

SERVICES AUX CITOYENS ET DROITS SOCIAUX

INTRODUCTION

Le présent séminaire vise à examiner de manière approfondie l'approche des cours suprêmes de plusieurs États européens en matière de « droits sociaux ». On entend par là la catégorie de droits dont la mise en œuvre requiert l'intervention du législateur, qu'il s'agisse d'établir ou de réglementer des prestations en faveur des citoyens qui y ont droit. Ces citoyens sont considérés comme ayant une créance exécutoire envers l'État ou, plus généralement, les pouvoirs publics en ce qui concerne ces prestations. Il s'agit donc de « droits à des prestations » qui diffèrent dès lors des droits « de liberté » plus traditionnels (et consolidés dans les systèmes occidentaux).

C'est précisément en raison de cette particularité que l'on ne peut considérer comme une évidence que les droits en question soient toujours reconnus et protégés comme des droits fondamentaux. Qui plus est, on les retrouve traditionnellement dans des secteurs (la protection de la santé, le travail, l'éducation, le droit au logement, etc.) qui ne relèvent pas de la compétence directe de l'Union européenne, ne requérant donc pas d'harmonisation entre les droits des différents pays. Il se peut dès lors que la reconnaissance et la protection de ces droits y prennent des formes très différentes.

Une autre particularité des droits sociaux est que leur mise en œuvre entraîne une charge pour les finances publiques. C'est pourquoi, ces dernières années, en raison des crises économiques structurelles et de celles liées à des aléas (comme la pandémie de Covid-19), la jurisprudence des différents États a souvent dû se pencher sur la question du rapport entre les interventions réglementaires devenues nécessaires pour contenir les dépenses publiques et la nécessité de garantir l'effectivité de ces droits. En particulier, surtout dans les pays les plus durement touchés par les crises, la question s'est posée de savoir s'il était possible de fixer une limite à toute restriction des droits sociaux pour des raisons d'équilibre financier, et donc de déterminer un « noyau minimal essentiel » de services relatifs à ces droits qui doit en tout cas être garanti aux citoyens.

Dans le cadre du développement des thèmes du séminaire, on a donc jugé nécessaire de vérifier non seulement l'ampleur et le type de techniques de protection dont disposent les tribunaux des différents États (et principalement les tribunaux administratifs) pour assurer l'effectivité des droits sociaux, mais aussi la manière dont ceux-ci sont reconnus et garantis par les différents systèmes juridiques et la jurisprudence. S'il était possible de conclure que l'« essence » des prestations sociales à assurer dans chaque cas est transversalement homogène malgré la multiformité des options normatives et jurisprudentielles dans les différents pays, les droits sociaux pourraient être plus sûrement placés parmi les droits fondamentaux qui contribuent à définir une notion moderne de citoyenneté européenne, même au-delà de ce qui est strictement imposé par le droit de l'Union.

Pour poursuivre l'objectif susmentionné, il a également été décidé d'accorder une importance particulière à l'analyse de la jurisprudence. Un volet spécifique du questionnaire lui a ainsi été réservé, de manière à ce que la dernière partie du séminaire prenne la forme d'un atelier. L'idée est que les collègues des différentes Cours suprêmes procèdent à une comparaison plus fertile et plus libre des cas concrets dans le cadre desquels les juges administratifs ont été confrontés aux droits sociaux et à leur protection.



PARTIE I

DROITS SOCIAUX : LES GARANTIES DU DROIT NATIONAL ET LEUR MISE EN ŒUVRE EN TEMPS DE « CRISE »

1) Quelles sources réglementaires régissent-elles les principaux droits sociaux dans votre pays ?

- la Constitution : articles 22ter, 23, 24 et 191
- les lois ordinaires (Etat fédéral et entités fédérées)
- les arrêtés d'exécution pris par les gouvernements

Veillez expliquer votre réponse :

- ***La Constitution consacre le droit pour les personnes en situation e handicap à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables.***

Il s'agit de mettre en œuvre, par voie législative et réglementaire, des mesures concrètes permettant de neutraliser, autant que possible, les effets négatifs d'un environnement inadapté sur la participation d'une personne handicapée à la vie en société. Ces mesures peuvent être prises dans tous les domaines, qu'il s'agisse de l'enseignement (supports de cours adaptés, accès aux locaux,...), de l'accès à l'emploi ou encore, par exemple, de l'accès au logement.

- ***La Constitution consacre le droit à l'enseignement et en particulier le droit à recevoir un enseignement gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire (article 24, §3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase).***

Les lois particulières (décrets communautaires) prévoient des mesures qui assurent cette gratuité (aides financières aux établissements scolaires, interdiction pour les établissements d'imposer un minerval ou une mesure financière qui s'y apparenterait, octroi de bourses d'études...).

- ***L'article 23 de la Constitution consacre le droit pour chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les lois particulières doivent garantir les droits économiques, sociaux et culturels qui en découlent et les conditions d'exercice de ces droits.***

L'alinéa 2 de l'article 23 dresse une liste exemplative de ces droits :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle.

Il n'est pas un droit subjectif : il s'agit d'une obligation positive pour l'Etat de mettre en place une politique de l'emploi qui assure un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible.

Des lois particulières prévoient en ce sens des mesures de placement, de formation ou encore de réorientation des chercheurs d'emploi.



Le droit au travail consacré par la Constitution n'a pas qu'une portée programmatique. Il faut garantir le droit à des conditions de travail et une rémunération équitable, permettant au travailleur d'atteindre un niveau de décence en vue de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. On prend pour cela également en compte les besoins de la famille du travailleur (mesures sociales et fiscales dans des lois particulières lorsque le travailleur a des personnes à charge).

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique

Compte tenu de ce que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct, il s'agit, pour les autorités publiques, de prendre les mesures nécessaires à la protection de ces droits.

Il est impossible d'énumérer toutes les législations qui sont destinées à protéger les droits consacrés par l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution, ces législations étant nombreuses, au niveau de l'Etat fédéral qu'au niveau des entités fédérées.

En ce qui concerne le droit à la sécurité sociale, on distingue le droit à la sécurité sociale au sens strict du droit à l'aide sociale que l'on considère comme un droit subsidiaire.

Le système de sécurité sociale au sens strict repose en Belgique sur trois axes : c'est un système d'assurance, qui est fondé sur la solidarité et qui est obligatoire.

Le système est financé par des cotisations sociales dues par les employeurs et les travailleurs. Il bénéficie aux personnes qui ont participé à son financement en cotisant durant une période minimale.

Le mécanisme de solidarité implique que les cotisations dues sont les mêmes pour tous : elles ne dépendent pas de l'état de santé de la personne, de son âge ou des qualifications du travailleur, à la différence des assurances privées.

Le régime de sécurité sociale est différent selon le statut du travailleur couvert par le risque. On distingue ainsi trois catégories de travailleurs qui seront soumis à des régimes juridiques différents : les travailleurs salariés (liés à un employeur par un contrat de travail), les travailleurs indépendants et les agents statutaires (dans la fonction publique).

Les prestations de sécurité sociale au sens strict peuvent prendre plusieurs formes : allocation de chômage, indemnité d'assurance en cas de maladie ou d'invalidité, allocation en cas d'accident de travail, allocation aux personnes atteintes d'un handicap, allocation de maternité, pension de retraite, garantie de revenus aux personnes âgées, droit passerelle pour les travailleurs indépendants (pour compenser une perte de revenus)...

Quant à l'aide sociale, elle est considérée comme le dernier filet de sécurité de la personne.

Le droit à l'aide sociale au sens large couvre le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale au sens strict. Il s'agit d'offrir aux personnes les plus vulnérables une aide financière ou matérielle leur permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine, lorsque ces personnes ne peuvent se procurer des ressources suffisantes par l'exercice d'une activité professionnelle.



L'intervention des pouvoirs publics dépend du seul état de besoin dans lequel peut se trouver le bénéficiaire. Le système est financé par l'impôt et n'est pas contributif à la différence de la sécurité sociale au sens strict.

L'octroi de l'aide sociale au sens large repose sur un système de contrepartie. Il présuppose que l'assuré social doive aussi fournir les efforts nécessaires pour montrer ses dispositions au travail. Il devra ainsi, par exemple, suivre des formations, des cours de langue ou prouver l'existence de démarches en vue de trouver un emploi. Il s'agit d'une obligation de moyen qui est appréciée *in concreto*.

Le *droit à l'intégration sociale* est consacré par une loi du 26 mai 2002. Il est conditionné à un niveau de ressources. Pour pouvoir en bénéficier, il faut en effet ne pas disposer de ressources suffisantes, étant entendu que toutes les prestations de sécurité sociale sont prises en compte pour évaluer ce niveau de revenus (allocations de chômage, de maladie invalidité, d'accident de travail...).

L'*aide sociale au sens strict* est consacrée par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Elle est palliative, curative ou préventive. Elle peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. Les centres publics d'action sociale, organismes publics en charge de l'aide sociale, ont pour mission de fournir des conseils ou des informations aux demandeurs, ainsi que de les accompagner dans les démarches à accomplir auprès des institutions de sécurité sociale pour obtenir des prestations de sécurité sociale au sens strict.

En ce qui concerne le droit à la santé et à l'aide médicale, il s'agit pour les autorités publiques de mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer tantôt la qualité des soins, tantôt à assurer leur accessibilité, notamment géographique et financière, tantôt encore à améliorer la qualité de vie.

Plusieurs législations (de l'Etat fédéral et des entités fédérées, selon les principes de répartition des compétences en vigueur en Belgique) sont ainsi consacrées par exemple, aux conditions requises pour exercer les professions de soins de santé, au remboursement de prestations de soins de santé ou de médicaments allant jusqu'à la délivrance gratuite de ces prestations ou médicaments pour les personnes les plus vulnérables, à la protection des droits du patient, au bien-être au travail. Des dispositions législatives sont également consacrées à la réglementation applicable aux institutions de soins de santé ainsi qu'à leur financement (par exemple, les maisons d'accueil des personnes âgées, les hôpitaux, les maisons de soins psychiatriques).

D'autres lois consacrent des mesures préventives ou dissuasives pour protéger le droit à la santé : interdiction de fumer dans les établissements ouverts au public ou sur le lieu de travail, imposition de taxes sur le tabac ou l'alcool. L'on peut encore évoquer les législations environnementales qui imposent aux entreprises des normes d'émission maximales de gaz à effet de serre ou d'émission de bruit. Un contrôle juridictionnel de proportionnalité peut être opéré dans ce cadre, s'agissant de faire la balance entre la liberté de commerce et d'industrie de l'entreprise concernée et le droit à la santé, contrôle qui sera opéré par la Cour constitutionnelle à propos de la législation adoptée.

Outre des règles de droit purement matériel, des règles procédurales peuvent également être imposées pour garantir la qualité de la législation adoptée. Ainsi nombre de législation prévoient la consultation obligatoire d'organes constitués d'experts dans la matière concernée, avant l'adoption de la législation envisagée.



L'aide juridique fait également l'objet de dispositions légales de nature à garantir l'accès au juge par les personnes plus vulnérables.

Avant 1998, l'état garantissait l'assistance gratuite d'un avocat pour être défendu en justice, avocat désigné par un bureau d'aide juridique qui était organisé au sein de l'ordre professionnel des avocats.

Depuis 1998, deux formes d'aide sont accordées en vertu du Code judiciaire : une aide juridique de première ligne et une aide juridique de deuxième ligne.

En ce qui concerne l'aide juridique de première ligne, il s'agit pour le justiciable de recevoir « un premier conseil ». Des permanences sont assurées par des avocats volontaires, notamment dans des maisons de justice. L'aide juridique de première ligne est ouverte à tous sans condition de revenus.

S'agissant de l'aide juridique de deuxième ligne, elle prend la forme de consultations plus approfondies ou d'une représentation en justice, également assurée par des avocats volontaires. Le demandeur doit toujours s'adresser au bureau d'aide juridique. Les avocats reçoivent une indemnité de l'Etat pour le service rendu. L'assistance est gratuite. On considère qu'il s'agit d'une « avance » accordée au justiciable en ce sens que si la situation financière de ce dernier s'améliore, il pourra être tenu de rembourser les frais encourus par la procédure.

Les frais d'assistance technique, si la procédure le requiert, par exemple l'assistance d'un expert, peuvent également être couverts, depuis l'adoption d'une loi en ce sens en 2006.

3° le droit à un logement décent

Au moment de son insertion dans la Constitution, ce droit n'avait pas de réelle portée normative. La jurisprudence a fait évoluer ce droit vers un droit concret.

De nombreuses législations œuvrent désormais en ce sens. Il en est ainsi, par exemple, de la législation en matière de baux à loyers imposant des contraintes au propriétaire dans l'hypothèse où le locataire se trouverait dans une situation difficilement acceptable sur le plan humain ou social si le propriétaire exerçait sans réserve toutes les prérogatives liées à son droit de propriété.

De la compétences des entités fédérées depuis 2014, des législations ont vu le jour dans les régions afin de garantir le droit à un logement décent. Des codes du logement ont été institués afin de prévoir des critères minimaux de qualité auxquels doivent répondre les logements qui sont mis en location en matière de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

Des dispositions législatives sont également consacrées à la mise à dispositions de logements sociaux, gérés par les pouvoirs publics, en faveur de personnes disposant de bas revenus.

Des dispositions à caractère pénal visent également à protéger les personnes en situation de vulnérabilité. C'est ainsi par exemple que l'article 433undecies du Code pénal sanctionne les marchands de sommeil.



L'on peut encore citer à titre d'exemples, les législations régionales qui sanctionnent par une amende administrative les propriétaires d'immeubles qui laissent ceux-ci inoccupés dans un objectif spéculatif.

5° le droit aux prestations familiales

Depuis 2014, la matière est traitée non plus au niveau de l'état fédéral mais elle relève de la compétence des entités fédérées.

Chacune peut, en toute autonomie, définir le champ d'application, les attributaires qui ouvrent le droit aux allocations familiales, les enfants bénéficiaires et les allocataires, fixer le montant des allocations familiales, créer et maintenir le droit aux allocations familiales, payer les allocations familiales et gérer administrativement cette branche de la sécurité sociale.

L'allocation octroyée peut varier en fonction des personnes qui composent le ménage dont fait partie l'enfant bénéficiaire : famille monoparentale, famille nombreuse, famille recomposée...

Un supplément social peut également être accordé pour les familles à bas revenus.

Le montant peut également varier en fonction de l'âge de l'enfant bénéficiaire et de sa place au sein de la famille.

- ***L'article 191 de la Constitution prévoit que tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.***

Cette disposition constitutionnelle pose le principe de l'assimilation entre les Belges et les étrangers en ce qui concerne la protection accordée aux personnes et aux biens. Tous les droits fondamentaux qui sont reconnus par la Constitution doivent donc également être reconnus en faveur des étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Belgique. Toutefois le législateur peut apporter des dérogations à ce principe.

Il apparaît de la législation belge et de la jurisprudence que c'est le droit au séjour qui conditionne la reconnaissance de nombreux droits fondamentaux aux étrangers. Il en est ainsi du droit à l'aide sociale (voir toutefois ci-dessous à propos du droit à l'aide médicale urgente).

2) Quelles prestations sociales sont-elles fournies par les administrations publiques, selon les dispositions de votre système juridique ?

- x Subventions et aides aux personnes indigentes et dans le besoin
- x Facilités pour la recherche d'un emploi
- x Prestations de santé
- x Logement social
- x Aide aux personnes handicapées et défavorisées
- x Aides et facilités économiques pour les familles et la natalité



Veillez expliquer votre réponse :

Il y a lieu de renvoyer à la réponse apportée à la question n° 1.

3) De nouveaux droits sociaux ont-ils fait leur apparition dans votre pays, outre ceux qui sont traditionnellement reconnus par la Constitution et les lois en vigueur (comme le droit d'accès à Internet, à l'eau et aux autres biens communs) ? Dans l'affirmative, comment ?

- Oui, à la suite de mesures réglementaires
- Oui, grâce à l'application de principes et de clauses générales
- Oui, grâce à l'interprétation de la jurisprudence
- Oui, grâce aux négociations menées par les syndicats et des associations privées
- De nouveaux droits n'ont pas été reconnus

Veillez expliquer votre réponse :

Aucun droit nouveau d'accès minimal à l'internet n'est à ce jour reconnu en droit belge mais, compte tenu de la digitalisation croissante des services publics encore renforcée au cours de la crise sanitaire, le Médiateur fédéral a adressé une recommandation à la Chambre des Représentants le 8 juillet 2021 en vue de faire inscrire le droit d'accès à l'internet comme un droit fondamental repris à l'article 23 de la Constitution.

Même en l'absence de disposition constitutionnelle consacrant cet accès comme droit fondamental, il peut être constaté que la digitalisation des services publics et la possibilité de communiquer par la voie électronique avec ces derniers, est souvent introduite dans les réglementations procédurales applicables à l'ensemble des citoyens comme une voie nouvelle qui s'ajoute aux modes traditionnels de communication, sans les remplacer. Ce ne sont généralement que dans des procédures administratives qui concernent des catégories déterminées de destinataires dont il peut raisonnablement être présumé qu'elles ne sont pas victimes de la fracture numérique que la voie électronique est parfois rendue obligatoire à l'exclusion des formes traditionnelles de communication. Des exemples concrets peuvent être trouvés dans les domaines des aides économiques qui s'adressent exclusivement aux entreprises ou dans les secteurs bancaires et financiers.

En ce qui concerne la fourniture minimale de biens essentiels comme l'eau ou l'électricité, les juridictions tendent à considérer par principe que la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine consacrée par l'article 23, alinéa 1^{er}, de la Constitution s'oppose à ce qu'un citoyen puisse être privé totalement d'un accès à l'eau ou à l'électricité. Les législateurs compétents en matière de distribution d'électricité ont en ce sens prévu que les coupures justifiées par le non-paiement des factures y relatives, ne pouvaient être totales mais qu'une quantité minimale d'électricité devait continuer à être fournie par le distributeur. En matière d'eau, certaines entités fédérées prévoient que seule une décision de justice peut autoriser une interruption de la distribution d'eau pour motif de non-paiement. La législation d'une entité fédérée interdit même aux distributeurs de couper l'eau en cas d'absence de paiement des factures.



En conclusion, aucun nouveau droit social n'a été reconnu comme droit fondamental par la Constitution dans les dernières années mais l'accès aux biens communs fait ponctuellement l'objet de mesures spécifiques visant les catégories sociales les plus défavorisées, le tout sous le contrôle du juge.

4) Les contraintes budgétaires et les mesures de maîtrise des dépenses publiques peuvent-elles limiter l'effectivité des droits sociaux ?

- Oui
- Non
- x Oui, mais seulement dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

Il n'existe en droit interne belge pas de règle de nature constitutionnelle qui imposerait un frein aux dépenses publiques ou une obligation d'équilibre budgétaire à atteindre qui aurait pour effet par elle-même d'empêcher les différents législateurs compétents d'accorder des droits sociaux ou d'obliger ces législateurs à les limiter.

Cependant, des objectifs de limitation des dépenses publiques résultent de la transposition en droit interne de l'article 3 du traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, transposition qui a pris la forme d'un accord de coopération du 13 décembre 2013 conclu entre l'Etat fédéral et les diverses entités fédérées du pays (les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires) ¹ par lequel celles-ci s'engagent à ce que leur budget s'inscrive dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques et respecte l'objectif à moyen terme fixé chaque année dans le programme de stabilité de la Belgique proposé par la Commission et approuvé par le Conseil européen.

Dans l'assentiment législatif que certains des signataires ont donné à cet accord, il est explicitement prévu qu'en cas de mesures correctrices à prendre pour se conformer aux objectifs budgétaires à atteindre, le Gouvernement ne pourra proposer d'ajustements budgétaires ayant pour effet de porter atteinte aux services non économiques d'intérêt général ou d'aggraver les inégalités mesurées à l'aide du coefficient de Gini.

En conclusion, les limites à l'effectivité des droits qui résulteraient des contraintes budgétaires dépendent exclusivement des choix et arbitrages en opportunité qui sont opérés par les entités compétentes sans qu'en

¹ Dans le système institutionnel belge, les entités fédérées disposent dans les matières qui leur sont attribuées par la Constitution ou par des lois spéciales d'une compétence exclusive et elles y adoptent des normes qui ont une force équipollente à la loi. Il en résulte que les droits sociaux visés par le questionnaire relèvent tantôt des compétences de l'Etat fédéral et tantôt des compétences des entités fédérées.



tant que telle une règle linéaire ne s'impose à elles pour les empêcher de reconnaître certains droits sociaux même lorsque ceux-ci ne peuvent être financés que par l'emprunt et la création de dette.

5) Existe-t-il dans votre pays, le cas échéant dans des secteurs spécifiques, un « noyau intangible » de droits sociaux qui ne peuvent être sacrifiés même pour faire face à une situation financière contingente ?

- Oui
- Non

6) Dans l'affirmative, comment le « noyau essentiel » des droits sociaux qui ne peuvent être sacrifiés a-t-il été identifié ?

- Au niveau constitutionnel
- Par des lois ordinaires
- Par des dispositions réglementaires
- Par la jurisprudence
- Autre

Veillez expliquer votre réponse :

Le droit à la dignité humaine est, comme on l'a déjà écrit, consacré par l'article 23 de la Constitution mais il n'est pas défini en tant que tel et est considéré comme un objectif fondamental à atteindre. Cette notion est essentiellement circonscrite à partir de la jurisprudence. D'après la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation, c'est l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels qui participent à ce que ce droit soit protégé.

Par un arrêt n°66/2007, du 26 avril 2007, la Cour constitutionnelle a précisé que pour contrôler le respect de l'article 23 de la Constitution, il fallait tenir compte de toutes les dispositions législatives qui contribuent à cet objectif. Lorsque la Cour contrôle ces législations au regard de l'article 23 de la Constitution, elle veillera à ce que les mesures prises par les législateurs ne limitent pas de manière déraisonnable les droits des personnes concernées. C'est donc un contrôle de proportionnalité qui est opéré, le législateur disposant d'une large marge d'appréciation.

A cet égard, il convient de souligner qu'une loi du 8 juillet 1976 « organique des centres publics d'action sociale » (déjà évoquée à propos de l'aide sociale dans la réponse à la question n° 1), consacre en son article premier le droit pour toute personne à l'aide sociale, ceci dans le but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Par dérogation à cette règle, l'article 57, § 2, de la même loi prévoit une



limite à l'égard des étrangers qui séjournent illégalement sur le territoire. Ceux-ci ne peuvent en effet prétendre qu'à l'aide médicale urgente. Si, en application de l'article 191 de la Constitution, les étrangers se trouvant sur le territoire doivent en principe recevoir la même protection accordée aux personnes et aux biens que celles accordée aux belges, des exceptions peuvent être prévues par la loi. L'article 57, § 2, précité constitue donc l'une de ces exceptions légales. Toutefois, dans la mesure où les étrangers concernés ne peuvent en tout état de cause être privés de l'aide médicale urgente, il peut être considéré que cette aide constitue un « noyau essentiel » qui ne pourra jamais être sacrifié.

En 2002, la Cour constitutionnelle a pour la première fois reconnu que l'article 23 de la Constitution consacrait un principe de *standstill* en matière de droits économiques et sociaux. S'agissant cette obligation, il est de jurisprudence constante qu'elle s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le niveau de protection offert par la norme en vigueur sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Pour établir une violation de l'obligation de *standstill*, il y a lieu d'abord d'établir une diminution du niveau de protection, ensuite de démontrer le caractère sensible de cette régression et, enfin, de démontrer que les justifications avancées ne constituent pas des motifs d'intérêt général admissibles.

D'autres dispositions législatives consacrent par ailleurs des seuils minimaux de droits sociaux destinés ici encore à garantir le droit à la dignité humaine.

L'article 1409 du Code judiciaire peut être cité à titre d'exemple. L'alinéa 1^{er} de cette disposition consacre le principe selon lequel les sommes payées en exécution d'un contrat de louage de travail, d'un contrat d'apprentissage ou encore d'un statut peuvent être saisies ou cédées. Toutefois, l'alinéa 2 de cette disposition prévoit un pourcentage de cette rémunération qui ne pourra jamais faire l'objet d'une saisie. Il s'agit de garantir à la personne concernée de pouvoir conserver un revenu qui lui permette de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce pourcentage sera augmenté si la personne en question a des enfants à charge.

L'article 1408 du même code énumère également une liste de biens qui sont insaisissables :

« 1° le coucher nécessaire du saisi et de sa famille, les vêtements et le linge indispensable à leur propre usage, ainsi que les meubles nécessaires pour les ranger, une machine à laver le linge et un fer à repasser, les appareils nécessaires au chauffage du logement familial, les tables et chaises permettant à la famille de prendre les repas en commun ainsi que la vaisselle et les ustensiles de ménage indispensables à la famille, un meuble pour ranger la vaisselle et les ustensiles de ménage, un appareil pour la préparation des repas chauds, un appareil pour la conservation des aliments, un appareil d'éclairage par chambre habitée, les objets nécessaires aux membres handicapés de la famille, les objets affectés à l'usage des enfants à charge qui habitent sous le même toit, les animaux de compagnie, les objets et produits nécessaires aux soins corporels



et à l'entretien des locaux, les outils nécessaires à l'entretien du jardin, le tout à l'exclusion des meubles et objets de luxe;

2° les livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle du saisi ou des enfants à charge qui habitent sous le même toit;

3° si ce n'est pour le paiement de leur prix, les biens indispensables à la profession du saisi, jusqu'à la valeur de ²[2.500 €]² au moment de la saisie, et au choix du saisi;

4° les objets servant à l'exercice du culte;

5° les aliments et combustibles nécessaires au saisi et à sa famille pendant un mois;

6° une vache, ou douze brebis ou chèvres au choix du saisi, ainsi qu'un porc et vingt-quatre animaux de basse-cour, avec la paille, le fourrage et le grain nécessaires pour la litière et la nourriture desdits animaux pendant un mois. »

7) Comment la pénurie de ressources financières affecte-t-elle l'efficacité des droits sociaux dans votre pays ?

- Les droits sociaux doivent être garantis en toute hypothèse, indépendamment des règles budgétaires.
- Les règles budgétaires prévalent toujours sur les droits sociaux.
- Il convient de trouver un équilibre entre droits sociaux et règles budgétaires.

Dans ce dernier cas, expliquez qui est compétent pour effectuer cet équilibrage :

Comme expliqué dans la réponse à la question 4, c'est au législateur de l'entité compétente qu'il revient d'abord de déterminer la mesure dans laquelle il consacre un droit visé à l'article 23 de la Constitution. En cas de pénurie de ressources financières, et compte tenu des objectifs globaux à atteindre au niveau budgétaire, les droits sociaux sont donc susceptibles d'être mis sous tension.

Les contraintes budgétaires ne peuvent jamais avoir pour effet qu'il soit, en leur nom, porté atteinte à l'essence même d'un droit couvert par l'article 23.

Dans la mesure où les droits concernés sont placés sous la protection du législateur, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il reviendra de vérifier, sur la base du principe de proportionnalité, que l'équilibre recherché par le législateur entre la nécessité de ne pas porter une atteinte au noyau dur du droit social concerné et celle de limiter les prestations sociales pour des motifs budgétaires a été correctement atteint. A défaut, la loi concernée sera annulée.

Dans le domaine des droits sociaux, il convient également de noter qu'un principe de *standstill* s'attache aux droits protégés par l'article 23 de la Constitution en vertu duquel des reculs significatifs dans le niveau de protection qu'offre le cadre législatif existant au regard de ces droits doivent faire l'objet de justifications



reposant sur des motifs d'intérêt général susceptibles de résister à un test de proportionnalité opéré par la Cour constitutionnelle.

8) Des prestations sociales spéciales ont-elles été introduites dans votre pays afin de faire face aux urgences à court et moyen terme de ces dernières années (pandémie, crise énergétique, crise bancaire et financière) ?

- Oui
 Non

Dans l'affirmative, veuillez indiquer les principales mesures introduites :

Durant la crise sanitaire, la sécurité sociale a été mobilisée pour réagir aux conséquences économiques liées aux mesures sanitaires (de fermeture notamment).

Des mesures ont été adoptées en matière d'emploi. Ainsi, le contrat de travail d'un grand nombre de travailleurs salariés a été suspendu pour cause de force majeure et un régime dérogatoire de chômage temporaire a été mis en place. Les conditions d'accès aux allocations ont été allégées, les formalités simplifiées, et les montants octroyés ont été augmentés par rapport au régime ordinaire. Quant aux travailleurs indépendants, ils ont pu bénéficier d'un « droit passerelle », afin de couvrir la perte de revenus subie durant la crise. Bien que ce droit existât déjà avant la crise, il était fort peu connu et utilisé. Ici encore, la réglementation en vigueur a été modifiée pour en faciliter l'accès.

Des mesures économiques de relance ont également été adressées à des secteurs économiques particulièrement impactés par la crise.

Des aides nouvelles ont également été accordées dans le domaine de l'aide sociale : majoration des dotations affectées aux centres publics d'action sociale, lesquels, comme on l'a déjà indiqué, sont chargés d'accorder des aides individuelles – aide alimentaire, aide financière, médiation de dettes – aux citoyens en manque de ressources afin de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

En ce qui concerne la crise énergétique, des aides générales ont été accordées prenant la forme soit d'une réduction directe de la facture de gaz et d'électricité émanant des distributeurs soit d'un chèque accordé en vue de l'achat de mazout et d'autres formes de combustibles (pellet).

En cas de réponse positive à la question précédente, veuillez préciser si les mesures introduites comprenaient également des dérogations à la répartition ordinaire des compétences entre le juge administratif et les autres juges.



Aucune règle particulière n'a été adoptée pour revoir la répartition des compétences entre les juridictions. La crise sanitaire a pu impliquer une modification de la répartition des pouvoirs entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Si, en principe, la détermination des éléments essentiels qui conditionnent l'octroi d'une aide publique est réservée au législateur, de larges habilitations ont été conférées au pouvoir exécutif dans ce domaine durant la crise sanitaire.

Toutefois, les règles relatives au contrôle juridictionnel relatif à ces mesures n'ont pas été modifiées. Si un changement de contrôle a pu être opéré, elle était la conséquence du changement lié à la qualité de l'auteur des mesures adoptées.

9) Quelles entités peuvent-elles être impliquées dans la fourniture de prestations sociales ?

- Des entités publiques
- Des entités privées incluses dans le système public
- Des entités privées sur une base volontaire
- Autre

Veillez expliquer votre réponse :

En principe, ce sont les institutions publiques qui sont chargées d'assurer l'exécution des missions liées à la reconnaissance des droits sociaux. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les prestations de sécurité sociale et d'aide sociale.

Pour des motifs historiques en Belgique, ce sont des organismes assureurs, en l'occurrence les unions nationales de mutualités ou des caisses d'assurance auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, qui paient les prestations d'assurance à leur affiliés (dépenses de soins de santé, indemnités d'incapacité de travail ou de repos de maternité...), l'affiliation à ces organismes étant obligatoire. Leur organisation et leur fonctionnement sont réglés par la loi. La Cour constitutionnelle a reconnu par un arrêt 180/2011, du 24 novembre 2011, que leurs activités n'étaient pas de nature économique en ce sens qu'elles étaient les héritières de mécanismes de solidarité historiques. Il convient toutefois de relever qu'en ce qu'elles proposent des prestations de santé complémentaires à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, elles sont soumises, tout comme toute entreprise d'assurance privée, à la législation européenne et belge qui régit cette matière.

De nombreux acteurs privés opèrent également dans le domaine des droits sociaux.

Il peut s'agir d'associations sans but de lucre qui peuvent éventuellement bénéficier d'un financement public. L'on songe à des associations de défense en justice ou encore d'associations de soutien matériel aux personnes démunies.



Il peut s'agir également d'institutions privées soumises à des conditions d'autorisation et d'agrément définies par la législation en vue de garantir la qualité des prestations fournies. Ces institutions peuvent également bénéficier d'un financement public. L'on pense par exemple, aux hôpitaux, aux maisons de repos et de soins, ou encore aux maisons d'accueil destinées à la petite enfance.

11) Les niveaux territoriaux de pouvoir non étatiques disposent-ils de compétences administratives et réglementaires en la matière ?

- x Oui
- Non

12) Dans l'affirmative, les niveaux territoriaux de pouvoir non étatiques sont-ils compétents pour accorder, exclure ou conditionner l'accès aux prestations sociales ?

- Oui
- Non
- x Oui, mais seulement dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

En tant qu'état fédéral, le système institutionnel belge repose sur un principe de la répartition exclusive des compétences entre l'Etat fédéral (central) et les entités fédérées (communautés et régions) qui tous peuvent agir de manière autonome, dans leurs sphères de compétences respectives, par l'adoption de législations et de réglementations propres.

Il en résulte, par exemple que le bénéfice de prestations de sécurité sociale est réglé par le législateur fédéral tandis que le soutien au secteur culturel ou de l'enseignement relèvera de la compétence des communautés, et celui aux entreprises relèvera des compétences régionales.

Il n'est pas exclu que les pouvoirs locaux interviennent également dans la fourniture de prestations sociales. Ainsi les centres publics d'action sociale, organiquement rattachés aux communes (autorités locales), sont financés par un Fonds spécial de l'aide sociale régional qui répartit les sommes consacrées à l'aide sociale entre les communes qui composent cette région.

L'article 41 de la Constitution consacre également le principe de l'autonomie des autorités locales (les provinces et les communes). En d'autres termes, les collectivités locales peuvent prendre toute mesure qu'elles jugent d'intérêt local. Des aides peuvent être octroyées par les autorités locales lorsque ces aides entrent dans le champ de leurs compétences (Financement de maisons d'accueil pour la petite enfance par exemple).

13) Dans votre système juridique, les citoyens non européens peuvent-ils bénéficier de prestations liées aux droits sociaux ? Dans l'affirmative, à quelles conditions ?

- Oui



- Non
 Oui, dans certains domaines

Veillez expliquer votre réponse :

Il convient de distinguer deux catégories d'étrangers : les étrangers qui demandent à être reconnus comme réfugiés et les étrangers en séjour illégal sur le territoire.

L'étranger qui demande à être reconnu comme réfugié et dont la demande d'asile est examinée par les autorités belges peut recevoir une aide matérielle durant l'examen de sa demande. Cette aide peut prendre deux formes . Il peut s'agir d'une aide matérielle octroyée au sein d'une structure d'accueil et qui consiste à recevoir un hébergement, des repas, de l'habillement, un accompagnement médical, social et psychologique et une allocation journalière. Une aide sociale, qui aura la forme d'une aide financière peut également être accordée par les centres publics d'action sociale.

Si la demande d'asile est rejetée par les autorités, l'étranger reçoit en principe un ordre de quitter le territoire et il est mis fin à l'aide octroyée.

En ce qui concerne les étrangers en séjour illégal, comme cela a déjà été exposé, ceux-ci ne peuvent prétendre à une aide sociale. Seule l'aide médicale urgente leur est accordée. Par son arrêt n° 131/2015, du 1er octobre 2015, la Cour constitutionnelle a rappelé que l'aide médicale urgente « est un élément essentiel du droit à l'aide sociale. Il s'agit d'un droit fondamental sans lequel le droit à la dignité humaine ne peut être garanti. C'est pour ce motif qu'il est accordé, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976, aux étrangers qui séjournent illégalement en Belgique et qui n'ont, en principe, pas droit à l'aide sociale, en vertu de l'article 57, § 1er, de la même loi organique. »

Un régime particulier est également prévu pour les étrangers gravement malades. Une aide particulière est également accordée aux enfants mineurs en séjour illégal dont les parents ne peuvent pas assumer les charges liées à leur entretien. Il sera veillé dans ce cadre à ce que ces enfants puissent séjourner dans un lieu d'accueil adapté à la famille.

PARTIE II

PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS SOCIAUX

1) Dans votre pays, quel est le tribunal compétent pour les litiges relatifs aux droits sociaux ?

- Juge administratif
 Juge civil
 Autre

Veillez expliquer votre réponse :

Dans la mesure où les droits sociaux visent des droits subjectifs à jouir de services ou d'avantages que la puissance publique accorde, ils peuvent être qualifiés de droits politiques au sens de l'article 145 de la Constitution belge. Un droit subjectif est un droit qui appartient à un sujet de droit et dont il peut se prévaloir dans son intérêt propre. Selon la Cour de cassation, une personne est titulaire d'un droit subjectif lorsqu'il



**Cofinancé par
l'Union européenne**

existe « une obligation précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre ».

Conformément à la disposition constitutionnelle précitée, les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. Le juge naturel compétent pour les litiges relatifs aux droits sociaux est donc le juge judiciaire. Par exception, la loi peut confier ce type de litige à une juridiction administrative (article 161 de la Constitution). Un nombre important de juridictions administratives à compétence spéciale ont été créées au hasard des besoins dans des secteurs bien déterminés. Ces juridictions administratives peuvent connaître de litiges qui portent sur des droits sociaux. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation qui contestent la légalité (objective) des actes et règlements adoptés par les autorités administratives (article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif unilatéral, le litige porte sur la conformité de cet acte avec les règles du droit en vigueur, lesquelles forment le droit objectif. En pratique, pour distinguer le contentieux de légalité objective du litige qui porte sur des droits subjectifs, le Conseil d'État vérifie quel est l'objet véritable et direct du recours et décline sa compétence s'il juge que le recours vise à faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative. Pour constater l'existence d'une telle obligation, le Conseil d'État examine si la compétence de l'autorité administrative est entièrement liée, ce qui suppose qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation pour adopter et fixer le contenu de l'acte attaqué. Ainsi, si l'autorité administrative dispose de la moindre parcelle d'appréciation pour accorder ou refuser un service ou un avantage social, la décision qu'elle prend peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En cas d'illégalité, le Conseil d'État annule l'acte litigieux. C'est alors en tant que juge de l'excès de pouvoir que le Conseil d'État peut connaître de recours en annulation dirigés contre des actes qui refusent ou accordent des services ou avantages sociaux.

De plus, le Conseil d'État est, en tant que juge de l'excès de pouvoir, compétent pour connaître des recours en annulation dirigés contre des actes réglementaires, en ce compris ceux qui consacrent ou aménagent les droits, services ou avantages sociaux.

Il convient encore de préciser que le Conseil d'État n'exerce ses compétences de juge de l'excès de pouvoir (article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) que « si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction » qui peut être un juge judiciaire ou une juridiction administrative. La compétence du Conseil d'État de contrôler la légalité objective d'un acte administratif est donc résiduelle.

2) Les litiges relatifs aux droits sociaux dans les domaines suivants relèvent-ils de la compétence de la juridiction administrative de votre pays ?

Sécurité sociale



Cofinancé par
l'Union européenne

- Éducation
- Santé
- Assistance sociale
- Protection de la maternité
- Protection de l'emploi et formation professionnelle

Pas pertinent

En cas de réponse négative pour certains des domaines énumérés ci-dessus, veuillez indiquer quelle est la juridiction compétente pour connaître des litiges relatifs à ces droits (tribunal civil, tribunal du travail, etc.) :

La réponse donnée à la première question posée montre la complexité de la répartition des compétences entre les différentes juridictions belges pour connaître des litiges relatifs aux droits sociaux.

Cette répartition dépend de différents critères qui ne sont pas exclusivement liés à la matière considérée, mais ont aussi trait à la nature de l'acte (acte individuel ou acte réglementaire), à l'objet du litige (reconnaissance d'un droit subjectif ou pas) et à l'intervention du législateur – qui, à certaines conditions, peut aussi être un législateur régional (création de juridictions administratives ou retrait de certaines compétences au Conseil d'État comme juge de l'excès de pouvoir).

Nous ne pouvons dès lors que nous limiter à donner deux exemples choisis au hasard :

- Le tribunal du travail connaît des litiges d'ordre individuel en matière de sécurité sociale (compétence exclusive). Le Conseil d'État est cependant compétent pour connaître, par exemple, des recours en annulation introduits contre les décisions du MEDEX relatives à l'admission à la retraite anticipée du personnel de la fonction publique pour cause d'inaptitude médicale définitive ou contre des décisions de rejet de demandes de pouvoir bénéficier d'absence rémunérée pour poursuivre une formation professionnelle (Fonds Maribel social du Secteur public constitué au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales). Il est également compétent pour connaître des recours en cassation introduits, par exemple, contre la Commission d'appel des pensions de réparation des militaires victimes de dommages physiques et/ou psychiques en temps de paix (juridiction administrative). Enfin, le Conseil d'État connaît des recours en annulation introduits contre les actes réglementaires en matière de sécurité sociale.
- En matière de santé, c'est l'objet du litige qui détermine qui du juge judiciaire ou du Conseil d'État est compétent pour connaître du recours introduit. Des juridictions administratives spéciales ont été créées dans des domaines spécifiques (ex : la chambre de recours du service d'évaluation et de contrôle médical de l'INAMI pour ce qui concerne les infractions commises par les dispensateurs de soins à la législation des soins de santé et indemnités). Par ailleurs, le Conseil d'État connaît des recours en annulation introduits contre les actes réglementaires en matière de santé.



3) Le juge administratif est-il compétent dans votre pays pour se prononcer sur la légalité des actes administratifs adoptés par les administrations publiques ou d'autres entités publiques pour organiser et régir la prestation des services sociaux ?

- Oui
 Non

Veillez expliquer votre réponse :

Dans les domaines qui relèvent de sa compétence, le juge administratif, en ce compris le Conseil d'État, peut, soit directement, soit par voie d'exception (article 159 de la Constitution), apprécier la légalité des actes qui organisent ou régissent la prestation des services sociaux.

4) En particulier, le juge administratif connaît-il des actes administratifs et/ou des procédures d'attribution ou de reconnaissance de subventions, d'aides, de prestations et d'autres services relatifs aux droits sociaux ?

- Oui
 Non
 Oui, mais seulement dans certains domaines

Dans la négative, veuillez indiquer quelle juridiction est compétente pour connaître des litiges susmentionnés (tribunal civil, tribunal du travail, etc.) :

Lorsque (et dans la mesure où) le contentieux des droits sociaux s'identifie dans des litiges mettant en cause l'existence, l'étendue ou la mise en œuvre de droits subjectifs, la compétence d'en connaître relève (en règle) des juridictions judiciaires, et plus particulièrement (mais pas exclusivement) des juridictions du travail. Dans ce contexte, l'intervention du juge administratif demeure occasionnelle.

Outre le contentieux de l'annulation des actes réglementaires, pour lequel il est la seule juridiction compétente (cf. réponse à la question 1 de la Partie II), le Conseil d'Etat peut connaître de recours formés contre des décisions d'octroi de subventions, lorsque la contestation élevée dans le cadre du recours ne lui impose pas de se prononcer sur l'existence d'un droit subjectif à la subvention. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'autorité administrative décide – à la faveur de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire – d'octroyer les subventions au terme d'un processus décisionnel qui la conduit à sélectionner un nombre limité de bénéficiaires parmi un nombre plus élevé de candidats au bénéfice de cette subvention. Dès lors que – par hypothèse – l'autorité administrative exerce un pouvoir discrétionnaire pour sélectionner les bénéficiaires, aucun des candidats au bénéfice de la subvention ne peut se prévaloir d'un droit subjectif à celle-ci. Cette configuration de litiges pour lesquels peut être reconnue la compétence du Conseil d'Etat à connaître de recours contre les décisions d'octroi peut se rencontrer dans le cadre de politiques de subventionnement des opérateurs de services sociaux ; elle n'est généralement pas rencontrée, dans la



pratique, à propos des régimes directement organisés en faveur des bénéficiaires économiques des services sociaux.

5) Le juge administratif apprécie-t-il uniquement la régularité des procédures ou peut-il également vérifier si l'individu est en droit de recevoir la prestation injustement refusée ?

- Il ne se prononce que sur la régularité des procédures administratives.
- Il dispose du pouvoir de vérifier le droit de l'individu à une prestation sociale.

Pas pertinent

Veillez expliquer votre réponse, en fournissant le cas échéant des informations spécifiques sur les différents domaines des droits sociaux et sur les techniques de protection utilisées :

Si le juge administratif est saisi d'un litige portant sur des droits subjectifs, il dispose, en principe, d'un pouvoir de réformation et peut se prononcer sur l'existence d'un droit social dans le chef du justiciable et, le cas échéant, rétablir ce droit s'il a été illégalement refusé.

S'il est juge de l'excès de pouvoir, il vérifie la légalité de l'acte (refus ou octroi d'un service ou d'un avantage social) ou du règlement attaqué devant lui – ce qui implique notamment, mais pas seulement, de contrôler la régularité des procédures administratives. Il peut, le cas échéant, annuler cet acte s'il le juge irrégulier (contraire aux règles en vigueur).

6) De quels recours le juge administratif dispose-t-il pour protéger les droits sociaux ?

- Annulation des actes organisationnels ou des actes spécifiques limitant les droits sociaux
- Réparation des dommages
- Condamnation à une exécution spécifique par la reconnaissance ou l'attribution de l'avantage/du droit requis
- Autre

Veillez expliquer le cas échéant votre réponse en fournissant des informations spécifiques sur les différents domaines des droits sociaux et les techniques de protection spécifiquement utilisées :

Juge de l'annulation des actes administratifs réglementaires, le Conseil d'Etat peut connaître de recours dirigés contre des règlements qui participent de l'institutionnalisation de régimes d'aides ou prestations sociales. De tels règlements peuvent, par exemple, porter sur l'octroi d'aides aux personnes handicapées



(arrêt n° 243.760 du 20 février 2019) ou sur l'intervention de l'assurance obligatoire « soins de santé » en faveur de personnes souffrant de certaines pathologies (arrêt n° 245.099 du 4 juillet 2019).

Dans la mesure où le Conseil d'Etat est compétent pour accorder une forme de réparation de dommages qui résulteraient de l'illégalité d'actes administratifs (il s'agit du système dit « de l'indemnité réparatrice »), l'annulation de ces règlements organiques d'aides ou prestations sociales pourrait donner lieu à l'octroi de réparations aux personnes qui font valoir des dommages. La jurisprudence récente ne livre toutefois pas d'exemple significatif à ce sujet.

Enfin, et conformément au système belge de répartition des compétences juridictionnelles, le Conseil d'Etat n'a pas vocation à prononcer des condamnations à l'exécution spécifique de condamnations à la mise en œuvre de droits ou avantages en matière d'aides ou prestations sociales.

7) Existe-t-il des procédures accélérées ou simplifiées en matière de protection des droits sociaux ou, à tout le moins, des procédures spéciales ?

- Oui
- Non
- Oui, mais seulement dans certains secteurs

Veillez expliquer votre réponse :

Il n'existe pas de procédure spéciale (en particulier, de procédure accélérée ou simplifiée) que le Conseil d'Etat serait appelé à mettre en œuvre en matière de protection des droits sociaux.

8) Existe-t-il dans votre pays des dispositions relatives à l'ADR (Alternative Dispute Resolution, soit résolution alternative des litiges) en matière de droits sociaux, en ce compris moyennant l'intervention d'une institution tierce faisant office de « garante des droits sociaux » ? En particulier, la médiation est-elle possible ?

- Oui
- Non
- Oui, mais seulement dans certains secteurs

Indiquez les secteurs concernés et les modèles d'ADR (Alternative Dispute Resolution) :



Il n'existe pas de mode de résolution alternative des litiges spécifique à la protection des droits sociaux, même si cette protection peut s'inscrire dans des formes plus généralement organisées, telle que la médiation processuelle : celle-ci est ouverte par l'article 1724 du Code judiciaire au règlement des différends de nature patrimoniale avec des personnes de droit public : des différends en matière de protection des droits sociaux semblent pouvoir s'inscrire dans ce mode général de protection juridictionnelle. Le Conseil d'Etat n'y développe, par hypothèse, pas de pratique.

9) Sur la base de votre expérience, quels sont les principaux problèmes auxquels est confronté le juge administratif pour assurer une protection efficace des droits sociaux ?

- Pouvoir discrétionnaire excessif des organismes publics compétents
- Réticence à se conformer aux décisions judiciaires
- Inadéquation des instruments de protection mis à disposition par le système juridique
- Rareté des ressources économiques disponibles
- Faible sensibilisation aux droits sociaux au sein de la communauté
- Autre

Veillez expliquer votre réponse :

Il doit être avant tout relevé que les « principaux problèmes » évoqués à titre d'exemples dans le questionnaire relèvent d'enjeux ou d'ordres de préoccupations très différents, dont le juge administratif (comme toute autre juge susceptible d'être identifié comme compétent, en droit belge) n'a pas la maîtrise. L'intérêt de la question est évident dans une approche « socio-politique » de la protection des droits sociaux. Les ressources de l'approche juridictionnelle sont, à l'évidence, beaucoup plus limitées. La réponse à cette question 9 est donc limitée à quelques observations très superficielles.

L'hypothèse « Faible sensibilisation aux droits sociaux au sein de la communauté » n'est pas retenue en tant qu'elle pourrait conditionner l'intervention du juge : elle relève davantage des questions que peut susciter la prise en charge de l'aide sociale par la collectivité politique, en amont de tout contrôle juridictionnel.

Si elle se vérifie dans la pratique, l'hypothèse « Réticence à se conformer aux décisions judiciaires » se rencontre, en règle (et sous la réserve de l'existence de restrictions d'accès ex ante aux procédures juridictionnelles – cependant, pas d'exemples identifiés dans la pratique récente du système belge), en aval des décisions prises dans le cadre de procédures juridictionnelles ; elle ne peut donc affecter directement les conditions d'exercice de l'office du juge ; à l'instar de ce qui peut être observé à propos des systèmes de protection juridique et juridictionnelle des droits fondamentaux dans d'autres Etats, des voix s'élèvent occasionnellement (de la part d'associations de défense de droits humains, notamment) sur la réticence des autorités administratives à donner effet aux procédures juridictionnelles. Pour le surplus, il doit être rappelé que, devant le Conseil d'Etat, est organisée une modalité particulière de protection juridictionnelle face à l'inertie des autorités administratives lorsqu'elles doivent se conformer à une décision juridictionnelle. Il s'agit de l'« astreinte », en vertu de laquelle – dans le système organisé par la législation organique du Conseil



d'Etat – l'autorité qui ne respecte pas l'arrêt préalablement prononcé au contentieux de l'annulation est condamnée au paiement d'une sanction financière.

Les « principaux problèmes » identifiés comme hypothèses 1, 3 et 4 ne semblent pas correspondre, dans le système belge, à des obstacles réels à une protection efficace de droits sociaux : d'une part, l'exercice du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives concernées est balisé par les exigences liées au principe de proportionnalité, ainsi que par la possibilité de censure juridictionnelle d'une erreur manifeste commise dans cet exercice ; d'autre part, il doit être tenu compte de l'obligation dite de « *standstill* » consacré par l'article 23 de la Constitution (cf. réponse aux questions 6 et 7). La prise en considération d'éventuelles contraintes budgétaires s'inscrit, par ailleurs, dans ce cadre.

PARTIE III

CAS PRATIQUES

- 1) Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel la juridiction administrative a considéré qu'un acte ou une mesure affectant les droits sociaux était illégal(e) parce qu'il/elle portait atteinte à l'« essence » de droits qu'il n'est possible de restreindre en aucun cas

La législation d'une des entités fédérées stipule que, en dehors de problèmes techniques ou de sécurité, seule une décision de justice peut autoriser la coupure de la distribution d'eau chez un particulier. La société publique de distribution d'eau demande au juge judiciaire, qui en droit belge est le juge compétent pour ce type de litige, l'autorisation d'interrompre la fourniture d'eau chez un particulier qui accumule depuis longtemps un très grand retard de paiement. Comme la législation applicable ne prévoit pas le maintien d'un débit minimal d'eau même en cas de non-paiement des factures, le tribunal saisi en première instance ainsi que le juge d'appel refusent la demande introduite par la société publique de distribution d'eau au motif que cette interruption totale du service de l'eau violerait l'article 23 de la Constitution. Selon les tribunaux successivement saisis, il n'est en effet pas possible de mener une vie conforme à la dignité humaine sans un accès minimal à l'eau de telle sorte qu'il ne peut être fait droit à la demande du distributeur d'en interrompre totalement la fourniture.

.....



- 2) **Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel le tribunal a considéré qu'une prestation ou un service lié(e) aux droits sociaux, octroyé(e) en vertu de la loi aux citoyens de votre pays, était extensible aux étrangers (citoyens de l'UE et extracommunautaires), ou que la condition d'« ancrage territorial » requise des étrangers était déraisonnable ou disproportionnée.**

Ainsi que cela a déjà été exposé, l'article 191 de la Constitution consacre le principe de l'égalité de traitement entre les Belges et les étrangers. Cette égalité constitue le principe. Si des exceptions peuvent être prévues par la loi, celles-ci pourront être contrôlées par la Cour constitutionnelle qui devra établir si les exceptions ainsi instaurées sont raisonnablement justifiées au regard de l'objectif poursuivi par la mesure (contrôle de pertinence et de proportionnalité). C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours en annulation introduit contre une loi excluant du droit à l'aide sociale les étrangers titulaires d'un droit de séjour légal en Belgique au motif qu'ils étaient titulaires soit d'un permis de travail B les autorisant à occuper un emploi, soit d'une carte professionnelle les autorisant à exercer une profession indépendante. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, aucune catégorie d'étrangers n'était exclue de l'octroi de l'aide médicale urgente par la loi organique du 8 juillet 1976. La Cour a jugé cette différence de traitement discriminatoire pour le motif qui suit :

« Dès lors que l'aide médicale urgente n'est octroyée qu'aux personnes qui ne disposent pas d'autres revenus et assurances et à l'égard desquelles le caractère urgent des soins médicaux nécessaires est établi, [...], une privation de cette aide, par une mesure générale et a priori visant une catégorie abstraitement définie d'étrangers, ne peut se justifier par le souci de limiter les abus en matière sociale. Cette privation ne permet par ailleurs pas de lutter contre les abus en matière d'accès au territoire, dès lors que la disposition attaquée vise des étrangers qui ont été autorisés à séjourner temporairement en Belgique et qui seront soumis à des contrôles s'ils veulent obtenir une prolongation de leur séjour. Il est possible de remédier efficacement à la fraude relative à l'obtention d'un droit de séjour en retirant l'autorisation de séjour de l'étranger qui ne répondrait pas ou plus aux conditions qui y ont été mises.

[...]Enfin, l'objectif budgétaire invoqué lors des travaux préparatoires de la loi attaquée ne peut décharger le législateur de son obligation de garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, lorsqu'un étranger a besoin d'une aide médicale urgente. »

-
- 3) **Illustrez un cas pratique, survenu dans votre système juridique, dans lequel la juridiction administrative a considéré qu'elle pouvait directement reconnaître au demandeur (en termes d'appréciation ou de condamnation) l'aide, la prestation ou le service illégalement refusé(e) par l'administration publique.**

Un exemple de refus d'intervention en faveur de l'opérateur d'un service d'aide (et non du bénéficiaire économique de l'aide concerné) offert par la jurisprudence judiciaire peut être cité. L'Ordre français des avocats du Barreau de Bruxelles avait sollicité auprès du ministre de la Justice la prise en charge financière des frais d'aménagement des locaux du service de l'aide juridique (cf., à ce propos, la réponse à la question 1 de la partie I). Le ministre avait toutefois refusé l'intervention financière sollicitée, au motif que les frais





Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023



étaient censés couverts par les subventions de fonctionnement portant sur l'organisation du service de l'aide juridique. Dans le cadre d'une action en responsabilité quasi-délictuelle, l'Ordre des avocats va obtenir devant la cour d'appel de Bruxelles la condamnation de l'Etat belge à couvrir les frais litigieux: la cour d'appel retient la faute de l'État dans la méconnaissance de l'obligation qui lui incombe d'organiser et financer le service public de l'aide juridique, obligation déduite des articles 23 de la Constitution et 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

.....



Cofinancé par
l'Union européenne