'hypothèse où le législateur a fait moins bien avec plus, toute diminution de protection sociale aura un impact budgétaire favorable. De même, tout assuré social qui voit ses droits régresser se verra incité à trouver ailleurs – par ses efforts personnels ou dans d'autres régimes de protection sociale – ce qui lui est retiré. Par conséquent, on le comprend, invoquer ces deux seuls motifs, sans guère d'autre précision, pour justifier un recul de protection sociale paraît effectivement insuffisant. Comment du reste, en renvoyant à des objectifs aussi généraux et imprécis, exercer un véritable contrôle de proportionnalité des mesures de régression ?

Partant, et cet enseignement paraît pouvoir être transposé bien plus largement qu'à la question de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, ce à quoi la Cour de cassation invite – le législateur ou la partie qui dans le procès social se prévaut de la norme régressive – c'est à ce que ces objectifs, sans doute acceptables par eux-mêmes, soient envisagés de manière concrète, précise et éventuellement vérifiés. Par ce dernier adjectif, la Cour de cassation envisage vraisemblablement qu'il soit démontré *a posteriori* que les objectifs poursuivis ont été atteints grâce à la réforme concernée. Cette exigence de vérification *a posteriori* appelle sans doute certaines nuances. A notre estime, il peut difficilement être fait grief au législateur, après coup, que ses mesures n'aient pas (ou pas suffisamment) atteint leur objectif. Il n'est pas certain que le principe de standstill, qui implique que les régressions soient envisagées de manière sérieuse et raisonnable par leur auteur, doive mener à la condamnation de mesures *a priori* acceptables au vu de ces critères mais n'ayant pas, pour l'une ou l'autre raison, porté leurs

<sup>55</sup> Cet arrêt (ainsi que son résumé) ont été publiés dans le numéro 1/2021 de la *Revue Droits fondamentaux et pauvreté – Tijdschrift Grondrechten en Armoede*.

fruits. A l'inverse, ce contrôle en aval est sans doute de nature à offrir une forme de rattrapage, permettant de justifier après coup la pertinence et la proportionnalité de mesures qui, même si elles n'avaient guère été évaluées préalablement par le législateur, ont finalement montré leurs mérites et atteint les objectifs qui leur avaient été assignés, quand bien même c'était de manière approximative ou hâtive.

31. Quant à l'exigence de motifs d'intérêt général suffisamment précis, dans un de ses arrêts marquants en matière de standstill et rendu dans la matière de l'aide aux personnes handicapées, le Conseil d'Etat a également jugé que, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu des éléments qui lui étaient (ou ne lui étaient pas) soumis, « le motif tiré de la nécessité de "responsabiliser" les bénéficiaires ne [pouvait] être considéré comme présentant le degré de pertinence suffisant, au regard du prescrit de l'article 23 de la Constitution, pour justifier le recul opéré par l'acte attaqué en imposant une "contribution" pour toutes les aides octroyées<sup>56</sup>.

32. Il nous semble donc pouvoir être déduit des arrêts qui précèdent que les motifs d'intérêt général que le législateur doit avoir en vue au moment de procéder à une régression de protection sociale doivent non seulement être réels, mais encore suffisamment précis pour justifier raisonnablement la régression envisagée. Ce n'est d'ailleurs qu'à cette condition que les étapes ultérieures du contrôle de la conformité à l'article 23 de la Constitution, et spécialement celle de la proportionnalité, peuvent être opérées.

## **Section 5 - Conclusion provisoire**

33. Au terme de ce premier volet de la contribution, une conclusion, nuancée se dégage quant à la portée du principe de standstill et à ses potentialités en matière de protection de la protection sociale et des assurés sociaux. En effet, à la fois l'article 23 reçoit un champ d'application large et forme un bouclier ample contre les mesures de régression, comme le délimitent les deux premières balises que l'on a signalées, à la fois ce bouclier reste faible puisqu'il ne protège que contre certaines régressions, les plus flagrantes et les moins justifiées.

## **III - LES PERSPECTIVES**

### **Section 1 - Le contexte judiciaire**

34. A l'entame de ce second volet, rappelons brièvement le contexte dans lequel émergent les questions liées au standstill devant les juridictions sociales.

Lorsque le principe de standstill est invoqué en sécurité sociale, le procès s'est en général ouvert par l'examen d'un acte administratif individuel (la décision de l'institution de sécurité sociale). La légalité de cette décision est mise en cause car elle exécute une norme réglementaire<sup>57</sup> que l'assuré social estime elle-même contraire au droit supérieur, plus précisément contraire à

<sup>56</sup> C.E., 20 février 2019. n° 243.760. Voy. sur cet arrêt: Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat: perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 248

<sup>57</sup> Si la norme dont la conformité à l'article 23 de la Constitution est mise en cause est de nature législative, au sens strict, c'est la Cour constitutionnelle qui doit être saisie par voie de question préjudicielle.



l'article 23 de la Constitution. Le juge doit alors examiner la constitutionnalité de la norme mise en cause en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Dans l'état actuel du droit, le contrôle de conformité d'une norme à l'article 23 de la Constitution se conçoit généralement comme un contrôle de standstill, même si des voix s'élèvent, notamment dans le présent numéro spécial, pour procéder à un contrôle direct de la norme contestée à l'article 23.

Si cet examen aboutit à la conclusion que la norme réglementaire sur laquelle repose l'acte individuel viole l'article 23 de la Constitution, cette norme doit être écartée en vertu du principe constitutionnel de la hiérarchie des normes. L'acte individuel est privé de fondement et doit donc être lui aussi écarté en vertu de l'article 159.

Le travail de la juridiction n'est pas achevé pour autant puisqu'elle doit alors statuer sur le droit subjectif revendiqué par l'assuré social en appliquant une autre base réglementaire, soit, en règle, le texte qui précédait celui qui vient d'être écarté.

35. Le standstill est une notion qui est issue d'une réflexion doctrinale articulée autour de textes internationaux et de la jurisprudence de juridictions internationales, et non d'une pratique judiciaire de droit interne. Si elle a percolé dans la jurisprudence des trois cours suprêmes, la notion de standstill a été conçue loin des prétoires. Il ne s'agit pas d'une création prétorienne qui aurait émergé depuis les tréfonds des juridictions de terrain pour combler des lacunes, mais plutôt d'une greffe. Il est dès lors compréhensible que sa mise en œuvre suppose des ajustements. Plus le dossier est concret, plus les questions sont nombreuses.

La perspective de cet article est celle d'un magistrat de l'ordre judiciaire, qu'il soit du ministère public ou du siège, qui doit se positionner par rapport à un dossier de standstill. Son objet est de recenser et d'éclairer certaines de ces questions. C'est de façon revendiquée que l'analyse se situe à ce niveau pratique et concret, car c'est de cette façon que les juridictions de fond appréhendent le standstill.

Les réflexions qui suivent portent sur deux partis-pris.

## **Section 2 - Pourquoi ne pas prendre en considération un contrôle direct objectif ?**

### *§ 1 - Concepts*

36. Le premier parti-pris est que, si le contrôle actuellement opéré par les juridictions judiciaires au regard de l'article 23 de la Constitution se fonde sur l'obligation de standstill que cet article implique, la nature et la portée de ce contrôle sont amenées à évoluer et doivent être mis en balance avec le contrôle opéré au regard de l'article 23 de la Constitution en raison de son possible effet direct (soit un contrôle direct).

Reste à voir ce qu'il faut entendre par effet direct.

Reprenons à la source. En 2008 déjà, I. Hachez distinguait une conception étroite d'une conception large de l'effet direct<sup>58</sup>.

37. *Au sens strict*, l'effet direct d'une disposition est la faculté d'en tirer un droit subjectif<sup>59</sup>. Cela signifierait que n'importe quel justiciable pourrait saisir une juridiction judiciaire et invoquer avec une chance de succès un des droits garantis par l'article 23 de la Constitution (« J'ai droit à un logement décent; j'exige en conséquent un appartement fraîchement rénové de 3 chambres à moins de 1.000€ dans un quartier bien desservi par les transports en commun à maximum 40 minutes de mon lieu de travail », « En vertu de mon droit au travail, j'exige un emploi compatible avec mes aptitudes et mes aspirations, doté d'un salaire permettant de faire vivre une famille »). Il s'agit de l'effet direct subjectif.

A notre connaissance, personne ne soutient qu'un tel effet direct existe<sup>60</sup>, et on peut d'ailleurs se demander qui en serait le débiteur, surtout dans une configuration eu égard à la répartition des compétences dans un État fédéral, où celui qui fait les promesses n'est pas celui qui doit les tenir. Le rejet de cette forme d'effet direct subjectif est d'ailleurs conforme au vœu du Constituant<sup>61</sup>. L'article 23 ne fait naître aucun droit subjectif en faveur des justiciables.

38. *Au sens large*, l'effet direct ne s'apprécie pas en rapport avec un droit subjectif, mais la norme de référence (dans notre cas, l'article 23) sert de base à l'exercice d'un contrôle de conformité des mesures étatiques, et ce quand bien même elle ne conférerait pas de droit subjectif à celui qui s'en prévaut. Cette conception repose sur l'idée qu'au contentieux objectif, nul n'est besoin que la norme confère un droit subjectif pour être invocable<sup>62</sup>. Il s'agit de l'effet direct objectif<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux...*, op. cit., p. 259.

<sup>59</sup> De façon plus complète, l'auteur parle de « l'aptitude d'une norme à être invoquée en justice en revendication d'un droit propre et sans nécessiter de mesures préalables d'exécution dans l'ordre juridique interne » (*Ibid.*, p. 260).

<sup>60</sup> Pour un exemple parmi d'autre, voy. p. ex. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, la Charte, 2021, p. 761, n°1079.

<sup>61</sup> Les sénateurs qui ont proposé le texte qui a fini par devenir l'actuel article 23 de la Constitution ont pris garde de ne pas effrayer leurs collègues. La portée des droits sociaux et économiques fondamentaux en projet ont fait l'objet d'une section entière des développements dans laquelle ils ont explicitement affirmé que lesdits droits n'avaient pas d'effet direct, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas pour effet de permettre aux destinataires de la norme d'en exiger la réalisation en justice (Sén., *Doc. Parl.*, S. E. 1991-1992, n° 100-2/3, p. 9 et s. Il semble néanmoins que le constituant n'ait pas eu à l'esprit la question de l'effet direct objectif, soit du contrôle de norme à norme de l'article 23, de telle sorte qu'il n'a pu ni l'admettre, ni l'exclure.

On lit ainsi en page 10 la confirmation nette de la volonté d'exclure tout effet direct subjectif:

« 3. *Droits sociaux et économiques fondamentaux: droits subjectifs?*

L'inscription de droits sociaux et économiques dans la Constitution implique-t-elle qu'un citoyen individuel ou, le cas échéant, une personne morale en devienne titulaire? Cela pourrait signifier que le titulaire de ces droits peut en exiger le respect devant un tribunal La personne ou l'instance responsable de la mise en œuvre pratique de ce droit pourrait éventuellement être tenue à une mise en œuvre directe ou à une mise en œuvre de substitution.

La condition, c'est évidemment que l'article concerné puisse être mis à exécution directement, ce qui n'est pas le cas.

Un citoyen individuel ou une personne morale seront titulaires des droits sociaux et économiques en question mais ne pourront pas en réclamer le bénéfice sur la seule base de leur inscription dans la Constitution ».

<sup>62</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, op. cit., p. 260.

<sup>63</sup> L'existence de cet effet direct objectif semble admis sans difficulté, même si c'est sans lui reconnaître de réelle portée pratique: D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale: un principe de standstill, et quoi

L'objet de cette contribution n'est pas de détailler les fondements théoriques de cette conception large de l'effet direct et nous renvoyons à cet effet à la doctrine spécialisée<sup>64</sup>.

Cela fait 30 ans que la Cour constitutionnelle inclut des normes sans effet direct subjectif envisagées en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution<sup>65</sup>, mais quid d'un contrôle direct objectif au regard du seul article 23 ?

S'il convient d'être prudent<sup>66</sup>, on trouve des traces d'un tel contrôle direct objectif dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet de l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la Constitution<sup>67</sup>.

Dans des arrêts du 30 mars 2017<sup>68</sup> et du 30 septembre 2021<sup>69</sup>, la Cour a nettement évoqué la possibilité d'un contrôle direct au regard de cette section de l'article 23 de la Constitution:

*« Cette disposition, qui inclut le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels, prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits. Le législateur compétent peut donc imposer des limites au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle. Ces restrictions ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi ».*

d'autre », in Q. DETIENNE et H. MORMONT (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, CUP, Liège, Anthémis, 2021, p. 482 et s.

<sup>64</sup> Dès lors que le fondement, la nature et la portée de ce contrôle ne sont pas le propos de notre contribution, nous renvoyons à F. VANNESTE, « Artikel 23 van de grondwet in de strijd tegen armoede: naar een volwaardige toetsing aan economische, sociale en culturele mensenrechten », *cette revue*. Voy. également D. DUMONT, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité ? », *op. cit.*, p. 54 et s.

<sup>65</sup> A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 498, n° 449.

<sup>66</sup> Avec encore plus de précautions, on peut mentionner un arrêt n° 129/2016, déjà cité pour illustrer la délimitation du champ d'application de l'article 23 de la Constitution (C. C., 13 octobre 2016, n° 129/16, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)). Dans cette espèce, le requérant en personne était un pensionné postulant l'annulation de dispositions d'une loi-programme du 19 décembre 2014 qui concernaient le mode de calcul de l'impôt sur les pensions. A en croire l'arrêt, il n'invoquait à l'appui de son recours que l'article 23 de la Constitution. La réponse de la Cour est curieuse:

*« B.21. Si le droit à une pension relève du droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, il n'en va pas de même des modalités de la taxation de cette pension, à tout le moins lorsqu'elles ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la substance même du droit à la pension. Une suspension temporaire de l'indexation des réductions d'impôt consenties aux bénéficiaires de pensions n'est pas susceptible de porter atteinte à la substance même du droit à la pension. Les dispositions attaquées ne peuvent, partant, méconnaître le droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution ».*

En effet, elle fait reposer sa décision que la norme entreprise n'entre pas dans le champ d'application de l'article 23 de la Constitution sur le constat que ladite norme n'est pas susceptible de porter atteinte à la *substance même* du droit, alors qu'il était possible de se borner à constater que cette question était étrangère au droit à la sécurité sociale. L'inclusion dans le champ d'application de la norme dépend d'un test qui ressemble furieusement à un contrôle direct où l'on dirait l'article 23 non violé.

<sup>67</sup> Lequel garantit 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.

<sup>68</sup> C. C., 30 mars 2017, n° 43/2017, [www.const-court.be](http://www.const-court.be) (considérant B.9.).

<sup>69</sup> C.C., 30 septembre 2021, n° 117/2021, [www.const-court.be](http://www.const-court.be) (considérant B. 36).

On peut dans le même sens citer un arrêt du 15 octobre 2019, qui adopte une formulation légèrement différente<sup>70</sup>.

39. La seconde conception de l'effet direct, celle qui retient la norme de référence (l'article 23 de la Constitution) comme un élément du contrôle objectif de norme à norme, indépendamment des droits subjectifs qu'elle confère ou non, a actuellement le vent en poupe.

Ce numéro spécial fait état des critiques émises à l'encontre de la portée trop limitée donnée encore de nos jours à l'article 23 de la Constitution par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui procède par nature à un contrôle strictement objectif des normes soumises à son appréciation. F. Vanneste développe ainsi aux points 13 et suivants de sa contribution un argumentaire très convaincant en faveur d'un contrôle *objectif* direct, qui excède le contrôle de standstill, ce dernier instrument présentant toutefois une plus-value lorsque les droits contenus dans l'article 23 sont toujours trop imprécis pour pouvoir déterminer les contours de leur noyau dur<sup>71</sup>. Ce contrôle direct oblige le juge à déterminer, au regard de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine existantes, mais aussi des enseignements d'autres disciplines socio-économiques, le noyau dur des droits concernés. Dans le cas des droits économiques et sociaux, ce noyau dur est le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, soit le minimum en-dessous duquel aucune norme ne peut descendre.

Ce point de vue est partagé par d'autres<sup>72</sup>. On a ainsi pu rappeler que, même privé d'effet direct au sens strict, l'article 23 de la Constitution fixe un programme au législateur, soit une obligation positive de mettre en œuvre les différents droits qui sont énoncés dans cette disposition. La comparaison d'une norme avec une autre norme antérieure de niveau identique pour déterminer l'existence d'un recul est ainsi critiquée, parce que cela ne dit rien de la poursuite du but imposé par l'article 23 à l'auteur de la norme. Il est dès lors proposé d'apprécier le recul significatif au regard du noyau dur de l'article 23 pour faire en sorte que le principe de standstill ainsi compris<sup>73</sup> reste la garantie de l'obligation imposée aux législateurs. A défaut, le standstill risquerait de se transformer en simple bétonnage des garanties existant dans une législation déterminée, sans être un aiguillon dans la poursuite des buts fixés par le Constituant.

<sup>70</sup> C. C., 15 octobre 2019, n° 139/2015, [www.const-court.be](http://www.const-court.be): « B.11.2.1. L'article 23 de la Constitution dispose que les droits économiques, sociaux et culturels comprennent notamment « le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables », sans préciser ce qu'il faut entendre par ces termes. S'il appartient, selon cette même disposition, au législateur compétent de préciser les conditions d'exercice du droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, celui-ci ne peut cependant imposer des limitations dont les effets seraient manifestement disproportionnés par rapport au but poursuivi, ni, sans nécessité, des restrictions à l'égard de certaines catégories de personnes ».

<sup>71</sup>F. VANNESTE, « Artikel 23 van de grondwet in de strijd tegen armoede: naar een volwaardige toetsing aan economische, sociale en culturele mensenrechten », *cette revue*.

<sup>72</sup> Nous nous référons ici à la position disruptive de W. PAS, « Kan standstill op hol slaan ? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23GW », in A. WIRTGEN (Ed.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Bruges, die Keure, 2021, pp. 88-90.

<sup>73</sup> W. Pas ne met pas en cause la méthodologie du standstill de façon frontale. Néanmoins, il suggère de ne pas apprécier le recul (première étape du raisonnement du standstill) au regard de la norme antérieure mais au regard du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, en garantissant le noyau dur des droits sociaux, économiques et culturels, en tenant compte des obligations correspondantes. Le caractère évolutif de la notion de vie conforme à la dignité humaine ne serait pas un obstacle à son interprétation par le juge.

Si l'on considère que la principale différence entre le contrôle direct et le standstill est précisément cette première étape (recul significatif ou sensible par rapport au degré de protection antérieur pour le standstill vs ingérence dans un droit pour le contrôle direct), suggérer d'apprécier un recul non par rapport à la norme antérieure mais par rapport au noyau dur du droit visé revient en réalité à plaider pour un contrôle direct.

Le contrôle direct objectif de la norme mise en cause consisterait donc en un contrôle au regard du noyau dur de l'article 23, soit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

40. Puisque la notion d'effet direct prête à confusion en raison de sa polysémie, nous insistons pour préciser que dans la suite de cet article, nous ne nous référons au titre de contrôle direct qu'à celui qui découle de l'effet direct *objectif*, soit le contrôle au regard de la substance, du noyau dur, des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution, soit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il n'est nullement question d'un droit subjectif qui aurait été conféré aux assurés sociaux par cette disposition.

#### § 2 - *Un contrôle trop vague pour pouvoir être exercé ?*

41. Un mot doit être dit du caractère réputé vague des droits sociaux, économiques et culturels, en particulier pour ce qui concerne le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. C'est en effet un obstacle classiquement cité à l'encontre d'un contrôle direct objectif d'une norme donnée par rapport à l'article 23 de la Constitution.

Ce droit a été inséré le 31 janvier 1994 dans l'actuel article 23 de la Constitution. Il est à ce titre unanimement considéré comme ne garantissant aucun droit subjectif.

Pourtant, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose depuis près de 50 ans ce qui suit:

*« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

*Il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide. »*

En réalité, si l'on fait abstraction de l'immense contentieux de l'aide sociale des étrangers (en séjour illégal ou précaire), les « conditions déterminées par la loi » se limitent à peu de choses. L'essentiel de la loi définit la composition et le fonctionnement organique du CPAS. L'article 57 de la même loi décrit l'aide à laquelle peuvent prétendre les usagers du CPAS et les autres dispositions sont de type plus procédural.

Au fond, la loi se contente de dire:

- en son article 1<sup>er</sup> que toute personne a droit à l'aide sociale qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui, dans le petit biotope des juridictions du travail, est communément raccourci par l'affirmation que la loi du 8 juillet 1976 garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine
- en son article 57 que le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité, qu'il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive, qu'il encourage la participation sociale des usagers et que cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique

- en son article 60 que le centre assure, en respectant le libre choix de l'intéressé, la guidance psychosociale, morale ou éducative nécessaire à la personne aidée pour lui permettre de vaincre elle-même progressivement ses difficultés.

Et pourtant, les CPAS et les juridictions du travail se sont débrouillés pour rendre des milliers de décisions sur la base de ces rares indications, en développant (au niveau juridictionnel) la thèse selon laquelle si elle est la finalité de l'aide sociale, la dignité humaine est également le critère unique de son octroi. Les juridictions judiciaires ont également consacré l'idée selon laquelle le droit à l'aide sociale, c'est-à-dire en fin de compte le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, est bien, nonobstant son caractère vague et abstrait, un droit subjectif et sur lequel les cours et tribunaux exercent un contrôle de pleine juridiction<sup>74</sup>.

Les juridictions du travail octroient ainsi tous les jours des aides sociales financières équivalentes au revenu d'intégration, aux allocations familiales auxquelles une famille ne peut prétendre pour des raisons diverses, des adresses de référence, des garanties locatives, des primes d'installation, la prise en charge de frais médicaux ou de frais d'hospitalisation, des frais de crèche<sup>75</sup>, des frais scolaires, les frais de placement d'un mineur en dehors de sa famille<sup>76</sup>, des aides sociales ponctuelles (p. ex. pour acheter un lave-linge<sup>77</sup> ou pour payer une facture d'eau<sup>78</sup>) parce que ces aides sont nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Dans un esprit de lutte contre la pauvreté, ce n'est tout de même pas rien...

Certes, la loi du 8 juillet 1976 désigne nommément le débiteur du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, ce qui est un avantage déterminant par rapport à l'article 23 de la Constitution. En outre, même si d'autres aides, sous forme de guidance ou d'aides complémentaires sont souvent octroyées en complément, dans l'immense majorité des cas, ce droit est dans la pratique rencontré par l'octroi d'une somme d'argent, et celle-ci est très fréquemment déterminée par référence aux barèmes applicables en matière de revenu d'intégration, sauf lorsqu'il s'agit d'une aide complémentaire.

Néanmoins, ce constat nous semble de nature à relativiser singulièrement les objections au contrôle du respect du noyau dur de l'article 23 (soit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine).

Nous ne voyons pas ce qui pourrait faire obstacle à ce que la méthodologie, empirique et casuistique, qui a guidé les juridictions du travail lorsqu'elles ont dû traduire le concept de dignité humaine en condamnations des CPAS guide les juridictions saisies d'une violation de l'article 23 de la Constitution. C'est néanmoins un travail délicat, rendu peut-être contingent par son caractère très factuel, lequel limite par ailleurs les possibilités d'obtenir une unification par le truchement de la Cour de cassation.

<sup>74</sup> Cass., 27 juin 2005, R.G.: S.04.0187.N, [www.juportal.be](http://www.juportal.be); Cass., 10 juin 2013, S.12.0148.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be); C.E., 18 septembre 1992, n° 40.376, *A.P.M.*, 1992, p. 176.

<sup>75</sup> Trib. Trav. Hainaut (Mons), 10 décembre 2019, R.G. 19/195/A, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be)

<sup>76</sup> C. Trav. Liège, 3 décembre 2021, R.G. 2020/AL/519, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be)

<sup>77</sup> C. Trav. Liège (Namur), 20 avril 2021, R.G. 2020/AL/103, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

<sup>78</sup> Trib. Trav. Hainaut (Mons), 11 février 2020, R.G. 19/1281/A, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

### § 3 - *Les avantages d'un contrôle objectif direct*

42. On a déjà exposé la méthodologie propre au standstill dans la première partie de cet article. En quoi diffère-t-elle de l'analyse qui serait faite en cas de contrôle direct ?

Sur le plan théorique, c'est au niveau de l'appréciation du recul significatif ou sensible (méthodologie du standstill) par comparaison au constat d'une ingérence (méthodologie de l'effet direct objectif) que la différence entre les deux approches devrait se faire sentir de la façon la plus nette.

Pour le reste, dans les deux raisonnements, il convient de contrôler la légitimité des motifs qui ont présidé au changement et de procéder ensuite au contrôle de proportionnalité (sauf à soutenir que le standstill devrait également se distinguer du contrôle objectif direct par l'absence de contrôle de proportionnalité, ce qui serait en opposition frontale avec la jurisprudence actuelle de nos trois juridictions supérieures<sup>79</sup>).

C'est donc en rapport avec la question du recul ou de de l'ingérence qu'il y a lieu de développer les différences entre le standstill et le contrôle direct.

#### A) *Détermination du point de comparaison*

43. On a déjà indiqué que le choix de la référence pour apprécier le nouveau régime est un enjeu essentiel: norme antérieure ou droit protégé ? Appliqué à un procès de sécurité sociale de qualité loyale et marchande, quelle serait la différence concrète entre, d'une part, l'application classique du standstill et, d'autre part, un contrôle direct objectif au regard de la substance du droit garanti par l'article 23 ?

44. Une application classique du standstill impose de d'abord déterminer au regard de quel niveau de protection le recul doit s'apprécier. Quelle est la norme antérieure qui sert de repère ?

C'est à bon droit qu'on fait valoir à l'appui d'un contrôle au regard de la substance des droits garantis par l'article 23 que cette façon de faire permettrait de rendre moins acrobatique le contrôle du recul imposé par une réforme en profondeur d'un régime de sécurité sociale. Il est plus aisé de vérifier si le noyau dur des droits sociaux et économiques est atteint que de comparer la situation avant / après des destinataires de la norme lorsque la réforme atteint une certaine complexité, avec des mécanismes de compensation (et des évolutions différentes pour

---

<sup>79</sup> La Cour de cassation a même introduit la proportionnalité dans son raisonnement. Cass., 14 décembre 2020, S.19.0083.F et Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F, inédits: « L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général; la réduction du niveau de la protection ne peut être disproportionnée

différentes catégories de destinataires)<sup>80</sup>. Un contrôle direct permet en effet de faire l'économie de la discussion relative à la détermination du niveau de protection antérieur<sup>81</sup>.

45. Dans l'hypothèse du standstill, les questions potentielles sont nombreuses. Faut-il retenir une approche uniquement abstraite et globale de la réforme considérée, avec l'unique vérification qu'elle s'applique à l'assuré social concerné, ou faut-il opérer une vérification en fonction du cas de figure dont on est saisi et pour lequel on peut envisager au moins deux variables: la nécessité de tenir compte de certaines caractéristiques du bénéficiaire et le type de protection perdue ?

En effet, dès lors que dans toute réforme, il y a des gagnants et des perdants, la détermination de la norme de base peut s'envisager au regard de la situation de l'assuré social, c'est-à-dire en fonction de la catégorie (au sens général du terme, soit d'un ensemble de personnes présentant des caractéristiques communes, et non au sens du triptyque isolé / cohabitant / chef de ménage) à laquelle il appartient et de l'avantage qu'il revendique (on reviendra plus tard sur l'importance des catégories), au motif qu'agir autrement reviendrait à faire une analyse hors sol qui ne s'appliquerait que très artificiellement à la situation de l'assuré social concerné.

Ainsi, si une réforme des allocations familiales effectuée en trois étapes législatives, étalées sur 5 ans, en raison des retouches justifiées par des effets pervers de la première fournée, touche différemment les bénéficiaires orphelins et les bénéficiaires dont les deux parents sont en vie, le plus haut degré de protection peut avoir été atteint à des moments différents dans les deux cas. Or, chacune des deux catégories est susceptible de se considérer lésée par la réforme, ce qui amènerait à retenir des normes de référence différentes pour chacune.

On peut raffiner l'exemple en imaginant que le montant des allocations soit le même pour tous, mais que seuls les orphelins bénéficient d'une bourse d'étude conséquente dès les maternelles. Dans ce cas, il ne faut pas seulement prendre en compte la variable de la catégorie (orphelin ou pas) mais aussi celle de la prestation en cause.

46. Dès la détermination de la norme de base, on voit l'avantage en termes d'efficacité et sans doute de prévisibilité que représente un contrôle du résultat de la réforme par rapport au noyau dur, c'est-à-dire à la substance, du droit garanti. Certes, ledit contrôle direct devra toujours s'opérer en fonction de la catégorie (on y reviendra) et de la prestation concernée par la réforme, mais sans devoir éventuellement faire une analyse byzantine pour déterminer une norme de base. Il suffira de vérifier dans quelle mesure la situation « à l'arrivée » est conforme au droit à mener une vie conforme à la dignité humaine.

<sup>80</sup> W. PAS, "Kan standstill op hol slaan ? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23GW", in A. WIRTGEN (Ed.), *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Bruges, die Keure, 2021, pp. 90-91.

<sup>81</sup> Le débat point fixe vs. point mobile semble toutefois s'être soldé sans réel combat en faveur du point mobile (voy. J.-F. NEVEN, « Les droit sociaux et l'article 23 de la Constitution: une jurisprudence sous tensions », *Pli juridique*, 2020/51, p. 32 et s.), avec de nouvelles interrogations doctrinales sur l'attitude à adopter face à une évolution défavorable en plusieurs étapes (voy. e.a. I. HACHEZ et S. VINCENT., « Principe de standstill et droit à l'accueil des demandeurs d'asile. De l'ABC d'une méthodologie à l'allégorie de la grenouille », *A.P.T.*, 2015, liv. 1, p.72.). La jurisprudence actuelle, qui renvoie systématiquement à la « la norme applicable » semble privilégier la prise en compte, au titre de norme de comparaison, celle directement antérieure à la réforme contestée.



## B) L'appréciation du caractère sensible ou significatif du recul

47. Comme on l'a vu, le recul, pour être contraire à l'obligation de standstill, doit nécessairement être sensible (lexique de la Cour de cassation) ou significatif (vocabulaire de la Cour constitutionnelle). Nous avons déjà indiqué que nous partageons l'opinion majoritaire qui considère qu'il n'y a pas lieu de chercher une différence ontologique entre les deux termes, que nous tendons à considérer comme interchangeables dans ce contexte.

Ainsi, le contentieux qui a suivi la mise en place tâtonnante d'un nouveau régime d'aides à l'intégration des personnes handicapées en Flandre (en recourant à un « *persoonsvolgend budget* ») a amené la jurisprudence à prendre position sur le caractère significatif du recul en fonction de l'ampleur du rabotage imposé à la personne handicapée. Un recul de 1,4% étalé sur 4 années n'a pas été jugé comme étant significatif<sup>82</sup>, un recul de 7,96% par contre bien<sup>83</sup>.

Il faut donc un recul qualifié. Or, le législateur est généralement attentif à ne pas trop sèchement dégrader le niveau de protection sociale d'une catégorie. Même les réformes les plus radicales prévoient en général une période transitoire ou des mesures compensatoires sous une autre forme.

48. L'existence de mesures compensatoires prévues par la réforme en cause peut être un nouveau casse-tête lorsqu'il s'agit d'évaluer si le recul est sensible ou significatif.

Pour reprendre l'exemple susmentionné des allocations familiales, les orphelins qui voient leur allocation de base rabotée bénéficient d'une bourse d'études substantielle. S'agit-il d'un recul, à plus forte raison significatif ou sensible ? Autre exemple, pour les enfants uniques (non-orphelins), quelle conclusion faudrait-il tirer d'une réforme qui diminue pour tous très faiblement les allocations de base, tout en augmentant nettement le supplément pour familles nombreuses ?

La Cour constitutionnelle s'est déjà livrée à un exercice comparatif de ce type. Dans un arrêt<sup>84</sup> relatif à un décret modifiant les exigences de connaissance du néerlandais pour accéder aux logements sociaux flamands, la Cour a décidé que, pour apprécier le recul significatif, il y avait lieu de tenir compte du contexte législatif des dispositions attaquées. Elle a soigneusement comparé l'ancienne et la nouvelle législation sous divers points de vue pour arriver à la conclusion que le recul n'était pas significatif.

49. L'appréciation du recul devient particulièrement ardue lorsqu'elle est susceptible de conduire à un basculement dans un autre régime. Si une réforme des critères exigés pour être indemnisé en raison d'une incapacité de travail venait à exclure des assurés sociaux, ceux-ci risquent de basculer dans le régime du chômage. Faut-il tenir compte du filet de sauvetage offert par un régime préexistant ? A supposer que oui, ce qui est discutable<sup>85</sup>, comment ?

<sup>82</sup> Trib. Trav. Gand (sect. Gand), 8 mars 2022, 19/1371/A, *inédit*.

<sup>83</sup> Trib. Trav. Gand (sect. Gand), 22 février 2022, 19/1382/, *inédit*.

<sup>84</sup> C. C., 17 octobre 2019, n° 136/2019, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>85</sup> Par son arrêt du 14 septembre 2020 déjà évoqué (Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° 18.0012.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be)) la Cour de cassation a exclu l'utilisation trop automatique de cette prise en compte (*De même, l'intervention des [CPAS] étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de*

Le calcul de l'effet net de la réforme risque de représenter un contentieux dans le contentieux, fort dépendant dans une matière aussi complexe que la sécurité sociale de la qualité de la mise en état des parties (puisqu'elles doivent renseigner la juridiction sur toutes les caractéristiques de l'assuré social de nature à avoir un impact sur son sort au regard de la norme entreprise), et impliquant un grand risque d'erreurs. Pourtant, l'appréciation du caractère qualifié du recul est totalement dépendant de cet exercice.

Si l'on procède à un contrôle direct, cette difficulté disparaît totalement, ce qui est également un argument de poids en sa faveur.

50. De même, il peut se produire que la réforme critiquée consiste en une multitude de petites mesures qui, prises individuellement, n'affectent que marginalement la situation de destinataires. Là aussi, il y a lieu de privilégier une analyse concrète et globale de l'effet de *l'ensemble* de la réforme pour mesurer son effet réel sur l'assuré social.

La doctrine récente<sup>86</sup> a en outre mis l'accent sur cet aspect partant d'un arrêt du Conseil d'Etat relatif à une réforme des aides aux personnes handicapées qui revoyait à la baisse plusieurs dispositifs<sup>87</sup>. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a non seulement envisagé de façon globale plusieurs mesures qui, individuellement auraient pu être considérées comme mineures, mais il a également examiné, avant de les estimer sans pertinence, les mécanismes issus de la réforme présentés par l'autorité comme étant de nature à compenser l'impact de la norme attaquée.

Dès lors qu'il s'agit de mesurer le périmètre exact de la réforme, cet examen global et concret s'impose, tant lorsque le standstill est invoqué que pour un contrôle sur pied de l'effet direct.

Bien entendu, dans tous les cas, il faut encore se prononcer en fait, soit sur l'existence d'un recul *sensible* ou *significatif*, soit sur une atteinte de la substance du droit, ce qui reste dans les deux cas une opération délicate.

51. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui constitue le noyau dur de l'article 23 est un minimum absolu qui ne peut être franchi, même dans le cadre d'un recul minime. Ainsi, si le législateur décidait de réduire fût-ce de 1 € les barèmes applicables en matière de revenu d'intégration, déjà inférieurs au seuil de pauvreté<sup>88</sup>, il ne ferait guère de doute que la norme nouvelle constituerait tant une violation de l'effet direct objectif de l'article 23 de la Constitution que de l'effet de standstill qui s'attache à la même disposition. (Eu égard à la question explosive du différentiel trop faible entre les bas salaires et les allocations sociales, il

---

*standstill précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.*), à laquelle la Cour constitutionnelle recourt quant à elle assez fréquemment. Sur cette question, voy. V.FLOHIMONT, "Gelijkheid en discriminatie: wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld?", *R.D.S.*, 2008, liv. 1, pp. 73-88.

<sup>86</sup> Y. MOSSOUX, *op. cit.*, p. 241 et s., D. VAN EECKHOUTTE et L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiele en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 va 20févrit 2019 van de Raad van State, *R. W.*, 2020-21/29, p. 1123 et s.

<sup>87</sup> C. E., n° 243.760, 20 février 2019, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), *A.P.T.*, 2020/2, p. 234, note Y. MOSSOUX, également publié dans I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 67 avec notre L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE et p. 540 avec note L. TRIAILLE.

<sup>88</sup> Au 1<sup>er</sup> août 2022, les montants mensuels du revenu d'intégration étaient de 758,64€ pour un(e) cohabitant(e), 1.137,97€ pour un(e) isolé(e) et 1.537,90€ pour une personne avec une famille à sa charge. En 2021 (dernière année pour laquelle les chiffres sont disponibles), le seuil de pauvreté s'élevait à 1.287 euros par mois pour une personne isolée (Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale | Statbel ([fgov.be](http://fgov.be)))

nous semble toutefois délicat de plaider pour une obligation imposée au législateur d'augmenter les montants du revenu d'intégration sans procéder corrélativement aux correctifs fiscaux et sociaux qui s'imposent en faveur des travailleurs pauvres).

On arrive ici à l'intersection entre le recul significatif propre au standstill et un éventuel contrôle direct.

Si l'on admet l'idée que l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution consacre un socle minimal, un noyau dur de protection que l'autorité aurait l'obligation de respecter<sup>89</sup>, un recul qui porterait atteinte au droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, quand bien même il serait minuscule, serait intolérable.

Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine constitue une garantie minimale absolue, quelle que soit l'amplitude du recul qui mène à l'outrepasser. Il est sans pertinence de se demander si un recul qui mène à une violation de ce droit est significatif ou non. Il doit en tout état de cause être mis en échec, quand bien même le juge appliquerait une stricte démarche de standstill et récuserait toute forme de contrôle direct.

Ce point de vue (le contrôle au regard du socle minimal inviolable que constitue le noyau dur du droit) trouve un appui dans un arrêt de cassation du 18 mai 2015<sup>90</sup> relatif à l'article 23, alinéa 2, 1<sup>o</sup><sup>91</sup>. La Cour de cassation, se prononçant sur le droit à une rémunération équitable, a en effet décidé ce qui suit:

*« Dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général; il s'ensuit que cette obligation ne s'oppose à une réduction, fût-elle sensible, de la rémunération du travail justifiée par des motifs liés à l'intérêt général que si cette réduction affecte le caractère équitable de la rémunération ».*

Il nous semble qu'il y a lieu de déduire de cet arrêt qu'une réduction, même sensible, du niveau de protection d'un des droits garantis par l'article 23 de la Constitution est admissible moyennant une justification *ad hoc*, mais qu'elle n'est plus susceptible d'être justifiée ni tolérée si elle atteint le noyau dur du droit à une rémunération équitable, soit précisément le caractère équitable. Les conclusions du ministère public allaient d'ailleurs dans ce sens, puisque que l'avocat général Genicot relevait que « la teneur de cette obligation [de standstill] ainsi circonscrite, n'entrera en conflit avec les décisions des autorités habilitées à modifier le statut acquis de leurs agents, que dans la mesure où ces décisions seraient de nature à franchir ce seuil de protection minimale, ce qui implique à mon sens un double examen: non seulement celui de

<sup>89</sup> En ce sens, M. VRANCKEN, « Constitution, dignité humaine et pauvreté », in M.-F. RIGAUX et F. DAOÛT (dir.), *Le droit face aux pauvres/Recht tegenover armen*, Limal-Bruxelles, Anthemis-die Keure, 2020, p. 196.

<sup>90</sup> Cass., 18 mai 2015, R.G. n° S.14.0042.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be)

<sup>91</sup> Qui garantit 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.

l'ampleur de la modification mais aussi de son impact sur le concept de rémunération équitable et partant du caractère sensible de la modification<sup>92</sup> ».

52. Essayons de résumer la façon d'apprécier le recul au regard de la situation de la personne en illustrant la différence entre un éventuel contrôle direct et une application du principe de standstill.

Trois variables doivent être prises en considération: le niveau de protection de départ, l'ampleur du recul et le niveau de protection du droit considéré suite à la mesure critiquée, en prenant en considération un minimum absolu, le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

53. Face à un niveau de protection déjà élevé, il est concevable qu'un recul, même sensible ou significatif, ne représente pas une atteinte à la substance du droit en tant que tel.

Imaginons que, à la suite de difficultés budgétaires majeures, le législateur soit amené à diminuer le montant des pensions. Trois hypothèses seront examinées: une réduction de 2%, 10% et 50%.

Appliquée à des assurés sociaux dont la pension est supérieure à 2.500 euros nets, la diminution de 2% serait certes perceptible, mais en raison de sa faible ampleur, il est peut-être concevable qu'elle ne constitue ni un recul significatif, ni une atteinte au noyau dur du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine. Tant le standstill que le contrôle direct seraient impuissants à faire échec à cette réforme.

Quid en cas de recul de 10% ? Cela serait assurément très désagréable pour les pensionnés concernés, mais, sous réserve de circonstances très particulières, leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ne serait pas atteint. Ledit recul ne serait donc pas sanctionnable dans le cadre d'un contrôle direct objectif mais bien, le cas échéant, dans le cadre du standstill (il nous semble en effet qu'un consensus peut se dégager autour de l'idée qu'un recul de 10% est, en règle, un recul sensible / significatif). Dans ce cas de figure, c'est le standstill qui offre la protection la plus large à l'assuré social<sup>93</sup>.

En revanche, une réduction de 50% appliquée au même groupe serait assurément de nature à mettre en péril le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine – à plus forte raison serait-elle constitutive d'un recul significatif ou sensible. Dans ce cas, tant un contrôle direct objectif qu'un contrôle sur la base du standstill auraient pour effet de paralyser la norme.

54. Imaginons les mêmes mesures de réduction des pensions de 2%, 10% et 50% appliquées à un niveau de protection sociale déjà fort bas, par exemple une pension de seulement 1.300 euros<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Concl. Av. Gén. GENICOT avant Cass., 18 mai 2015, R.G. n° S.14.0042.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

<sup>93</sup> F. VANNESTE, « Artikel 23 van de grondwet in de strijd tegen armoede: naar een volwaardige toetsing aan economische, sociale en culturele mensenrechten », *cette revue*, n° 14.

<sup>94</sup> En réalité, il serait tellement choquant de raboter une pension tellement proche des barèmes du revenu d'intégration et de la GRAPA qu'il est inconcevable que des mécanismes compensatoires ne soient pas mis en place, mais pour la facilité de l'exemple, on partira de l'idée que la réduction est le « résultat net ».

Un recul de 2% représenterait toujours une oscillation assez faible, mais on peut estimer qu'il impliquerait une atteinte du noyau dur de l'article 23, soit du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>95</sup>. Un tel recul devrait par conséquent être sanctionné tant au titre du standstill que dans le cadre d'un contrôle direct.

A plus forte raison en va-t-il de même (activation des deux mécanismes de contrôle) dans le cas d'un recul de 10% ou de 50%.

#### § 4 - *Un argument nouveau ?*

55. Au fond, à le supposer convaincu qu'un contrôle objectif direct de l'article 23 de la Constitution rendrait mieux justice à cette disposition que l'application du standstill qui est invoqué devant lui, qu'est-ce qui empêcherait un juge judiciaire de procéder audit contrôle objectif direct ?

Pas grand-chose, en réalité. Ce que demande l'assuré social, c'est d'être rétabli dans son droit à la prestation sociale revendiquée telle que la règle antérieure la prévoyait, et il invoque pour ce faire l'article 23 de la Constitution (dans son versant passif, le standstill).

Or, il n'est plus contesté depuis plus de quinze ans que le juge est tenu de trancher le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables, qu'il doit examiner la nature juridique des faits et actes allégués par les parties et peut, quelle que soit la qualification juridique que les parties leur ont donnée, suppléer d'office aux motifs proposés par elles à condition de ne pas soulever de contestation dont les parties ont exclu l'existence dans leurs conclusions, de se fonder uniquement sur des éléments qui ont été régulièrement soumis à son appréciation, de ne pas modifier l'objet de la demande et, ce faisant, de ne pas violer les droits de la défense des parties<sup>96</sup>. La Cour de cassation enseigne ainsi que le juge a l'*obligation* de relever *d'office* les règles de droit dont l'application est commandée par les faits spécialement invoqués par les parties à l'appui de leurs prétentions ou qui soutiennent implicitement le débat des parties ou les décisions que le juge a prises<sup>97</sup>.

Il en va à plus forte raison ainsi dans un contentieux d'ordre public, comme celui de la sécurité sociale, circonstance dont une doctrine qui synthétise avec concision les acquis<sup>98</sup> rappelle qu'elle « impose au juge de 'soulever d'office tout moyen de droit, cela même si les parties ont expressément limité leur contestation à certains moyens'<sup>99</sup>; qu'en examinant d'autres

<sup>95</sup> Dans l'arrêt connu sous le nom d'arrêt Cwass (dont il est fait état par ailleurs), le Conseil d'Etat a considéré qu'une diminution de 2% constituait un recul significatif dès lors qu'elle s'appliquait à des personnes dont les moyens financiers sont particulièrement faibles. C. E., 20 février 2019, n° 243.760, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be).

A comparer toutefois avec le jugement précité, également relatif à l'aide aux personnes handicapées, qui a considéré qu'un recul de 1,4% sur 4 ans ne constituait pas un tel recul (Trib. Trav. Gand (sect. Gand), 8 mars 2022, 19/1371/A, *inédit*).

<sup>96</sup> Cass., 1<sup>er</sup> février 2019, Cass., 22 janvier 2016 et auparavant Cass., 14 avril 2005, tous les arrêts pouvant être consultés sur [www.juportal.be](http://www.juportal.be). Sur l'interdiction de soulever des contestations exclues par les parties, voyez également Cass., 2 juin 2005, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

<sup>97</sup> Cass., 1<sup>er</sup> février 2019, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

<sup>98</sup> Sur ce point, G. PIJCKE, « Conditions d'octroi de l'aide sociale et office du juge », Commentaire de Cass., 20 janvier 2014, *Chron. D.S.*, 2015, pp. 103-104.

<sup>99</sup> M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in *Questions de droit social*, coll. CUP, vol. 56, 2012, p. 51 et TH. WERQUIN, « Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in PH. GOSSERIES (coord.), *La doctrine du judiciaire. Ou l'enseignement de la jurisprudence*

conditions d'octroi que celles qui ont été débattues, le juge ne méconnaît pas le principe dispositif<sup>100</sup>, lequel principe 'ne permet pas aux parties de limiter l'intervention du juge sur le plan du droit, qu'il s'agisse de la qualification des faits invoqués ou de l'avantage postulé, ou encore de l'examen de toutes les conditions mises par la loi à la reconnaissance de ce dernier'<sup>101</sup> ».

Il est acquis que le juge qui opèrerait un contrôle objectif direct plutôt que d'appliquer le contrôle du standstill ne soulèverait pas de contestation dont les parties ont exclu l'existence et ne modifierait pas l'objet de la demande puisqu'il statuerait exactement sur le droit contesté. On ne voit pas non plus en quoi une autre théorie juridique pourrait violer l'obligation de se fonder uniquement sur des éléments qui ont été régulièrement soumis à son appréciation. Reste la question des droits de la défense, qui peut se régler par une remise ou une réouverture des débats.

### Section 3 - Mettre en œuvre le standstill: une approche abstraite ou sélective ?

56. Le second parti-pris de cet article est qu'il est parfois nécessaire de procéder à une certaine prise en compte des particularités de chaque dossier dans la mise en œuvre du standstill.

En effet, certains soutiennent que la nature objective de l'incident (le contrôle de la conformité à l'obligation de standstill de la modification litigieuse) s'oppose à toute prise en considération de la situation particulière de l'assuré social concerné.

Cette problématique est épineuse, car elle touche à l'articulation entre le contentieux des droits subjectifs dans le cadre duquel les juridictions judiciaires sont saisies et le contrôle de légalité objectif qu'elles doivent effectuer à titre d'incident<sup>102</sup>.

Au risque de la caricature, la question peut se poser dans les termes suivants: faut-il se borner à examiner si la norme critiquée a engendré un recul de protection sociale ou plutôt vérifier si l'intéressé(e) a subi un recul injustifié de protection sociale ? La première question est la marque du contrôle objectif, la seconde est celle de l'examen d'un droit subjectif.

Nous pensons qu'un contrôle objectif n'exclut pas nécessairement toute forme de prise en considération de la situation de l'intéressé. En effet, les motifs de la régression sociale envisagée, s'ils doivent être d'intérêt général, peuvent n'être pertinents que pour certains destinataires de la norme régressive, auquel cas ils ne peuvent fournir une justification à l'égard

---

*des juridictions du travail, Recueil commémoratif du 25e anniversaire des juridictions du travail (1970-1995)*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 500 et 501. Cet argument trouve un certain appui dans la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle le juge est tenu d'examiner d'office le moyen de prescription d'ordre public qui n'a pas été soulevé par les parties (Cass., 28 octobre 2013, R.G. S.11.0054.F, et concl. M. Av. gén. délégué PALUMBO, *Chr. D.S.*, 2014, p. 94, et note H. FUNCK).

<sup>100</sup> J.-F. NEVEN et H. MORMONT, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale. Hommage à Michel Westrade*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 418 et 429; J.-F. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 129. Voir égal. Trib. Trav. Bruxelles, 19 juillet 2013, inédit, R.G. 12/9238/A et 12/13.556/A.

<sup>101</sup> H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « La procédure judiciaire », in H. MORMONT et K. STANGHERLIN (coord.), *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, la Chartre, 2011, p. 730.

<sup>102</sup> Les difficultés liées à cette articulation sont résumées par J.-F. NEVEN, « Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution: une jurisprudence sous tensions », *Pli juridique*, 2020/51, p. 38.

des autres personnes qu'elle affecte<sup>103</sup>. De même, on l'a déjà envisagé, le recul de protection sociale peut sortir ses effets de manière fort différente selon les assurés sociaux considérés, sensible pour certains, insensible pour d'autres. Enfin, le contrôle de proportionnalité peut également conduire à des appréciations distinctes selon les personnes touchées par le recul considéré.

De surcroît, la Cour constitutionnelle l'a répété à l'envi, les principes de l'égalité et de la non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la norme considérée, sont essentiellement différentes. Ne pas distinguer des situations différentes au nom d'un contrôle objectif pourrait revenir en réalité à créer une discrimination à rebours.

57. Avant de poursuivre, une précision s'impose. Le contexte dans lequel s'inscrit notre réflexion est celui de la sécurité sociale, secteur du droit où l'écrasante majorité des normes est de nature réglementaire. Face à une telle norme, le juge a le pouvoir et le devoir de paralyser lui-même la règle non conforme au droit supérieur. Il va sans dire que si la norme dont on allègue qu'elle viole la garantie de *standstill* offerte par l'article 23 de la Constitution est de nature législative, la réponse de la juridiction doit être de saisir la Cour constitutionnelle.

On l'a déjà dit, le *standstill* n'est pas une figure autonome. Il ne fonctionne que comme une séquence qui s'enchaîne dans un contentieux de droits subjectifs classique à la faveur du recours à l'article 159 de la Constitution. L'assuré social revendique son droit à une prestation dont une norme nouvelle a modifié le contour à la baisse et, dans le cadre de l'examen de son droit subjectif, le juge judiciaire fait le procès de la norme qui est à l'origine de la modification critiquée. Plus précisément, il va, en vertu de l'article 159 de la Constitution, qui est l'expression du principe constitutionnel de droit de la hiérarchie des normes, écarter une norme réglementaire qui serait contraire à l'obligation de *standstill* renfermée par l'article 23 de la Constitution.

Il s'agit d'un contrôle diffus de la hiérarchie des normes, qui s'effectue par voie d'exception, pour reprendre l'expression consacrée. Ce n'est qu'un incident du procès et la déclaration d'invalidité qui pourrait clôturer le processus de contrôle n'a qu'une portée limitée circonscrite à l'autorité de chose jugée de la décision judiciaire<sup>104</sup>.

58. Dans la conception défendue par la Cour de cassation (pour surprenante qu'elle soit pour les habitués du Conseil d'Etat), l'article 159 de la Constitution peut conduire à écarter tant des actes individuels que des actes réglementaires. Face à un acte individuel, dans le cadre d'un contentieux objectif, c'est (forcément) la situation de fait du seul assuré social concerné qui sera examinée pour, par exemple, écarter à l'occasion d'une demande de titre exécutoire une décision administrative antérieure non contestée établissant un indu parce qu'elle serait illégale.

<sup>103</sup> Ainsi, pour prendre un exemple qui n'est pas totalement impensable, une norme qui justifierait le retrait d'une prestation de sécurité sociale par la volonté de stimuler l'insertion professionnelle des jeunes pourrait, si son champ d'application est illimité et englobe également de moins jeunes, être considérée comme dépourvue de justification par un motif d'intérêt général à l'égard de cette seconde catégorie.

<sup>104</sup> M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthémis, 2020, p. 168, n° 18.

La situation est-elle nécessairement différente lorsqu'il s'agit de contrôler la légalité d'un acte réglementaire ?

L'application de l'article 159 de la Constitution implique de faire le procès de la norme et non celui des droits de son destinataire.

Certes, dans certains cas, le procès de ladite norme est, d'une part, totalement indépendant de la situation de son destinataire et, d'autre part, applicable à tous les destinataires de la norme sans qu'il y ait lieu de distinguer en fonction de la situation de fait. Ainsi, le constat que le Conseil d'Etat a été sollicité dans l'urgence à tort amène à l'écartement de la norme pour tous ceux de ses destinataires qui le postulent.

Des exemples en sens contraire sont néanmoins concevables: tout dépend de la norme qui sert d'appui au mécanisme de contrôle de conformité au droit supérieur. Un contrôle de conformité pratiqué au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique nécessairement de distinguer des catégories au sein des destinataires de la norme alors qu'il s'agit pourtant bien d'un contrôle objectif.

L'article 159 n'est, en tant que tel, pas un obstacle à une appréciation individualisée de la situation.

Qu'en est-il lorsque l'article 159 de la Constitution est articulé avec le principe du standstill, qui implique le contrôle de la conformité d'une règle nouvelle à l'article 23 de la Constitution ?

59. La problématique de la prise en compte des particularités de l'assuré social est susceptible de se poser à tous les stades du raisonnement: existence d'un recul sensible, motifs de la régression et proportionnalité de celui-là par rapport à ceux-ci).

Quant au recul, une même norme peut s'appliquer différemment à diverses catégories et générer des reculs d'importance variable, ainsi que cela a déjà été illustré.

De même, lors de l'examen des motifs d'intérêt général, il peut évidemment se justifier de faire un tri et de ne retenir que ceux qui sont pertinents pour la catégorie concernée<sup>105</sup>. Ce point de vue a été développé par le ministère public près la Cour de cassation dans ses conclusions précédant l'important arrêt du 14 septembre 2020<sup>106</sup>.

Enfin, le contrôle de proportionnalité semble être le terrain d'élection privilégié pour envisager diverses catégories, celui où elles prennent toute leur ampleur, dès lors qu'il met en balance le

<sup>105</sup> Voy. p. ex. C. trav. Liège, 20 décembre 2021, RG 2017/AL/574, [www.stradalex.be](http://www.stradalex.be) et [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

<sup>106</sup> « En l'espèce, l'appréciation que fait l'arrêt attaqué des motifs d'intérêt général censés justifier la mesure régressive, porte sur des motivations tout à fait générales, sans qu'il apparaisse que l'auteur de la mesure n'en précise les éléments susceptibles de la justifier au regard de la situation spécifique des chômeurs plus âgés qui verront ainsi lesdites allocations désormais supprimées. Il n'apparaît aucunement que la situation spécifique de cette catégorie de chômeurs plus âgés ait été évoquée ou prise en considération, ni donc en quoi un incitant à produire des efforts serait, en ce qui les concerne, de nature à atteindre l'objectif du taux d'emploi recherché ». Concl. av. gén. GENICOT avant Cass., 14 septembre 2020, R. G. n° 18.0012.F [www.juportal.be](http://www.juportal.be).



recul propre à la catégorie concernée et la justification résultant des motifs retenus comme pertinents, dont il reste à voir si elle est idoine.

Dans l'état actuel des choses, il ne nous est pas possible de présenter un point de vue décanté sur la prise en considération des particularités strictement individuelles de chaque assuré social (entre autres sur la question de savoir s'il y a lieu, pour déterminer l'existence d'un recul significatif, de tenir compte du bénéfice éventuel d'un autre régime de sécurité sociale qui n'aurait pas été instauré par la même réforme).

60. Il nous semble cependant raisonnable de considérer que le juge peut éventuellement reconstituer des catégories que le législateur aurait pu ou dû distinguer lorsqu'il a adopté la norme. Dès lors que le contrôle objectif est un examen du travail de l'auteur de la norme, il est légitime de se placer dans la position qui était la sienne et de déterminer des catégories sur base des éléments qui lui étaient connus et qu'il aurait pu ou dû anticiper. Il s'agit par hypothèse d'éléments antérieurs à la mise en œuvre de la norme, qui se doivent d'être à tout le moins objectifs et pertinents.

Dans le cadre de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui est l'hypothèse qui a donné lieu au contentieux le plus important et qui dès lors a pu susciter le plus de réflexions, on pourrait ainsi éventuellement envisager comme paramètres objectifs l'âge de l'assuré social, la durée pendant laquelle il a bénéficié du régime, d'éventuels efforts insertion exceptionnels et continus, un handicap trop léger pour justifier le basculement dans le régime des allocations aux personnes handicapées et inférieur à 33%, le fait d'avoir ou non bénéficié de l'ancien régime avant sa suppression ou d'avoir dans la foulée perdu un travail au sein d'une agence locale pour l'emploi (ALE).

L'auteur de la norme aurait peut-être pu, voire dû, prendre en considération tout ou partie de ces critères, le cas échéant en les combinant entre eux, pour adopter une norme mieux adaptée aux objectifs qu'il lui assignait, de même que pour éviter de traiter de la même manière des personnes qui sont dans des situations objectivement différentes.

Ainsi, pour reprendre l'exemple donné *supra* de la diminution des pensions de 2%, 10% ou 50%, il pourrait sembler raisonnable que le montant des pensions puisse donner lieu à la constitution de catégories différentes qui verront le recul apprécié de façon différente.

61. La possibilité, voire la nécessité, de recourir à des catégories semble d'autant plus défendable qu'un arrêt de la Cour du travail de Liège<sup>107</sup> ayant axé son raisonnement sur la particularité de la situation de l'assurée sociale a survécu à la censure de la Cour de cassation. En l'espèce, l'intéressée avait été exclue par ricochet d'une activité d'assistante de prévention et de sécurité qu'elle exerçait depuis près de 17 ans dans le cadre de l'ALE (et à laquelle elle était précisément éligible en sa qualité de bénéficiaire d'allocations) lorsqu'elle a perdu son droit aux allocations d'insertion.

L'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018<sup>108</sup> est éclairé par les conclusions de l'avocat général Genicot qui, après avoir relevé que l'arrêt entrepris s'était intéressé au cas particulier

<sup>107</sup> C. trav. Liège, 10 février 2016, RG 2015/U/48, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be)

<sup>108</sup> Cass., 5 mars 2018, R.G. n° S.16.0033.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), *J.T.T.*, 2018, liv. 1306, p. 185, *R.W.* 2019-20 (sommaire), liv. 40, p. 1587, *Chron. D.S.*, 2020, liv. 3-4-5, p. 121, concl. GENICOT, note F. LAMBINET.

de l'assurée sociale et à la catégorie des assistants de prévention, écrivait que « L'appréciation du recul significatif à l'aune de l'intérêt général sous l'angle de l'article 23 de la Constitution peut donc s'opérer de façon sélective, distinctive et casuelle »<sup>109</sup>. Comment ne pas y voir une validation de la reconstitution de catégories après coup ? De même, l'arrêt de la Cour de cassation reprend largement la motivation de l'arrêt de la Cour du travail qui avait apprécié l'existence d'un recul dans le droit au travail et à la sécurité sociale en se fondant sur son appartenance au groupe des chômeurs bénéficiaires du dispositif des assistants de prévention et de sécurité puis apprécié la proportionnalité de ce recul en prenant en compte une série de caractéristiques propres à ce type de chômeurs, voire à l'intéressé elle-même, pour en déduire que cet arrêt justifie légalement sa décision que « l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 appliqué à la défenderesse est contraire à l'article 23 de la Constitution ».

62. Force est toutefois de reconnaître que constituer ces catégories à la place de l'auteur de la norme met le juge dans une situation très périlleuse. Comment ne pas verser dans l'opportunité en les constituant, d'autant plus que certaines différences objectives peuvent donner lieu à des réactions différentes ?

Ainsi, il y aura sans doute un consensus pour dire qu'un assuré social souffrant d'un léger handicap et rapportant la preuve d'efforts exceptionnels et continus dans sa recherche d'emploi mérite plus d'égards que quelqu'un ne présentant pas ces caractéristiques.

Mais quid d'un travailleur ayant bénéficié durant 20 ans d'allocations d'attente sous l'ancien régime et qui à 40 ans passés n'a pas un jour de travail à son actif ? Faut-il considérer qu'il est grand temps de secouer un inactif pathologique ou au contraire qu'il importe de protéger encore plus une personne fragile qu'on a laissé s'installer dans l'assistanat ? La réponse à cette question est susceptible de varier d'un siège à l'autre. Elle peut en outre être influencée par des éléments « parasites », comme l'évolution de l'intéressé après la décision (p. ex. émarger au CPAS, avoir trouvé un premier emploi à un âge avancé, ...).

Pour revenir une nouvelle fois à l'exemple du raboutage des pensions, et quels que soient les objectifs poursuivis, où fixer la limite des pensions pour lesquelles un recul donné est disproportionné aux objectifs poursuivis ? Que dire à un pensionné qui touche 1.800€ par mois ?

63. Une autre difficulté très concrète pour la définition de catégories est qu'elle est dépendante de la qualité de la mise en état des dossiers. Lorsque l'assuré social ne se donne pas la peine de détailler sa situation car toute sa stratégie se fonde sur l'affirmation de principe, parfois catégorique, que l'obligation de standstill est violée pour tous les destinataires de la norme, lorsque poser des questions factuelles simples à l'audience donne le sentiment qu'on est un examinateur retors qui interroge sur les notes de bas de page, les magistrats sont parfois fort démunis.

64. A supposer par contre que l'on privilégie un contrôle objectif direct à une application du standstill, celui-là peut également parfaitement se faire en recourant à des catégories.

<sup>109</sup> Concl. av. gén. GENICOT avant Cass., 5 mars 2018, R.G. n° S.16.0033.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

Certes, un contrôle de l'ingérence provoquée par la norme critiquée au regard de la substance du droit reste par nature un contrôle de norme à norme, mais il suffit de vérifier, catégorie par catégorie, si le noyau dur de l'article 23, soit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, est respecté. L'exemple précité des pensions démontre que les résultats peuvent diverger de catégorie en catégorie.

#### IV - EN GUISE DE CONCLUSIONS

Au terme de ce parcours, quel bilan dresser de près de trente années de reconnaissance constitutionnelle du droit à la sécurité sociale, ce sous l'angle du principe de standstill qu'il implique ?

On l'a illustré dans la première partie de cette contribution, cette méthodologie émergente du standstill et ses applications de plus en plus fréquentes et de plus en plus variées ont permis la fixation d'un certain nombre de balises, tant quant à son champ d'application que quant aux contours exacts de l'obligation qu'il impose aux législateurs désireux de faire évoluer la protection sociale dans le sens du repli.

Pour autant, on a montré ensuite que cette maturation toujours en cours de l'obligation de standstill en sécurité sociale n'est pas sans soulever encore de nombreuses interrogations, tant en ce qui concerne sa portée exacte que ses rapports avec des figures juridiques comparables, voire issues de la même source constitutionnelle.

On a souligné ainsi l'émergence possible d'un contrôle direct de la conformité du droit *de* la sécurité sociale au droit constitutionnel à la sécurité sociale. L'ampleur de ce mouvement reste largement à définir, de même que les rapports, de concurrence ou de complémentarité, que ce contrôle direct entretiendra peut-être avec le standstill qui l'a précédé de peu.

On a montré également, sans décanter la problématique mais en la mettant en lumière, comment le principe de standstill – contentieux par nature objectif de conformité d'une norme inférieure à une norme de niveau plus élevé – devait encore trouver certaines marques au sein d'un contentieux judiciaire de droits subjectifs – arrimé à des dossiers individuels dont chacun reste marqué par les spécificités de l'assuré social qu'il concerne. On l'a évoqué, les modalités de cette tension entre une approche abstraite de la hiérarchie des normes et un contentieux « à hauteur de dossier » restent à définir: le standstill doit-il mener à juger le travail du législateur et ses motifs « en bloc » ou à tracer de nouvelles démarcations entre les destinataires de la norme contestée ?

A ces deux grandes questions, parmi d'autres sans doute, on n'a pas la prétention d'avoir apporté de réponse définitive. Après tout, à un peu moins de trente ans, le principe de standstill en droit de la sécurité sociale reste un jeune adulte à qui il reste beaucoup à vivre et à essayer.

Hugo Mormont  
Katrin Stangherlin