

L'État social actif en question : Analyse critique de la réforme du chômage de l'Arizona au regard du principe de Standstill et de l'activation des allocataires
Un stage au barreau dans la matière du droit social Une épreuve orale de simulation de plaidoirie en matière de droit social

Auteur : Claessen, Thomas

Promoteur(s) : Detienne, Quentin

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit économique et social

Année académique : 2025-2026

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/26438>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

**L'État social actif en question : Analyse critique de la
réforme du chômage de l'Arizona au regard du principe de
Standstill et de l'activation des allocataires**

Thomas CLAESSEN

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit économique et social

Année académique 2025-2026

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Quentin DETIENNE

Professeur

RESUME

L'État social actif est un phénomène influençant les politiques sociales depuis la fin du siècle dernier. Ce terme, forgé en Belgique par le socialiste flamand Frank VANDENBROUCKE, conceptualise des idéaux de responsabilisation des bénéficiaires de la sécurité sociale, de contrôle et d'activation des droits garantis par le système.

Un tel paradigme est-il positif au regard des objectifs de la législation sociale ? « Pour qui défend les valeurs au fondement de la sécurité sociale, l'activation n'est-elle par conséquent pas avant tout une menace ? », demandait le professeur Daniel DUMONT. Ce questionnement est au cœur son étude critique du droit et des pratiques de l'État social actif, publié il y a de cela une dizaine d'année.

Ce travail a pour ambition d'étudier cette question au travers de l'analyse du projet de réforme du chômage, proposé par la coalition Arizona en été 2025. En effet, cette réforme est également symptomatique d'une application de l'État social actif. Le 2 février 2026, une série d'acteurs du monde social ont en outre engagé un recours en annulation de la réforme devant la Cour Constitutionnelle.

Nous questionnerons dans un premier temps l'opportunité des politiques d'activation et leur efficacité, dans la continuité du travail du professeur DUMONT. Ensuite, dans l'attente d'une décision de la Cour Constitutionnelle, nous étudierons la conformité du projet avec le principe de *Standstill* associé à l'article 23 de la Constitution consacrant les droits sociaux.

Remerciements

Je remercie vivement le professeur DETIENNE pour nos multiples échanges éclairants dans le cadre de ce travail, et pour ses précieux conseils, sans lesquels ce travail n'aurait pas été possible.

Je tiens également à remercier mes amis Maluene LE BERRE et Émile THONAR, pour le temps et l'énergie qu'ils ont généreusement investis dans la relecture de ce travail.

Enfin, je remercie ma famille et mes proches, qui m'ont soutenu durant la totalité de mes études, dans ses moments les plus agréables ou les plus difficiles.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	8
I.- L'ÉTAT SOCIAL ACTIF ET SES REFORMES	10
A.- DE L'ÉTAT SOCIAL À L'ÉTAT SOCIAL ACTIF	10
1) <i>Historique de l'État Social</i>	10
2) <i>La genèse de l'activation</i>	11
B.- LES RÉFORMES DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF	12
1) <i>Historique des réformes</i>	12
2) <i>La réforme de l'Arizona</i>	17
II.- L'ACTIVATION ET SA CONCEPTION DANS LA REFORME.....	18
A.- LES CONCEPTIONS DE L'ACTIVATION	18
1) <i>Le régime social-démocrate de F. Vandebroucke</i>	18
2) <i>Le régime libéral du workfare</i>	19
B.- LE POSITIONNEMENT DE LA RÉFORME ARIZONA.....	20
III.- LE PRINCIPE DE STANDSTILL APPLIQUÉ A LA REFORME	21
A.- LA NOTION DE <i>STANDSTILL</i> EN DROIT BELGE.....	21
1) <i>Existence de l'obligation de Standstill</i>	22
2) <i>Le régime du principe de Standstill</i>	25
B.- LES « OBLIGATIONS CORRESPONDANTES », UN OBSTACLE A L'APPLICATION DU <i>STANDSTILL</i> ?	35
1) <i>Contexte et notion</i>	35
2) <i>Impact sur le principe de Standstill ?</i>	36
3) <i>Confusion entre obligations correspondantes et restrictions : risque pour le Standstill ?</i>	37
C.- LE CAS DE LA REFORME ARIZONA.....	38
1) <i>La réforme proprement dite – existence d'un recul significatif</i>	39
2) <i>Les arguments du Législateur : la justification de la réforme</i>	43
3) <i>Mise à l'épreuve des arguments : contrôle de proportionnalité</i>	44
4) <i>Synthèse : Le Standstill violé par l'Arizona ?</i>	46
CONCLUSION	47
BIBLIOGRAPHIE.....	50

INTRODUCTION

La responsabilisation des chômeurs par la restriction de leurs droits : voilà une promesse politique qui a le vent en poupe. Celle-ci est d'ailleurs portée par des figures importantes du paysage politique belge¹. Outre les inspirations méritocratiques et les accents populistes que véhiculent un tel discours, cette posture renvoie à un phénomène structurel qui influence les politiques sociales depuis la fin du siècle dernier : l'État social actif. Ce terme, forgé en Belgique par le socialiste flamand Frank VANDENBROUCKE, conceptualise des idéaux de responsabilisation des bénéficiaires de la sécurité sociale, de contrôle et d'activation des droits que le système garantit².

« Pour qui défend les valeurs au fondement de la sécurité sociale, l'activation n'est-elle par conséquent pas avant tout une menace ? », interrogeait le professeur Daniel DUMONT³. Ce questionnement est au cœur de son étude critique du droit et des pratiques de l'État social actif, publiée il y a plus d'une décennie. Si la pertinence de cette question n'a pas faibli, le contexte normatif dans lequel elle s'inscrit, lui, a sensiblement évolué : la coalition fédérale dite « Arizona », formée en janvier 2025, a engagé une réforme d'envergure du droit belge du chômage⁴ qui invite à soumettre cette interrogation à un examen renouvelé.

Inspiré par les réflexions du professeur DUMONT, le présent travail se propose de soumettre cette même question critique aux développements et aux réformes des dix dernières années, et d'ainsi faire le point sur l'opportunité juridique de l'État social actif au regard des garanties constitutionnelles en vigueur. L'analyse sera conduite à l'aune de deux prismes complémentaires. Le premier est précisément le paradigme de l'État social actif (ci-après dénommé ESA), et son influence tant comme grille de lecture des réformes que comme justification des reculs normatifs qu'elles impliquent⁵. Le second est le principe de *Standstill* – garanti par l'article 23 de la Constitution belge – qui interdit au législateur de réduire

¹ Voy. not. les déclarations de M. Georges-Louis Bouchez, président du Mouvement Réformateur : « *En Belgique, c'est un paradis pour les allocataires sociaux et un enfer pour les travailleurs* » (21NEWS, 18 octobre 2025), disponible en ligne sur <https://www.mr.be/georges-louis-bouchez-sur-21news-reformes-responsabilite-politique-et-exigence-de-rigueur-mediatique/> ; voy. également les déclarations du Premier Ministre De Wever : « *Le système de chômage doit être un tremplin. Cela ne peut jamais être un hamac pour la vie* » (VRTNWS, 26 nov. 2025), disponible en ligne sur <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2025/11/26/dans-sa-declaration-de-politique-generale-bart-de-wever-appelle/>, « *Belgium is, in fact, the only country where unemployment can practically become a lifestyle choice.* » (n.va.be, 12 mai 2025), disponible en ligne sur <https://english.n.va.be/news/bart-de-wever-our-reforms-have-long-been-the-norm-elsewhere>.

² D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », Bruxelles, la Charte, 2012, p. 7.

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ Loi-programme du 18 juillet 2025 (M.B., 29 juillet 2025), en vigueur au 1^{er} mars 2026, *Doc. Parl.*, Chambre: 56-0909.

⁵ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 17-461 ; P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, pp. 13.

significativement le niveau de protection d'un droit social fondamental sans poursuivre un objectif raisonnable et respecter un test de proportionnalité⁶.

La question centrale guidant cette recherche peut dès lors être formulée comme suit : la réforme du droit du chômage introduite par la coalition Arizona est-elle justifiée, ou au contraire remise en cause par le biais du paradigme de l'État social actif ? Par ailleurs, dans quelle mesure cette réforme est-elle compatible avec le principe de *Standstill* garanti par l'article 23 de la Constitution ?

Afin de répondre à cette question, le présent travail sera articulé en trois volets :

La première partie sera consacrée à l'exposé du cadre historique et conceptuel : il s'agira de retracer la genèse et les implications juridiques du paradigme de l'État social actif (Titre I), puis d'observer ses applications concrètes dans les réformes importantes du droit de la sécurité sociale au fil des années. L'objectif est d'actualiser la démarche entreprise par le professeur DUMONT (Titre II).

La deuxième section portera sur l'analyse de l'activation conçue dans le contexte de l'assurance chômage (Titre I) et d'identifier la philosophie suivie par la coalition Arizona dans la réforme (Titre II).

Enfin, le troisième chapitre, confrontera la réforme au respect du principe de *Standstill* dans le contexte du recours en annulation introduit contre elle. Pour ce faire, nous examinerons en détail l'étendue de l'obligation de *Standstill* telle que garantie par l'article 23 de la Constitution (Titre I), ainsi que la notion d'obligations complémentaires, souvent invoquée pour justifier une violation du principe de *Standstill* (Titre III). Ces principes seront ensuite appliqués aux dispositions de la réforme telles que justifiées par les travaux préparatoires (Titre III).

⁶ Const. art. 23 ; Cour const., Arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, B.6.2.

I.- L'ÉTAT SOCIAL ACTIF ET SES RÉFORMES

A.- DE L'ÉTAT SOCIAL À L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

1) *Historique de l'État Social*

Le paradigme de l'État social, ou État Providence, naît en réponse à la vision libérale qui dominait jusqu'à lors : le concept d'État Gendarme, ou État minimal⁷. La révolution industrielle de la fin du 19^e / début du 20^e siècle, a donné lieu à une mobilisation ouvrière massive en raison de la situation très précaire dont ils étaient victimes⁸. L'État de droit libéral a fait l'objet de vives critiques en ces sens, notamment par Karl MARX dans *La question juive*⁹. Ces mouvements sociaux ont donné lieu à un changement de paradigme : un État social dont l'interventionnisme est censé corriger les injustices produites par le libre marché. En Belgique, le coup d'envoi est donné par Léopold II dans son célèbre discours du 9 novembre 1886 ouvrant la session législative¹⁰. À partir de ce moment, le droit social fait son entrée dans le paysage juridique belge.

L'essor de l'État Providence s'accompagne d'un élargissement parallèle de la couverture sociale, qui a permis de nourrir de nombreuses critiques opposées au paradigme¹¹. On peut citer, entre autres, un texte de Maurice Cornil, professeur de droit social à l'Université Libre de Bruxelles, de 1964¹². On y voit déjà les critiques principales faites à l'État Providence et les prémisses du mouvement de l'État social actif :

- La sécurité sociale, déployée sans aucune retenue, provoque un phénomène de déresponsabilisation des citoyens qui deviennent des « assistés » ;
- Le besoin de responsabiliser les bénéficiaires des prestations sociales.

Malgré ces critiques, l'État Providence a perduré jusqu'aux années 1980. La tendance s'accélère même après la Seconde Guerre mondiale, profitant de l'essor des Trente Glorieuses¹³. Suite aux chocs pétroliers des années 1970-1980, le paradigme a néanmoins connu une crise qui a donné plus de grain à moudre aux propos de M. CORNIL¹⁴. La question

⁷ F.-X. MERRIEN, « L'État-Providence », 3^{ème} éd., Paris, P.U.F., coll. "Que sais-je ?", 2007, p. 3.

⁸ Pour un développement détaillé de cette situation, voir G.-H. DUMONT, « La vie quotidienne en Belgique sous le règne de Léopold II (1865-1909) », nouvelle éd. revue et augmentée, Bruxelles, *Le Cri*, 1995, p.99 à 109.

⁹ K. MARX, « La question juive (1844) », union générale d'édition, coll. "10-18", 1968, p. 35 à 45.

¹⁰ Ouverture de la session législative, *Ann. parl.*, chambres réunies, sess. ord., 1886-1887, 9 novembre 1886.

¹¹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 3.

¹² M. CORNIL, « la sécurité sociale ou l'anti-responsabilité », *J.T.*, 1964, pp.181-182.

¹³ F.-X. MERRIEN, « L'État-Providence », *op. cit.*, p. 18.

¹⁴ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 62 à 63.

sociale devient alors une charge pour l'économie, et un retour à un État plus libéral dont l'État Providence n'est que l'accessoire est préconisé¹⁵.

2) La genèse de l'activation

Le mouvement, en politique ainsi que sa traduction subséquente dans les textes normatifs, démarre aux États-Unis et au Royaume-Uni avant d'arriver jusqu'à nous¹⁶. On a pu assister à deux mouvements critiques contre l'État Providence : dans les années 1980 : une révolution conservatrice portée par figures telles que Ronald Reagan et Margaret Thatcher, et dans les années 1990, un contre-mouvement de mouvance sociale-démocrate¹⁷.

La mouvance néolibérale conservatrice va se développer grâce à ce qui sera perçu comme l'échec des politiques macro-économiques keynésiennes¹⁸, plaidant pour un État minimal et la fin d'un culte de l'assistanat qui laisserait les citoyens se complaire dans l'oisiveté. En 1993, le président américain démocrate Bill Clinton remplace les principales aides sociales (Social Security Act de 1935) par une allocation limitée à 5 ans sur la vie de chaque citoyen (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)¹⁹. Cette nouvelle aide est en outre conditionnée, par exemple, selon les États qui l'appliquent, à des obligations proactives de travail d'intérêt général. Ces nouvelles politiques seront synthétisées par la notion de « Workfare », développée en opposition au « Welfare » – l'aide « passive » sous l'État Providence, vivement critiqué à l'époque²⁰.

En réponse à cette vague de critiques, le camp social-démocrate se propose de redéfinir l'État social, non pas au détriment de ses bénéficiaires mais au contraire pour en assurer la pérennité économique à travers un changement de paradigme. Cette vision implique une intervention importante de l'État. Il s'agit non pas de faire tomber l'État social, mais bien de le repenser²¹.

Le mouvement s'est ensuite exporté, d'abord au Royaume-Uni puis sur le continent européen. Les limitations des aides sociales, les obligations en contrepartie, ou encore l'activation des allocataires des dépenses sociales, deviennent monnaie courante dans les

¹⁵ F.-X. MERRIEN, « Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. Le nouveau cours des réformes sociales à l'échelon global », dans Giraud O., Warin Ph, (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La découverte, 2009, p. 3.

¹⁶ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 4 à 5 et pp. 71 à 73. ; R. BOYER, « Changement d'époque... mais diversité persistante des systèmes de protection sociales », dans P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005, pp. 33 et 34.

¹⁷ *Ibid.*, p. 71.

¹⁸ F.-X. MERRIEN, « Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. Le nouveau cours des réformes sociales à l'échelon global », *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, p. 5. ; J.HANDLER, « Welfare reform in the United States », dans *Osgoode Hall Law Journal*, Vo. 35, n°2, 1997, pp. 289 à 307.

²¹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 71.

politiques sociales réformées. Même si les méthodes varient, l'objectif reste le même : le paradigme est changé²².

En Belgique, c'est à la fin des années 1990 que Frank VANDENBROUCKE importe la notion et lui donne même un nom. C'est ce nom qui deviendra la dénomination principale de cette tendance au niveau national : l'État social actif. VANDENBROUCKE se positionne comme un « libéral de gauche » au sein de son parti, *Vooruit*. Il effectue une thèse de doctorat à Oxford, où il découvre le paradigme à travers les écrits de Pierre ROSANVALLON et Anthony GIDDENS²³. C'est à cette occasion qu'il développe sa propre vision de l'État social actif. Il revient finalement en Belgique et rejoint la coalition « Arc-en-ciel », formée par le Premier ministre VERHOFSTAD en 1999, où l'ESA fait officiellement son apparition sur le territoire belge²⁴.

B.- LES RÉFORMES DE L'ÉTAT SOCIAL ACTIF

1) Historique des réformes

Le professeur DUMONT a déjà entrepris déjà de dresser un historique des réformes importantes motivées par le paradigme de l'ESA, où sont principalement mises à l'honneur la réforme du Minimex et les mesures d'activation des chômeurs. Nous allons résumer ces développements (points a et b), et ensuite ajouter quelques éléments sur la réforme d'exclusion pour chômage anormalement long (point c) qui présentent une pertinence particulière par rapport à la réforme mise en place par la coalition Arizona.

a) Du Minimex au revenu d'intégration

Au 1^{er} octobre 2002, le système dit du « Minimex » disparaît au profit du droit à l'intégration sociale. L'idée est de responsabiliser et activer les allocataires²⁵. Nombre de réactions virulentes se sont fait entendre à l'encontre de cette réforme, tant dans le milieu

²² F.-X. MERRIEN, « L'État Providence », 3^{ème} éd., Paris, P.U.F., coll. "Que sais-je ?", 2007, pp. 100 à 115.

²³ À ce sujet, voir les développements du professeur D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 71 à 73 ainsi que les écrits de ROSANVALLON et GIDDENS : A. GIDDENS, « La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie (1998) », *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie* (avec T. BLAIR), préface de J. DELORS, traduit par L. BOUVET, E. COLOMBANI et F. MICHEL, Paris, Seuil, coll. "La couleur des idées", 2002, pp.17-162 ; P. ROSANVALLON, « La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat Providence », Paris, Seuil, coll. "Points", 1995, p.163-220.

²⁴ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 5 à 7 et pp. 71 à 78.

²⁵ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B. 31 juillet 2002), en vigueur au 1^{er} octobre 2002, disponible en ligne sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2002/07/31_1.pdf#Page2 ; D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 100.

social qu'académique²⁶. Il n'est pas difficile de tisser un parallèle entre cette levée de boucliers et celle à laquelle nous assistons actuellement face aux réformes proposées par le Gouvernement Arizona²⁷.

Que contenait réellement cette réforme ? Les arguments de ses détracteurs sont-ils pertinents ? C'est ce que le professeur DUMONT a entrepris de vérifier, en analysant le régime juridique de cette réforme et son application concrète.

Ces critiques étaient de trois ordres :

- 1- La logique d'un « contrat » avec le CPAS sort du paradigme d'un droit inconditionnel pour dévier vers un allocataire présumé responsable, voire même coupable, de sa situation ;
- 2- Le caractère coercitif de la réforme. On met l'accent sur les obligations et les devoirs en faisant passer les droits au second plan ;
- 3- L'application pénalisante de la réforme envers les allocataires, parfois qualifiée de « machine à exclure ».

Selon ces critiques, la réforme marque un clair tournant vers le paradigme de l'ESA²⁸. Cependant, le professeur DUMONT remet en question la véracité de ces reproches²⁹.

En effet selon lui, le Minimex n'a jamais été inconditionnel et l'activation a toujours été présente en toile de fond. La loi sur le RIS n'est en somme qu'un « ravalement de façade » du Minimex. On prône un grand changement idéologique, mais fondamentalement les principes restent les mêmes³⁰. Il convient également de noter que l'application de la réforme par les CPAS n'a pas du tout impliqué une « chasse aux chômeurs », en ce que les assistants sociaux continuent, dans encore une plus grande mesure même, à essayer d'aider les allocataires plutôt que de les expulser.

Le professeur DUMONT conclut que cette réforme est un événement bien exagéré, et relevant plutôt du coup de théâtre politique que d'une réelle évolution juridique³¹.

²⁶ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 101 à 104.

²⁷ Quant aux mouvements sociaux opposés à la réforme du système de chômage, voir entre autres : « Démolir l'assurance chômage, c'est aussi attaquer les salaires », 10 juil. 2025, Solidaire, disponible en ligne sur : <https://www.solidaire.org/articles/demolir-l-assurance-chomage-c-est-aussi-attaquer-les-salaires> ; « Marche contre la réforme Arizona : non à l'exclusion des chômeurs », 28 avril 2025, CSC actualité, disponible en ligne sur : <https://www.lacsc.be/csc-bruxelles/actualites/2025/04/28/marche-contre-la-r-forme-arizona---non---l-exclusion-des-ch-meurs> ; « Trois jours de grève en Belgique : le mouvement social parvient à ralentir l'offensive néo-libérale », 26 novembre 2025, Rapports de force, disponible ligne sur : <https://rapportsdeforce.fr/classes-en-lutte/trois-jours-de-greve-en-belgique-le-mouvement-social-parvient-a-ralentir-loffensive-neo-liberale-112626179>.

²⁸ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p 104.

²⁹ *Ibid.*, pp. 230 à 240.

³⁰ *Ibid.*, pp. 231 à 233.

³¹ *Ibid.*, pp. 233 à 234.

b) L'accompagnement et le suivi des chômeurs

En Belgique, l'assurance-chômage obligatoire est mise en œuvre dès ses débuts comme une synthèse de deux visions de la sécurité sociale.

D'un côté le système bismarckien, guidé par les principes de l'assurance, vise à garantir aux seuls travailleurs salariés une prestation d'ordre indemnitaire dans les cas où ils se retrouveraient sans emploi. Ces prestations d'allocation sont indépendantes du niveau de revenus de l'assuré et prévus pour une durée limitée³².

De l'autre côté le système beveridgien, ou de l'assistance sociale, poursuit un objectif alimentaire au profit de tous les citoyens. Il s'agit de prestations conditionnées par un état de besoin et potentiellement illimitées dans le temps³³.

En Belgique, les allocations de chômage ne sont conditionnées à aucun état de besoin et ne sont³⁴ pas limitées dans le temps³⁵. Il s'agit d'une combinaison des deux systèmes.

Il est par conséquent fréquent que le système soit critiqué durant des périodes lors desquelles le taux de chômage augmente significativement. En réponse émergent des législations restrictives, qui semblent de prime abord incompatibles avec les principes de base de ce régime d'assurance chômage³⁶.

Au sein de la coalition dirigée par Guy VERHOFSTADT (2003-2007), Franck VANDENBROUCKE détient le portefeuille des Affaires sociales et met en œuvre une réforme d'accompagnement et de suivi des chômeurs à laquelle son nom est attaché³⁷. Elle fut mise en œuvre au niveau fédéral par l'arrêté royal du 4 juillet 2004³⁸. Cette nouvelle application de l'ESA dans le régime de sécurité sociale a fait l'objet de critiques similaires à celles s'opposant à la réforme du Minimex³⁹ :

- La rupture avec la philosophie prétendue du système. On passe d'un droit acquis à un régime dans lequel le chômeur est présumé responsable, voire même coupable, de sa situation ;

³² Q. DETIENNE et F. KEFER, « Droit social », syllabus, Liège, Presses universitaires de Liège, 2025-2026, p.134.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Historiquement, jusqu'à la réforme de la coalition Arizona.

³⁵ É. LAYON, « L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 », dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, éditions CRISP, 1978/14 n° 799 , p. 5, disponible en ligne sur : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1978-14-page-1?lang=fr> ; P. PALSTERMAN, « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, éditions CRISP, 2003/21, n° 1806 , p. 6, disponible en ligne sur : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2003-21-page-5?lang=fr>.

³⁶ É. LAYON, *op. cit.*, p. 5.

³⁷ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 241 et 325.

³⁸ Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi,

³⁹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp.242 à 245 et 393.

- La réforme ne serait qu'un plan de contrôle qui se concentre que sur les devoirs de chômeurs, au détriment de leurs droits fondamentaux ;

- La mise en œuvre de la réforme aurait pour effet d'exclure du bénéfice du chômage une série de personnes privées d'emploi malgré elle. La réforme pénalise la précarité sociale, alors que les offres d'emploi disponibles sont insuffisantes.

Dans ce contexte, le professeur DUMONT arrive à un constat nettement différent de celui tiré pour la réforme du RIS.

Il constate d'abord que la réforme ne tranche en réalité pas avec la philosophie historique du système. À l'instar du Minimex, les allocations de chômage n'ont jamais été inconditionnelles. Conformément au caractère assurantiel du système, héritage de la vision bismarckienne, les allocations de chômage se conçoivent depuis leurs débuts comme une indemnisation face au risque de chômage involontaire. Se retrouver ou rester sans emploi contre sa volonté est une condition primordiale d'octroi des allocations⁴⁰. L'obligation pour le chômeur de rechercher activement un travail n'est, à l'époque, pas formellement inscrite dans le code du chômage, mais peut se déduire de la jurisprudence quant au mécanisme d'exclusion pour chômage anormalement long, sur lequel nous reviendrons⁴¹. En raison de la crise des chocs pétroliers, le système a évolué pour quitter sa conception assurantielle et devenir plus proche d'un système d'assistance passif. Il n'était alors plus demandé aux allocataires de démontrer une recherche active d'emploi, mais l'exclusion était appliquée dans certains cas de chômage estimés « anormalement longs ». La réforme de 2004 ne fait que revenir à la conception historique du régime de sécurité sociale, dans sa conception assurantielle⁴².

Quant au caractère coercitif de la réforme, le professeur DUMONT remarque que cette dernière est en réalité bicéphale. Elle contient en effet un volet de suivi des chômeurs, et un volet d'accompagnement⁴³. La procédure d'accompagnement représente un investissement plus conséquent afin de permettre aux allocataires de retrouver un emploi plus facilement. Le professeur DUMONT y voit en réalité une amélioration par rapport à l'état antérieur du système, qui abandonnait les chômeurs à eux-mêmes⁴⁴. Quant au suivi, même s'il semble coercitif de prime abord, il faut noter que la réforme a supprimé deux éléments plutôt négatifs pour les allocataires : l'obligation de pointage communal et le système d'exclusion pour chômage de longue durée. En conséquence, les chômeurs sont moins stigmatisés et le principe de l'illimitation dans le temps des allocations ne s'en retrouve que renforcé⁴⁵.

Cependant, si la réforme semble défendre un objectif louable en théorie, son application est plutôt insatisfaisante. Le plan d'activation apparaît révèle en réalité une précarité sociale et économique, laissée à l'abandon depuis des années. C'est un « chômage d'exclusion » dans lequel des allocataires, laissés à l'écart du marché de l'emploi depuis trop longtemps, sont contraints de rester par manque de capacité à retrouver du travail. Si la

⁴⁰ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p.394-395.

⁴¹ *Ibid.*, p.395.

⁴² *Ibid.*, p.395-398.

⁴³ *Ibid.*, p. 398.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 400.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 401.

réforme de suivi et d'accompagnement des chômeurs se veut un remède à cette situation, force est de constater qu'elle finit, à certains égards, par l'aggraver⁴⁶.

c) L'exclusion pour chômage anormalement long

La question de la suppression des allocations de chômage par l'écoulement du temps n'est pas une idée nouvelle, même en Belgique. Si on regarde dans l'histoire du régime, un mécanisme d'exclusion pour un chômage d'une durée « anormalement » longue existe depuis 1951. En effet, l'arrêté royal du 13 décembre 1951 introduit la possibilité pour les bureaux régionaux de l'ONEm d'exclure du bénéficiaire du chômage les chômeurs « *dont le chômage se prolonge ou se renouvelle anormalement* »⁴⁷. Cette disposition fut mise en application pour la première fois en avril 1952, et la disparité entre les exclusions des femmes et des hommes allocataires du chômage était flagrante⁴⁸. Elle fut par la suite modifiée pour tenter de supprimer cette discrimination manifeste⁴⁹.

Le nombre de chômeurs exclus en application de ce mécanisme est passé de 2.268 en 1976 à 3.880 en 1977, les femmes représentant environ 90% de l'ensemble des cas⁵⁰. Les réactions négatives à cette réforme ont été virulentes : il était reproché à la disposition d'être « l'ennemi du chômeur » et de mettre les travailleurs à la merci de leurs employeurs⁵¹.

Le mécanisme assurait, dans la philosophie du système, un accord tacite : la pérennité dans le temps des allocations est garantie tant que les bénéficiaires restaient actifs dans leur recherche d'emploi. Cependant, ce paradigme fut drastiquement renversé durant les années 1980, par l'introduction des articles 80 et suivants du code chômage. Les allocataires peuvent alors rester passifs et se retrouvent exclus du régime par simple écoulement du temps⁵². Il faudra attendre la réforme de 2004 pour que ce mécanisme soit purement et simplement supprimé.

La comparaison de ce mécanisme avec la réforme de l'Arizona est intéressante. L'exclusion pour chômage « anormalement » long a été d'application dans deux paradigmes différents avant d'être abolie, et a servi pendant des années. Si elle servait d'ancrage jurisprudentiel à l'obligation de recherche active d'emploi pour les allocataires, elle a également été utilisée, lors du passage à un système plus passif, à dégager sans autre forme de procès les chômeurs tardant trop à retrouver un travail après un délai couperet. C'est

⁴⁶ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 402-405.

⁴⁷ Arrêté royal du 13 décembre 1951 (M.B., 16 décembre 1951), cité par P. PALSTERMAN, *op. cit.*, pp. 12 à 13.

⁴⁸ É. LAYON, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 13 à 14 ; Arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, article 143.

⁵⁰ É. LAYON, *op. cit.*, p. 2. LAYON cite comme référence : « *Office national de l'emploi (ONEm), soit dans les rapports publiés soit consultés auprès de la Direction statistiques-Etudes et informations.* »

⁵¹ *Ibid.*, p. 4 citant : « Je chôme tu chômes nous agissons », *Journal des Comités de 33 chômeurs de Bruxelles*, 16 juin 1977.

⁵² D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 396.

justement pour garantir l'activation et le retour à l'emploi que la réforme de 2004 avait supprimé cette sanction.

Quelle utilité une limitation temporelle aux allocations de chômage pourrait apporter cette fois-ci ? C'est une question qu'il convient de garder à l'esprit face à la réforme Arizona.

2) La réforme de l'Arizona

Comme annoncé par son accord de gouvernement⁵³, la coalition Arizona monte sur scène avec une intention claire : empêcher les allocataires sociaux de profiter du chômage pour une durée indéfinie afin de les activer sur le marché de l'emploi. L'objectif était de s'aligner sur la tendance occidentale globale et limiter dans le temps l'octroi des allocations – la Belgique faisant figure d'OVNI à cet égard depuis des années⁵⁴.

Sans rentrer dans les détails de la réforme pour l'instant (voir *infra*), il apparaît déjà clairement que le paradigme de l'ESA guide l'action du gouvernement⁵⁵. Ainsi, il convient de définir sans ambiguïté les contours de ce paradigme, et la conception que le gouvernement Arizona s'en fait.

⁵³ Accord de coalition fédérale 2025-2029, 31 janvier 2025, p. 2, disponible en ligne sur : https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

⁵⁴ Les déclarations du Premier Ministre De Wever sont, à ce sujet, éloquentes : « *We're simply doing what's considered normal in most European countries—working at least 35 years to earn a full pension. That's not unreasonable. Belgium is, in fact, the only country where unemployment can practically become a lifestyle choice. That's why we have so many long-term unemployed people who we can't reactivate.* » (n-va.be, 12 mai 2025), disponible en ligne sur : <https://english.n-va.be/news/bart-de-wever-our-reforms-have-long-been-the-norm-elsewhere>.

⁵⁵ L'activation est explicitement mentionnée dans l'accord de coalition fédérale 2025-2029, *op. cit.*, p.2. L'État social actif, quant à lui, est cité dans les travaux préparatoires de la réforme : Projet de loi-programme, exposé des motifs, Doc., Ch., 2024-2026, n°0909/001, p. 88.

II.- L'ACTIVATION ET SA CONCEPTION DANS LA RÉFORME

A.- LES CONCEPTIONS DE L'ACTIVATION

L'activation des chômeurs et l'État social actif ne sont pas des notions uniformes. Comme nous l'avons vu, le paradigme s'est développé à travers une opposition entre une droite libérale conservatrice et une gauche sociale-démocrate souhaitant réformer un système d'État social inadéquat. Il est donc fondamental de déterminer les deux visions de l'activation afin de placer la coalition Arizona sur l'échiquier.

1) *Le régime social-démocrate de F. Vandembroucke*

La vision sociale-démocrate de l'activation doit son insertion en Belgique à Frank VANDENBROUCKE. Ce dernier a eu l'occasion de développer sa conception de l'ESA⁵⁶ : pour lui, il s'agit de renforcer la participation (des allocataires sociaux) et la responsabilisation (de l'ensemble des acteurs).

La participation correspond à l'activation des allocataires : les remettre au travail, trouver une issue et ne pas passivement distribuer l'allocation *ad vitam aeternam*. D'un point de vue budgétaire, ces mesures sont justifiées par le besoin de garantir un équilibre et assurer la pérennité de la sécurité sociale. Cependant, cet argument ne fonctionne que si l'économie est en difficulté. Il y ajoute donc une considération éthique : l'idée que le travail constitue la meilleure solution à la pauvreté matérielle est faussée par le concept de *working poor*⁵⁷, donc VANDENBROUCKE avance l'argument de la réalisation personnelle, le bien-être, qui serait acquis fondamentalement par cette participation à la vie professionnelle. Cette réflexion se retrouve dans les critiques de l'État Providence par M. CORNIL⁵⁸, déjà évoquées, et pourrait en soi faire l'objet d'une discussion.

Là où VANDENBROUCKE se distingue de la révolution conservatrice et sa conception libérale de l'activation, c'est par l'objectif d'utilité sociale⁵⁹. Ceci implique une intervention positive de l'État dans la politique de l'emploi. Il faut favoriser l'émergence d'offres d'emploi et s'assurer que les allocataires sont réellement en mesure de se retrouver le chemin du

⁵⁶ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp.73 à 78.

⁵⁷ Il s'agit du constat que les exclus du chômage seront contraint de prendre des emplois précaires qui ne les sortiront pas de la précarité. Voir *infra* pour plus de développements à ce sujet.

⁵⁸ Voir *supra*.

⁵⁹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, pp. 76.

travail. Ce point était déjà souligné par ROSANVALLON, ce qui démontre la parenté de la pensée de ces deux universitaires⁶⁰.

Quant à la responsabilisation, VANDENBROUCKE ne définit pas clairement les mesures à prendre en la matière. Sa volonté de responsabiliser les acteurs est accompagnée d'une nuance fondamentale. Il faut maintenir un équilibre délicat entre responsabilité des allocataires et des institutions. Il serait en effet injuste de faire peser une responsabilité, génératrice d'une profonde culpabilité, dans le chef des allocataires individuels qui ne sont pas nécessairement responsables de leur situation. C'est une conception non méritocratique de la responsabilisation. Il plaide pour une responsabilisation des pouvoirs publics qui fournissent les allocations. Par une citation de l'historien du socialisme Tony WRIGHT, VANDENBROUCKE souligne la nécessité de mettre en cause les obligations sociales « des riches et des puissants »⁶¹.

2) Le régime libéral du workfare

Cette philosophie s'est manifestée en premier lieu aux États-Unis, comme nous l'avons déjà mentionné, à l'initiative de Bill CLINTON. La revendication majeure de ce courant est de réduire drastiquement les dépenses de l'État social, afin d'assainir le budget de l'État et de permettre aux inactifs de participer à l'économie⁶².

Le courant insiste sur la responsabilisation de l'allocataire. Le chômeur est supposé fournir des efforts pour s'intégrer à l'économie, et ne seront aidés que ceux se trouvant « réellement dans le besoin »⁶³. Cette rhétorique a pour conséquence de créer une distinction entre ceux que l'on qualifie de « bons » et de « mauvais » chômeurs. Malheureusement, cette division est historiquement génératrice de discrimination envers les minorités bénéficiaires du chômage⁶⁴.

La réforme américaine se veut concentrée sur la mentalité des allocataires, plutôt que sur les facteurs extérieurs de l'insertion professionnelle. Elle est construite sur la croyance que toute personne peut trouver un emploi en fournissant les efforts nécessaires⁶⁵. Des emplois sont effectivement créés par une telle réforme, mais il faut garder à l'esprit deux tempéraments à cet effet :

D'une part, les emplois effectivement retrouvés sont pour la plupart des emplois précaires, dont il est difficile de s'extraire et enferme dans la précarité une part de la

⁶⁰ « Si le dépassement de l'État passif-providence passe par la redéfinition des droits sociaux et la formulation d'obligations positives, ces dernières n'ont de sens que si leur correspondent des propositions effectives d'activités. Pas d'obligations positives sans emplois correspondant, en d'autres termes ». Citation de P. ROSANVALLON dans « La nouvelle question sociale. Repenser l'État Providence », Paris, Seuil, coll. "Points", 1995, p. 188.

⁶¹ D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », op. cit., p.77.

⁶² J. HANDLER, op. cit., p.290.

⁶³ Ibid., p.294.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

population – en d’autres termes, le phénomène de *working poor*⁶⁶. D’un autre côté, les personnes les plus à même de retrouver un emploi ne seront pas celles restées le plus longtemps « aux crochets » du chômage. En effet, ces personnes sont souvent bloquées par leur manque de formation et capacité, voire par une santé mentale déficiente. Ces profils sont évités par les employeurs, qui ne leur ouvriront pas les portes de l’emploi⁶⁷.

B.- LE POSITIONNEMENT DE LA RÉFORME ARIZONA

Au vu de ces développements, saisir la vision de l’activation défendue par la coalition Arizona n’apparaît pas poser de difficulté apparente. La volonté claire et nette de réduire les dépenses de l’État afin de renflouer les finances publiques, soit une politique d’austérité⁶⁸ d’inspiration néolibérale. La concentration de ces économies sur les politiques redistributives, en opposition au renforcement de secteurs comme la Défense ou la Sécurité, constitue pour certains auteurs un symptôme du néolibéralisme « fort avec les faibles » et « faibles avec les forts »⁶⁹.

Le Premier ministre DE WEVER a exprimé que la limitation dans le temps l’octroi d’allocations avait pour but d’éviter de faire du chômage « *un choix de vie* »⁷⁰. Il apparaîtrait surprenant que le conservateur flamand, féru d’histoire, n’eût pas cherché inspiration auprès de Bill CLINTON, qui avait tenu un discours quasiment identique durant sa campagne de 1992⁷¹. De manière générale, l’idée de responsabiliser les allocataires qui n’aurait qu’à le vouloir pour retrouver le chemin de l’emploi est propre au courant libéral. L’objectif est de diminuer le taux de chômage et d’augmenter le taux d’emploi, mais la réforme – nous y reviendrons – souffre des mêmes vices que ceux dégagés par la *Welfare Reform* américaine :

L’abondance de flexi-jobs et de contrats de travail étudiants ne permet pas de lutter contre la précarité, et les allocataires restés depuis une longue période au chômage sont peu susceptibles de retrouver le chemin de l’emploi au vu de leur faible taux d’employabilité.

⁶⁶ J. HANDLER, *op. cit.*, p.290 à 291 ; voir aussi D. DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », *op. cit.*, p. 76.

⁶⁷ J. HANDLER, *op. cit.*, p.296

⁶⁸ L’effort budgétaire envisagé par la coalition Arizona se veut « sans pression fiscale supplémentaire », et est principalement basé sur des réformes structurelles et des mesures discrétionnaires visant à contrôler l’augmentation des dépenses. Pour plus de détails, voir l’Accord de coalition fédérale 2025-2029, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁹ Z. EVRARD et D. PIRON, « Accélération néolibérale et virage autoritaire : l’Arizona décodée », dans *Politique – Revue belge d’analyse et de débat*, n° 130, été 2025, p. 3, citant G. CHAMAYOU, « La société ingouvernable : une généalogie du libéralisme autoritaire », Paris, La Fabrique, 2018.

⁷⁰ (n-va.be, 12 mai 2025), disponible en ligne sur <https://english.n-va.be/news/bart-de-wever-our-reforms-have-long-been-the-norm-elsewhere>.

⁷¹ J. HANDLER, *op. cit.*, p.291.

Au vu de ces éléments, il semble impensable de positionner la réforme dans la perspective sociale-démocrate – et ce malgré la présence de Vooruit et Franck VANDENBROUCKE à la table des négociations. L’inspiration de la coalition Arizona trouve ses racines dans la politique américaine des trente dernières années, et du courant conservateur libéral de l’ESA. Seul l’avenir nous dira si cette évolution a vocation à durer, ou si le coup d’éclat de ce gouvernement est voué à l’échec.

III.- LE PRINCIPE DE STANDSTILL APPLIQUÉ À LA RÉFORME

Le principe de *Standstill*, ou « effet cliquet », est un principe juridique communément admis aux droits garantis par l’article 23 de la Constitution belge, dans lesquels nous retrouvons le droit à la sécurité sociale. Cette protection constitue un outil juridique fondamental dont l’utilisation rythme les mouvements d’opposition aux réformes de l’État social actif. La réforme qui nous occupe ne fait pas exception, un recours en annulation du chapitre 1^{er} du titre 5 de la loi-programme du 18 juillet 2025 (ci-après désignée « Réforme Arizona ») ayant été introduit devant la Cour Constitutionnelle, en date du 2 février 2026, invoquant la violation du principe de *Standstill*.

Cette partie aura pour vocation de revenir sur les fondements et contours de cette protection (A), ainsi que de prendre en compte la notion « *d’obligations correspondantes* » - souvent brandie comme un contre-argument à l’invocation du principe de *Standstill* (B). Enfin, nous traduirons ces développements dans la pratique, en les appliquant à la réforme qui nous intéresse (C).

Pour naviguer le concept de *Standstill*, ce travail emprunte beaucoup à Isabelle HACHEZ, autrice de référence sur la question, ainsi qu’au professeur DUMONT.

A.- LA NOTION DE *STANDSTILL* EN DROIT BELGE

Les droits économiques, sociaux et culturels, aussi appelés « droits de deuxième génération », appellent classiquement une intervention de l’autorité pour être effectifs. Ces droits, que l’on qualifie également de « droits-créances » impliquent plutôt un objectif normatif, un idéal de protection que l’État est amené à garantir. Il ne s’agit pas d’un droit effectif et subjectif pour le citoyen. En cela, ces droits fondamentaux diffèrent des droits dits de première génération, les droits classiques nés de la période révolutionnaire. Pour donner de l’effectivité à ces droits, qu’ils ne demeurent pas lettre morte, le principe de *Standstill*

s'impose, selon la doctrine, comme une évidence⁷². *Standstill* et droit-créance seraient-ils donc indissociables ?

Pour faire la lumière sur ce point, il convient en premier lieu d'analyser les sources formelles de cette obligation de *Standstill*, ainsi que l'interprétation qu'en font les juridictions.

1) Existence de l'obligation de Standstill

La question de la portée des droits de seconde génération se pose depuis leur élaboration⁷³. Comme leur consécration s'est faite tant en droit interne qu'externe (à l'international), il convient de regarder à ce dernier niveau si l'existence d'un principe de *Standstill* se vérifie.

a) Consécration dans les instruments internationaux

Pour rester brefs sur le sujet, citons les deux instruments incontournables en matière de droits économiques, sociaux et culturels :

- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 16 décembre 1966 (ci-après dénommé « PIDESC ») ;
- La Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, du 18 octobre 1961.

L'article 2.1 du PIDESC contient une obligation, dans le chef de l'État signataire, d'agir de manière progressive pour garantir l'exercice des droits fondamentaux proclamés par le pacte⁷⁴. Cette idée de progressivité induit selon la doctrine une interdiction corrélative des mesures régressives⁷⁵. En d'autres termes : Une obligation, pour un État, de garantir l'exercice de droits fondamentaux de manière progressive est totalement opposée à des mesures qui

⁷² I. HACHEZ, « Le principe de *Standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », 1^e édition, Bruxelles Athènes et Baden-Baden, Bruylant, Sakkoulas et Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 179.

⁷³ *Ibid.*, pp. 19 à 20.

⁷⁴ Les termes « *en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte* » sont particulièrement importants ici – Article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, M.B., 6 juillet 1983 ; I. HACHEZ, « Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op cit.*, p.25, citant Ph. ALSTON et G. QUINN, « The Nature and Scope of State Parties : Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », *H.R.Q.*, vol. 9, n°2, 1987, p. 174.

⁷⁵ I. HACHEZ, « Le principe de *standstill* dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, p.26, citant M. SEPULVEDA, « The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », Antwerpen, Intersentia, 2003, p.319 ; A. ALEN et W. PAS, « L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant », *J.D.J.*, 1995, liv. 144, p.167.

viendraient diminuer cet exercice. Le PIDESC consacre un mouvement normatif vers l'avant, ce qui invalide naturellement le rétropédalage.

Par son observation générale n° 3 du 19 novembre 1999⁷⁶, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels admet sans ambiguïté l'existence de ce principe, les mesures régressives appelant à un examen de conformité. Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu l'existence du principe de *Standstill* pour les droits garantis par le PIDESC, se montrant plus absolu encore que les instances onusiennes dans son interprétation de la protection⁷⁷.

La Charte sociale⁷⁸, quant à elle, ne contient pas explicitement l'idée de progressivité, bien qu'elle appelle naturellement à une mise en œuvre des droits dans le temps. Si cet instrument ne bénéficie pas d'une reconnaissance aussi appuyée de l'effet de *Standstill* que le PIDESC, un raisonnement par analogie de la doctrine tend à lui accorder le même effet⁷⁹.

En résumé, l'exigence d'un principe de *Standstill* existe bel et bien dans les instruments de droit international. La portée de cette protection y est cependant contrôlée et des exceptions y sont admises.

b) Article 23 Constitution (31 janvier 1994)

Pour en revenir au droit interne, la disposition de référence quant aux droits économiques, sociaux et culturels est l'article 23 de la Constitution, inséré le 31 janvier 1944. Il convient de noter que l'idée de tels droits existaient déjà depuis la Seconde Guerre mondiale et que des itérations antérieures se retrouvaient dans la Constitution avant l'article 23⁸⁰.

⁷⁶ Com. D.E.S.C., Observation générale n°3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte), 14 décembre 1990, E/1991/23, cité par I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, p.27.

⁷⁷ Projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants : a) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faits à New-York le 19 décembre 1966, avis de la section législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n° 188-1, p. 29.

⁷⁸ Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, M.B., 28 décembre 1990.

⁷⁹ I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, pp. 32 à 34.

⁸⁰ L'article 24 de 1988, consacrant le droit à l'enseignement, en est un bon exemple. Voir également la réponse de Charles Rogier par rapport à l'éventuelle réduction du taux de subventionnement garanti aux cultes, qui tient en germes les prémisses du Standstill : E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1844, T. II*, p.479, cité par G. MAES, *Verkenning van afwingbaarheid van sociale grondrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2003, p.464, n°414.

L'article 23 présente une structure tripartite :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitable, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »

Contrairement au PIDESC, ce texte ne prévoit pas explicitement une obligation de progressivité. Celle-ci est néanmoins présente en substance, ainsi que dans les travaux préparatoires de la disposition⁸¹. Si l'existence d'un principe de *Standstill* ne ressort pas explicitement dans les textes, l'insistante affirmation que la disposition ne porte aucun effet direct permet d'en induire le corollaire : la progressivité – et, par extension, le *Standstill*.

Cette idée que le *Standstill* et l'absence d'effet direct sont deux principes liés est renforcée par les travaux préparatoires⁸², et de surcroît affirmée presque unanimement par la doctrine⁸³. La présence d'un effet de *Standstill* garantirait en résumé l'équilibre idéal à une

⁸¹ I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, p. 47, citant Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl., Sén.*, sess. 1993-1994, n°100-2/4°, rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. ARTS et Mme NELIS (ci-après rapport « ARTS et NELIS »), p. 13 ; Rapport fait au nom du groupe de travail « droits économiques et sociaux fondamentaux » par M. STROOBANT (ci-après « rapport STROOBANT »), p. 36, 38, 62, 73 et 74, 85 et 86 ; *Doc. parl., Ch.*, sess. 1991-1992, n°218/3, p. 15 et 17 ; *Ann. parl., Sén.*, 7 décembre 1993, p. 423 et p. 429 ; *Ann. parl., Sén.*, 23 décembre 1993, p. 666.

⁸² Voir l'intervention du chef de cabinet adjoint du Premier Ministre au cours des travaux préparatoires : rapport STROOBANT, *Doc. parl., Sén.*, sess. 1993-1994, n° 100-2/4°, p. 85 et 86.

⁸³ Voir notamment en ce sens : J. CLEMENT et M. VAN DE PUTTE, « De in de grondwet uitdrukkelijk genoemde economische, sociale en culturele rechten », *Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994, p. 158 et 159 ; Ch. DARVILLE-FINET, « Quelques réflexions », dans Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, R. ERGEC (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 296 à 298 ; K. DE FEYTER, « De juridische gevolgen van de internationale en nationale erkenning van economische, sociale en culturele rechten », *Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994, p. 170 à 175 ; J.P. DELACROIX, « Un point de vue syndical », dans Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 301 et 302 ; F. DELPEREE, « Les droits sociaux et fondamentaux et le droit belge », *Sociale grondrechten*, M. STROOBANT (dir.), Antwerpen, Maklu, 1995, p. 26 et 27.

disposition dépourvue d'effet direct, sans créer de droits subjectifs dans le chef des bénéficiaires.

Par ailleurs, certains auteurs font découler l'obligation de *Standstill* des obligations positives postulées par les droits de la deuxième génération⁸⁴. Quoi qu'il en soit, l'obligation de *Standstill* n'est que peu contestée par la doctrine, les principales critiques ayant fait l'objet d'une réponse par H. DUMONT⁸⁵.

c) La reconnaissance du principe en jurisprudence

Malgré ce qui vient d'être développé, le législateur a une fâcheuse tendance à ignorer cette obligation de *Standstill*, ou à tout le moins à ne s'en tracasser que modérément⁸⁶. Ce n'est pas vraiment de son initiative que le principe sera consacré en pratique. Il est donc intéressant de se pencher sur la jurisprudence, qui est amenée à se prononcer sur la conformité de certaines normes à la Constitution – en ce compris le principe de *Standstill* de l'article 23.

Si, à ses débuts, la reconnaissance de l'obligation de *Standstill* par la jurisprudence n'était que fort timide, les juridictions nationales ont fini par se l'approprier pleinement aux termes d'arrêts de principes qui ne laissent aujourd'hui plus de doute quant à l'existence de la protection⁸⁷.

Il découle de tout cela que l'existence d'un principe de *Standstill* garantissant les droits prévus à l'article 23 de la Constitution n'est aujourd'hui plus sérieusement débattue. Qu'implique concrètement cette obligation ? Quels sont les contours exacts de cette protection ?

2) Le régime du principe de *Standstill*

Une fois l'existence d'une obligation de *Standstill* établie pour les droits garantis par l'article 23 de la Constitution, il convient de s'interroger sur les contours de son régime. Plus

⁸⁴ D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » dans D. DUMONT et al. (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2017, p.69.

⁸⁵ H. DUMONT, « Conclusions : l'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement », *Amén.*, numéro spécial, 1996, p. 288 et 289.

⁸⁶ I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op cit.*, p. 61.

⁸⁷ S'agissant du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, les trois arrêts de principes sont Arrêt Cleon Angelo : Conseil d'État (6^e chambre) – arrêt n° 215.309 du 23 juillet 2011 ; Cour Const., Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011, B.5.2. ; Cass., 15 décembre 2014, S.14.0011.F, J.T.T. 2015, p. 118 (cités par D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (première partie) », *J.T.T.*, 2019, p. 601).

précisément, quelle est la portée de cette protection et quels sont les critères permettant d'évaluer la conformité d'une modification législative avec cette dernière ?

Aux termes des développements jurisprudentiels des dernières années, l'obligation de *Standstill* peut se définir comme « *une obligation (...) qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable* »⁸⁸. Ainsi, nous identifions de prime abord trois points d'intérêt qu'il convient d'éclaircir :

- L'identification des normes à comparer ;
- L'existence d'un recul « significatif » dans les droits garantis ;
- L'étendue du contrôle juridictionnel et la charge de la preuve.

Concrètement, la protection offerte par l'article 23 de la Constitution trouve à s'appliquer par un contrôle juridictionnel. Il s'agit soit d'un contrôle *a priori* (par la section législation du Conseil d'État et sa compétence d'avis) soit d'un contrôle *a posteriori* (par le juge judiciaire, administratif ou constitutionnel). Ce sont donc vers les juridictions suprêmes du pays qu'il nous faut regarder pour déceler les contours de ce contrôle.

a) Identification des normes à comparer

L'interdiction de mesures régressives présuppose de comparer les modifications qu'apporte une norme litigieuse à une norme antérieure, sur base d'une norme de référence (l'article 23 de la constitution). S'il n'est pas difficile de concevoir la norme litigieuse, dont la validité est mise en cause à l'aune de l'obligation de *Standstill*, la norme servant de base à cette comparaison n'est pas nécessairement évidente à déterminer.

À cet égard, deux thèses se sont affrontées⁸⁹ :

- Le point « fixe » ;
- Le point « mobile ».

La thèse du point fixe, précédemment privilégiée, prenait en compte la norme applicable au moment de l'entrée en vigueur de la norme de référence – soit le 12 février 1994, date d'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution. Cette thèse a perdu son hégémonie au fil du temps, et la jurisprudence s'est tournée vers la thèse du point mobile, privilégiant la norme applicable directement avant l'entrée en vigueur de la norme litigieuse.

⁸⁸ Cour Const., Arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, B.6.2.

⁸⁹ I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op cit.*, pp. 350 à 353. Voir également Y. MOSSOUX, « L'arrêt "CWASS" du Conseil d'État : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », In *Administration Publique*, Vol. 43, no. 2/2020, 2020, p. 245. Disponible en ligne sur : <http://hdl.handle.net/2078.3/245009>.

Si l'idée de comparer les versions les plus récentes d'une norme peut paraître plus judicieuse que de devoir en revenir à une version plus ancienne – et donc potentiellement moins protectrice – un risque majeur subsiste à l'application de la théorie du point mobile, que la doctrine s'est empressée de pointer⁹⁰. En effet, en ne prenant en compte que la version immédiatement antérieure de la norme, il est possible que des réformes minimales viennent retirer progressivement des droits aux bénéficiaires (passant le contrôle de proportionnalité de par leur ampleur individuelle). Cela aurait pour effet d'affaiblir, à chaque réforme, la protection du *Standstill*. Cette pratique pourrait aller à l'encontre même de la philosophie de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

En conséquence, la doctrine opte pour la prise en compte de la norme qui offre le degré de protection le plus élevé, même si celle-ci n'est pas immédiatement antérieure à la norme litigieuse⁹¹. Cette appréciation n'est pas suivie par les juridictions, qui continuent de privilégier la thèse du point mobile, bien que certains arrêts ouvrent la porte à une prise en considération des reculs successifs du niveau de protection.

Dans cette optique, soulignons l'approche adoptée par l'arrêt « CWASS » du Conseil d'État⁹², qui a annulé l'arrêté du 11 juin 2015 du Gouvernement Wallon, modifiant le Code de l'Action Sociale et de la Santé (CWASS). Ce Code rassemble notamment les mesures relatives à l'intégration des personnes handicapées, et prévoit l'octroi d'aides individuelles à l'intégration gérées par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (l'AWIPH, devenue depuis l'AViQ). L'arrêté de 2015 a réduit diverses aides matérielles accessibles aux personnes handicapées.

L'arrêt procède à une approche cumulative du recul significatif – c'est là son innovation majeure : si les requérantes sont en défaut d'établir que chacune des mesures critiquées, prise individuellement, implique une diminution sensible du niveau de protection offert, il convient toutefois d'avoir égard à la circonstance qu'il est fréquent que les besoins des personnes handicapées portent sur plusieurs aides. Dans de telles hypothèses, qui ne peuvent être considérées comme exceptionnelles, le cumul de plusieurs mesures est de nature à aboutir à un recul sensible, même si chacune d'elles ne peut être considérée comme ayant nécessairement un tel impact⁹³.

⁹⁰ HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, pp 361 et s. ; X. DELGRANGE et I. HACHEZ, « Qui n'avance pas... », note sous C.C., 18 avril 2013, n° 53/2013, A.P.T., n° 3, 2013, p. 304 ; J. HENEFFE, « Quand le principe de standstill s'impose en matière d'aide sociale », A.P.T., 2016, p. 41 ; C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 753-754 ; D. DUMONT, « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », dans *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Bruxelles, 2017, p. 80, note 206.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Arrêt CWASS : Conseil d'État (6^e chambre) - arrêt n° 243.760 du 20 février 2019, commenté par Y. MOSSOUX, *op. cit.*, pp. 234 et 243.

⁹³ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, pp. 234-235 et 250.

Cette approche cumulative synchronique prend en compte une série de normes adoptées en même temps pour établir l'existence d'un recul significatif. Même si le Conseil d'État ne franchit pas encore ce pas, cela ouvre logiquement la voie à une approche cumulative diachronique, qui envisage des normes successives dans le temps. Il serait en effet incohérent de prendre en compte les effets cumulatifs de normes simultanées, mais pas ceux de normes successivement adoptées, qui auraient pour effet de dégrader progressivement la situation des titulaires de droits⁹⁴.

b) Existence d'un recul « significatif »

Le recul

La notion de « recul » ne fait à ce jour l'objet d'aucune définition par la jurisprudence. Le sens courant du terme sera donc pris en compte : « *mouvement en sens contraire du progrès, de la progression* »⁹⁵.

La jurisprudence distingue deux catégories de cas où l'existence du recul fait débat⁹⁶ :

- Lorsque le juge estime que la norme litigieuse ou la norme servant de base à la comparaison a été interprétée de manière erronée, et que la modification n'est pas constitutive d'un recul ;
- Lorsque le juge estime que la norme a été correctement interprétée, mais que la modification n'est pas constitutive d'un recul. C'est notamment le cas lorsque les parties qui contestent la norme se trompent quant à ses effets.

Il est admis que l'obligation de *Standstill* n'empêche pas de façon absolue toute modification de la norme, elle ne consacre pas un droit acquis à la norme⁹⁷. En effet, modifier une norme est tout à fait envisageable en vertu de la marge de manœuvre accordée au législateur. Franchir la limite de l'obligation de *Standstill* suppose qu'outre l'existence d'une modification, cette dernière ne garantit en principe pas un niveau de protection équivalent à celui consacré antérieurement.

⁹⁴ Y. MOSSOUX, *op cit.*, pp. 251-252.

⁹⁵ Larousse, dictionnaire en ligne, v° « recul », disponible en ligne sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recul/67248?q=recul#66492>.

⁹⁶ Y. MOSSOUX, *op cit.*, p. 247.

⁹⁷ I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *J.T.T.*, Dossiers, 2024, p. 3, disponible en ligne sur : <http://hdl.handle.net/2078.1/280537> ; Y. MOSSOUX, *op cit.*, p. 248.

Les mesures compensatoires

En d'autres termes, si une modification a lieu, une compensation est nécessaire pour garder l'équilibre du niveau de protection. Tant la doctrine que la jurisprudence insistent sur la marge de manœuvre accordée au Législateur dans la manière d'accorder le droit garanti⁹⁸. Il ne faut donc pas confondre restriction à un droit et changement de modalité d'exécution dudit droit.

Le Conseil d'État précise que, en raison des enseignements de l'approche cumulative, les mesures compensatoires doivent permettre d'équilibrer le niveau de protection général modifié, et non uniquement une régression isolée⁹⁹.

Le recul « significatif »

De plus, la jurisprudence requiert de manière systématique – et ce malgré les critiques de la doctrine, qui propose une interprétation plus nuancée de cette condition – l'existence d'un recul « significatif » pour porter atteinte au principe de *Standstill*¹⁰⁰. Cette condition peut être conçue soit comme la reconnaissance de la marge d'appréciation accordée au législateur, soit comme traduction de la difficulté d'appréciation de l'équivalence de niveaux de protection.

La notion de recul « significatif » ou « sensible » n'a pas reçu de définition par la jurisprudence. Il convient donc de l'entendre dans son sens commun : « qui est important, marquant »¹⁰¹ ou « est facilement perçu par les sens ou par l'esprit »¹⁰².

Nous pouvons trouver des repères pour identifier le recul significatif en matière de chômage dans la saga jurisprudentielle relative à la limitation dans le temps des allocations d'insertion¹⁰³, au travers de plusieurs arrêts de principe de la Cour de cassation.

Dans l'arrêt du 14 septembre 2020, décision de référence en la matière, la Cour constate sans ambiguïté que la mesure de limitation dans le temps « a pour conséquence que

⁹⁸ Y. MOSSOUX, *op cit.*, p. 249 ; I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, pp. 364-365 ; D. DUMONT, « Le “droit à la sécurité sociale” consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *op. cit.*, p. 74.

⁹⁹ Y. MOSSOUX, *op cit.*, p. 254.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 248 à 250.

¹⁰¹ A. REY (dir.), *Le Grand Robert de la langue française*, 2e éd., Paris, Le Robert, 2001, voy.° « significatif », t. 6, p. 446.

¹⁰² Larousse, dictionnaire en ligne, voy.° « sensible », disponible en ligne sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sensible/72108?q=sensible#71305>.

¹⁰³ Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.

des assurés sociaux qui bénéficiaient des allocations d'insertion n'en bénéficient plus, ce qui constitue un recul sensible de leur degré de protection antérieur »¹⁰⁴.

La Cour précise en outre que le recul significatif doit être apprécié au niveau de la catégorie de chômeurs concernée, et non de la situation individuelle de l'allocataire¹⁰⁵ — enseignement que la Cour de cassation confirme dans son arrêt du 19 avril 2021¹⁰⁶.

Par ailleurs, il nous faut signaler un enseignement important quant au caractère non contributif des prestations sociales : le fait que les allocations d'insertion soient accordées « à des personnes qui ne se sont jamais inscrites dans un paradigme assurantiel et n'ont pas contribué à une caisse commune » ne permet pas de relativiser l'atteinte au *Standstill*¹⁰⁷.

Le Conseil d'État reconnaît à l'auteur de la norme un pouvoir d'appréciation sur le caractère significatif du recul. Il en résulte que le juge effectue un contrôle marginal : seul un recul important et aisément visible, c'est-à-dire un recul dont un pouvoir public raisonnable ne pourrait estimer qu'il est négligeable, pourrait peut être qualifié de significatif¹⁰⁸.

En outre, le Conseil d'État ne se contente pas d'examiner les effets juridiques de la norme litigieuse : il prend également en compte ses conséquences sur le plan factuel, c'est-à-dire la situation matérielle concrète des titulaires de droits fondamentaux. Il s'agit d'une approche conséquentialiste¹⁰⁹. L'approche conséquentialiste et l'approche cumulative se renforcent mutuellement¹¹⁰, et ouvrent la porte à une interprétation plus large des reculs en matière de *Standstill*.

c) Contrôle juridictionnel et charge de la preuve

La seule constatation d'un recul significatif du niveau de protection ne suffit pas à établir une disposition contraire au principe de *Standstill*. Il faut en outre que la juridiction saisie du contrôle de la norme établisse que la réforme : « soit prévue par la loi (A), qu'elle poursuive un but d'intérêt général (B) et qu'elle soit proportionnée au but poursuivi (C), la limitation apportée au droit fondamental considéré sera validée »¹¹¹.

¹⁰⁴ Voir griefs dans Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F, l'existence du recul significatif n'étant pas remise en question tant par la Cour du travail que la Cour de cassation ; commenté par J.-F. NEVEN, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁵ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F.

¹⁰⁶ Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F.

¹⁰⁷ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F.

¹⁰⁸ Y. MOSSOUX, *op cit.*, pp. 255 à 256 et 272.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 252.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », *op. cit.*, p.414.

En d'autres termes, il faut opérer :

- Un test de légalité
- Un test de légitimité
- Un test de proportionnalité

Les conditions du test de proportionnalité

La réussite du test de proportionnalité implique quatre conditions cumulatives :

- 1) La poursuite d'un motif d'intérêt général ;
- 2) La pertinence de la mesure (aptitude à atteindre ce motif) ;
- 3) La nécessité de la mesure (la moins dommageable parmi celles aptes à atteindre l'objectif) ;
- 4) La proportionnalité au sens strict (absence de déséquilibre entre les préjudices causés et les avantages escomptés).

À cela s'ajoute une obligation procédurale : le Législateur doit s'expliquer soigneusement sur la légitimité, la pertinence et la nécessité de la mesure régressive. L'intensité du contrôle judiciaire varie inversement à la qualité de cette motivation : à processus législatif lacunaire, contrôle juridictionnel rigoureux¹¹².

La légitimité du contrôle de proportionnalité quant aux motifs du législateur : vers une rationalisation du processus législatif ?

Les juridictions demeuraient jusqu'à récemment assez frileuses à se plonger dans un contrôle en profondeur des motivations avancées par le législateur, redoutant la sempiternelle critique du « gouvernement des juges » et souhaitant préserver le principe de séparation des pouvoirs. La doctrine estime que cette réserve doit être modérée, et que le juge doit pouvoir jauger l'intensité de son contrôle à l'aune de la qualité de la motivation avancée¹¹³.

Le sérieux avec lequel le législateur motive ses réformes n'est pas toujours satisfaisant. En ce sens, la rédaction de travaux préparatoires semble appeler à une rationalisation systématique du processus normatif. Ainsi, si la motivation est inexistante, ou basée sur une méthodologie incorrecte¹¹⁴, il y a lieu de réaliser un contrôle juridictionnel approfondi du contexte de la réforme. Si l'on reconnaît au législateur une expertise pour le développement des normes, il reste tenu de les expliquer avec satisfaction.

¹¹² Voir *infra*.

¹¹³ D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (première partie), *op. cit.*, p.606.

¹¹⁴ *Ibidem*.

Cette conception tend à se confirmer dans la jurisprudence des juridictions suprêmes, ce qui amène la doctrine à considérer le principe de *Standstill* « *comme un instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale* »¹¹⁵ :

Le Conseil d'État soulève, dans son arrêt « CWASS », le rôle des exigences procédurales, à l'intersection du droit administratif et des droits fondamentaux. La juridiction administrative fonde largement son appréciation sur le fait que le Gouvernement n'a pas dûment pris en considération l'avis de la Commission wallonne des personnes handicapées, et s'en est écarté sans justifier sa position¹¹⁶.

Il résulte de ce non-respect des exigences procédurales un renversement de la charge de la preuve : dès lors que les contradictions du dossier administratif n'ont pas permis d'estimer que le pouvoir d'appréciation avait été exercé minutieusement, le recul a été présumé constitutif d'un recul significatif, présomption qu'il appartenait au Gouvernement de renverser, ce qu'il n'a pas fait¹¹⁷. Cette solution semble en accord avec la tendance jurisprudentielle que nous avons déjà évoquée.

L'arrêt n°6/2019 du 23 janvier 2019¹¹⁸ de la Cour constitutionnelle consacre l'importance de la prise en compte par l'initiateur de la réforme des exigences relatives au principe de *Standstill*. En d'autres termes, la question de la justification de la mesure est ici fondamentale.

L'arrêt n° 69/2023 de la Cour¹¹⁹, rendu le 27 avril 2023, substitue à l'ancienne formulation « *motifs d'intérêt général* » l'exigence d'une « *justification raisonnable* », expression empruntée au contentieux de l'égalité et de non-discrimination. Cette reformulation ancre explicitement l'obligation d'un test de proportionnalité dans la définition même du principe de *Standstill*¹²⁰. La doctrine souligne que cette modification n'est pas un revirement de jurisprudence, mais la formalisation d'une exigence déjà inéluctable en vertu de la théorie générale des droits fondamentaux et déjà largement appliquée¹²¹.

En l'espèce, la Cour identifie deux objectifs (simplification et efficacité) et juge la mesure appropriée. Elle s'appuie fortement sur le *caractère concerté et approfondi du processus législatif* (« longue concertation sociale », « intervention de multiples acteurs »).

On peut regretter une tendance jurisprudentielle à un contrôle trop « procédural » et insuffisamment substantiel, les juges faisant preuve d'une déférence un peu trop large au législateur – probablement par crainte de la critique du « gouvernement des juges »¹²².

¹¹⁵ D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (seconde partie), *op. cit.*, p.627.

¹¹⁶ Y. MOSSOUX, *op. cit.*, pp. 261 à 262.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 262.

¹¹⁸ Cour Const., Arrêt "APH" n° 6/2019 du 23 janvier 2019.

¹¹⁹ Cour Const., Arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023.

¹²⁰ I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de *standstill* redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *op. cit.*, pp. 4 et 14.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 5 à 9.

¹²² *Ibid.*, pp. 9 à 12.

En effet, les juges redoutent de se livrer à un contrôle d'opportunité des réformes qu'on leur présente, et demeurent timides dans leur contrôle de la justification avancée par le législateur, pour se conformer à la séparation des pouvoirs¹²³. À ce titre, elle a tendance à se contenter d'un contrôle marginal qui n'est pas toujours suffisant pour contrôler le travail du Législateur.

En somme, on remarque que la tendance récente de la Cour Constitutionnelle appelle à une rationalisation du processus législatif, et que la juridiction suprême assoit avec plus d'assurance sa compétence de contrôle.

Un raisonnement similaire est adopté par la Cour de cassation. Les arrêts du 14 septembre 2020 et du 19 avril 2021 établissent notamment que le contrôle juridictionnel de proportionnalité s'ajuste à la densité de la justification fournie par le Législateur¹²⁴. Par son arrêt du 14 septembre 2020, la Cour pose une règle de répartition de la charge de la preuve déterminante. Il faut distinguer deux situations : lorsque l'auteur de la norme démontre avoir apprécié la conformité du recul à l'obligation de Standstill, les cours et tribunaux doivent préserver sa marge d'appréciation. En revanche, lorsque l'auteur de la norme ne démontre pas avoir procédé à ce contrôle, l'article 159 de la Constitution impose au juge de l'exercer lui-même¹²⁵.

Ce principe établit une corrélation inverse entre la qualité de la motivation et l'intensité du contrôle judiciaire — une motivation abondante n'immunisant pas la réforme si elle demeure, dans sa substance, insatisfaisante.

La Cour l'illustre précisément : le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 se bornait à évoquer des « efforts budgétaires » sans prévision chiffrée ni examen d'alternatives moins attentatoires aux droits fondamentaux¹²⁶. La Cour considère en effet que des objectifs budgétaires, que la restriction des prestations sociales rencontre par nature, sont insuffisants pour justifier tout recul de la protection sociale¹²⁷.

Concrètement, une motivation laconique quant à la proportionnalité de la réforme par rapport aux objectifs avancés justifie un contrôle plus assidu par le juge¹²⁸.

¹²³ D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (seconde partie), J.T.T., 2019, pp. 622 à 623.

¹²⁴ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F, *op. cit.*

¹²⁵ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F, *op. cit.* ; l'arrêt s'inscrit dans le raisonnement doctrinal retrouvé par exemple chez F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe du Standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chr. dr. soc.*, 2020, n°15, p. 11.

¹²⁶ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F, *op. cit.*

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *op. cit.*, p. 7.

Par des arrêts de 2020 et 2021, la Cour précise en outre sa définition du principe de *Standstill*, similaire à celle développée par l'arrêt n° 69/2023 de la Cour Constitutionnelle¹²⁹.

Nous pouvons constater, par ce tour d'horizon jurisprudentiel, la répartition de la charge de la preuve dans la procédure de contrôle. En effet, il appartient d'abord au requérant d'établir l'existence d'un recul significatif, après quoi l'autorité devra établir en quoi ce recul est légal, légitime et proportionné à l'objectif légitime¹³⁰.

L'argument du renvoi (verwijzingsargument) au CPAS

Un raisonnement utilisé dans la réforme Arizona, retrouvé régulièrement dans la jurisprudence relative à la sécurité sociale, consiste à justifier l'exclusion pour des allocataires du système de sécurité sociale au sens strict, de nature contributive, par la possibilité de se retourner sur une prestation d'assistance sociale, de nature non contributive¹³¹. L'exemple type est le revenu d'intégration sociale garanti par les CPAS.

Valérie FLOHIMONT a consacré un article pionnier sur ce sujet, qualifiant ce phénomène de « verwijzingsargument » – ou « argument de renvoi » à un autre système social¹³². Elle définit ce raisonnement comme un argument invoqué par la Cour constitutionnelle, renvoyant vers un système d'assistance sociale pour justifier une restriction à un système d'aide sociale contributive¹³³.

La Cour constitutionnelle a approuvé cet argument en matière de pensions en 2001¹³⁴, ce qui a suscité des critiques tant méthodologiques que substantielles¹³⁵. Pour FLOHIMONT, c'est un argument qui manque de pertinence, car il confond les différents systèmes de sécurité sociale, en justifiant une transgression juridique par des effets économiques¹³⁶. C'est par une approche systémique que la Cour estime devoir apprécier un manquement au regard de l'ensemble de la législation, et pas seulement la loi en cause. Elle critique à nouveau ce raisonnement dans l'arrêt du 21 septembre 2005¹³⁷, ainsi que deux arrêts de 2006¹³⁸.

¹²⁹ I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰ D. DUMONT « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *op. cit.*, pp. 86 à 87, note 53.

¹³¹ J.-F. NEVEN, « Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tension », *Le pli juridique*, 2021, n° 55, p. 37.

¹³² V. FLOHIMONT, « Gelijkheid en discriminatie : wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld ? », *R.D.S.-T.S.R.*, 2008, p. 84.

¹³³ *Ibid.*, p. 84.

¹³⁴ Cour Const., Arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001.

¹³⁵ N. RAMLOT, « Les allocations aux personnes handicapées désormais ouvertes aux étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire - une indispensable mise en conformité au regard du droit européen », *J.T.T.*, 2023, p. 496 ; D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (première partie) », *op. cit.*, p. 613.

¹³⁶ V. FLOHIMONT, *op. cit.*, pp. 81 à 82.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 82, citant Cour Const., Arrêt n° 145/2005 du 21 septembre 2005.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 84, citant Cour Const., Arrêt n° 4/2006 du 11 janvier 2006 ; Arrêt n° 73/2006 du 10 mai 2006.

La méfiance de Valérie FLOHIMONT à l'égard du *verwijzingsargument* finira néanmoins par impacter la jurisprudence : La Cour de cassation par ses arrêts du 14 septembre 2020 et du 19 avril 2021, la Cour de cassation juge que la possibilité de recourir au RIS garanti par les CPAS ne saurait suffire, « sous peine de vider de tout contenu l'obligation de Standstill », à justifier une réduction du niveau de protection sociale — fussent-elles des prestations non contributives¹³⁹.

En outre, dans son arrêt « APH »¹⁴⁰, la Cour Constitutionnelle va d'ailleurs rencontrer le *verwijzingsargument*, estimant qu'il n'est pas suffisant pour contredire à l'existence d'un recul significatif dans le chef des allocataires. Par un arrêt du 12 mars 2020, elle semble poursuivre sur cette voie¹⁴¹.

Ce raisonnement, mobilisé à nouveau par la réforme Arizona, est remis en question tant par la doctrine que la jurisprudence récente. Le recours en annulation qui nous occupe sera une bonne occasion pour la Cour Constitutionnelle d'affirmer une position claire sur cet argument, suivant ou pas la position de la Cour de cassation.

B.- LES « OBLIGATIONS CORRESPONDANTES », UN OBSTACLE A L'APPLICATION DU STANDSTILL ?

1) Contexte et notion

Le deuxième alinéa de l'article 23 charge le législateur compétent de garantir les droits fondamentaux qu'il contient « en tenant compte des obligations correspondantes »¹⁴². L'intégration de cette notion dans le texte a suscité pléthore de réactions différentes¹⁴³. L'idée d'un bouleversement de la conception de sécurité sociale apparaît déjà. Cette acception est-elle une menace pour les garanties offertes par la Constitution ?

¹³⁹ Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F. ; Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F ; J.-F. NEVEN, *op. cit.*, p.39 ; I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁰ Cour Const., Arrêt "APH" n° 6/2019 du 23 janvier 2019, B.8.

¹⁴¹ J.-F. NEVEN, *op. cit.*, p.37 ; Cour Const., Arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020.

¹⁴² I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, in *La responsabilité, face cachée des droits de l'Homme*, Bruylant : Bruxelles 2005, p. 293-294 <http://hdl.handle.net/2078.3/126531>.

¹⁴³ J.P. DELACROIX et R. ERGEC, *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 13 et 302.

La jurisprudence reste fort silencieuse sur le sujet, et la doctrine est partagée entre fondement d'un contrôle de proportionnalité et l'expression d'une horizontalisation des droits proclamés¹⁴⁴. Isabelle HACHEZ, après s'être interrogée sur la signification exacte de cette notion et ses effets juridiques, propose une version nuancée de la première option.

Elle suggère en effet de définir les obligations correspondantes comme les obligations imposées par le législateur aux bénéficiaires des droits qu'il garantit, en vue de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine¹⁴⁵. Cette proposition repose sur une interprétation littérale de l'article 23, confirmée par les travaux préparatoires¹⁴⁶. Les obligations correspondantes ne constituent donc pas un fondement de restrictions arbitraires, mais un complément aux droits consacrés, et leur finalité — permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine — est expressément attestée par la présence des mots « *à cette fin* » au début du deuxième alinéa de l'article 23¹⁴⁷.

Si la préparation de l'article 23 de la constitution et des obligations correspondantes est symptomatique d'un État Providence qui souhaite préserver ses acquis tout en prenant en compte ses limites, les travaux préparatoires n'en évoquent néanmoins pas le phénomène (à l'époque tout jeune en Europe) de l'État social actif. Le lien entre les deux semble néanmoins assez pertinent en rétrospective :

M. JAMOULLE écrit d'ailleurs à ce sujet : « L'auteur de l'amendement ayant abouti à cet ajout dans le texte constitutionnel a évoqué les limites de l'État-Providence et la nécessité, pour chacun, d'assumer ses propres responsabilités. On voit joindre ici une certaine contestation des valeurs de solidarité et de justice distributive qui sous-tendent la protection sociale. L'État social actif serait-il destiné à se substituer à l'État Providence ? »¹⁴⁸

2) Impact sur le principe de *Standstill* ?

Malgré la présence de la notion d'obligations complémentaires, la doctrine reste quasiment unanime sur l'existence de l'effet de *Standstill* dans l'article 23 : le législateur ne peut réduire le niveau déjà accordé aux droits économiques, sociaux et culturels sans violer la Constitution¹⁴⁹.

¹⁴⁴ I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op cit.*, p. 295.

¹⁴⁵ I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op cit.*, p. 296.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 296-298.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 297.

¹⁴⁸ M. JAMOULLE, « L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et de la sécurité sociale », *Liber Amicorum Maxime Stroobant*, Gant, Mys & Breech, 2001, p. 131 n°15.

¹⁴⁹ I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op cit.*, p. 304.

Isabelle HACHEZ va même plus loin en développant un argument fort : « la diminution, voire la suppression par le législateur d'obligations participant de la dignité humaine serait contraire au principe de *Standstill* attaché à l'article 23 de la Constitution, en ce sens qu'elle aurait pour conséquence de diminuer le niveau de protection accordé aux droits économiques, sociaux et culturels »¹⁵⁰.

En d'autres termes, les obligations correspondantes font partie intégrante de la protection accordée par l'article 23, leur suppression ou réduction est par conséquent susceptible d'être contraire au principe de *Standstill*.

3) Confusion entre obligations correspondantes et restrictions : risque pour le *Standstill* ?

Les obligations correspondantes présentent un danger pratique majeur. En matière de droits de la deuxième génération, il existe une tendance à amalgamer les obligations correspondantes (qui visent la dignité humaine) et les restrictions imposées aux droits pour des raisons budgétaires ou matérielles. Cette confusion « *contribue à occulter la finalité assignée à ces obligations, à savoir l'accomplissement de la dignité humaine* »¹⁵¹.

L'auteur illustre ce risque par deux exemples concrets :

- 1- Le revenu d'intégration sociale : Si la notion d'un contrat d'intégration sociale visant à responsabiliser les allocataires peut participer à la notion de dignité humaine et donc rentrer dans l'esprit des obligations correspondantes, la sanction de suspension des allocations pour refus de signer la convention relève d'une considération budgétaire et correspond à une restriction¹⁵².
- 2- En matière de sécurité sociale, l'exigence d'une période minimale de cotisation constitue une restriction *sensu lato* dont la finalité est budgétaire plutôt que liée à la dignité humaine¹⁵³.

HACHEZ est catégorique : les obligations correspondantes « *ne se confondent pas avec d'éventuelles restrictions apportées aux droits économiques, sociaux et culturels qui se justifieraient par des contingences matérielles ou par le respect d'autres droits* »¹⁵⁴. Elles sont donc impuissantes à fonder des restrictions qui ne poursuivent pas la dignité humaine, et ne sauraient servir de prétexte pour abaisser le niveau de protection des droits sociaux sous couvert de responsabilisation des bénéficiaires.

¹⁵⁰ I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op cit.*, p. 306.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 313.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 314-315.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 315-316.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 307.

Certains auteurs considèrent les obligations correspondantes comme autorisant un contrôle de proportionnalité *sensu lato* des droits économiques, sociaux et culturels¹⁵⁵. Une telle interprétation est écartée par HACHEZ, car elle serait dépourvue de tout effet utile et ne trouve aucun appui dans les travaux préparatoires ni dans la jurisprudence¹⁵⁶.

HACHEZ observe que l'intensité du recours aux obligations correspondantes varie selon la génération de droits concernée¹⁵⁷ : Pour les droits sociaux classiques (2^e génération), les obligations correspondantes sont plus rares et davantage susceptibles d'être confondues avec des restrictions budgétaires¹⁵⁸. Le problème se pose en termes de répartition actuelle des richesses, et « *la question de la solidarité paraît précéder celle de la responsabilité* »¹⁵⁹, ce qui fragilise le *Standstill* dans ce domaine.

En conclusion, les obligations correspondantes participent à la dignité humaine et ne remettent pas en cause le principe de *Standstill*. Au contraire, elles le complètent. Il faut cependant garder à l'esprit la confusion possible entre obligations correspondantes et restrictions aux droits garantis, ces dernières pouvant se camoufler sous l'apparence des premières.

HACHEZ rejoint en cela la thèse de F. OST et S. Van DROOGHENBROECK, selon laquelle « *les essais de transcription juridique des devoirs ne peuvent qu'engendrer le scepticisme* », soulignant la fragilité de toute tentative de substituer aux obligations correspondantes une conception purement restrictive des droits sociaux¹⁶⁰.

C.- LE CAS DE LA REFORME ARIZONA

À la lumière de ce qui vient d'être exposé, quelles dispositions de la réforme Arizona justifient un contrôle juridictionnel par la Cour Constitutionnelle ? Le cas échéant, ce contrôle risquerait-il d'aboutir à une censure de la loi-programme ?

Pour comparer la réforme avec la version directement antérieure de la réglementation du chômage (conformément à la pratique jurisprudentielle étudiée *supra*), il convient de suivre la méthodologie en deux étapes qu'a explicitée Isabelle HACHEZ¹⁶¹ :

¹⁵⁵ I. HACHEZ, « "Les obligations correspondantes" dans l'article 23 de la Constitution », dir. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, *op cit.*, p. 318 .

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 317-319.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 307-308.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 312.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 313.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 324 citant F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité, face cachée des droits de l'homme », *Classer les droits de l'homme*, p. 94.

¹⁶¹ I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *op cit.*, p. 3.

- Déterminer l'existence (ou l'absence) d'un recul significatif du niveau de protection dans les normes de la réforme ;
- Effectuer le contrôle de proportionnalité d'un tel recul, le cas échéant.

Tout d'abord, penchons-nous sur les points de la réforme dont la conformité au principe de *Standstill* pose question.

1) La réforme proprement dite – existence d'un recul significatif

La loi-programme du 18 juillet 2025 (qualifiée de « réforme Arizona ») modifie la réglementation du chômage, plus précisément l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant exécution du précédent. Des modifications, nombreuses, des dispositions en question, certaines retiennent notre attention.

a) Ce qui change avec la réforme

La réforme apporte de nombreux changements qui, pris à part, semblent mineurs, mais dont l'application combinée pourrait causer un recul plus important dans les droits garantis par l'article 23 de la Constitution. Comme nous l'a enseigné l'arrêt « CWASS » du Conseil d'État, il convient d'adopter une approche cumulative synchronique et de prendre en compte la réforme dans son ensemble pour estimer l'importance d'un éventuel recul¹⁶².

Restriction de l'accès au chômage

Par accès au chômage, nous entendons ici les conditions d'octroi, d'admissibilité ou toute autre règle facilitant ou rendant plus difficile l'accès aux allocations de chômage ou d'insertion. Avec la réforme Arizona, l'accès au chômage semble plus strict qu'avant. On peut en déduire la volonté, propre au paradigme de l'ESA, de responsabiliser les allocataires, et de s'assurer que seuls accèdent au chômage ceux qui en ont réellement l'utilité.

Les conditions d'accès aux allocations de chômage sont modifiées¹⁶³. La condition de stage, précédemment dépendante de l'âge du candidat allocataire, est désormais fixée pour tous à 312 jours de travail sur une période de référence de 36 mois.

¹⁶² Voir *supra*.

¹⁶³ Article 30 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel que modifié par la Loi-programme du 18 juillet 2025 (M.B., 29 juillet 2025), en vigueur au 1er mars 2026, *Doc. Parl.*, Chambre: 56-0909.

En ce qui concerne les modalités du stage, il n'est ni possible de valoriser une même journée de travail pour ouvrir plusieurs droits successifs aux allocations ni de valoriser certaines périodes qui étaient auparavant assimilées à des journées de travail¹⁶⁴ – par exemple, les journées indemnisées pour cause d'un accident du travail. En outre, la condition de stage des travailleurs à temps partiel volontaires¹⁶⁵ ne permet plus de prolongation de la période de référence de 6 mois. Enfin, la dispense de condition de disponibilité est supprimée pour les chômeurs âgés¹⁶⁶, qui doivent selon les travaux préparatoires demeurer disponibles jusqu'à l'âge de la pension¹⁶⁷.

Quant aux conditions d'accès des allocations d'insertion¹⁶⁸, l'obligation pour l'allocataire de prouver le suivi des études ayant ouvert le droit est supprimée, mais l'exigence de l'obtention d'un diplôme est élargie aux jeunes de 21 ans et plus. Le but est d'inciter les jeunes à obtenir une certification professionnelle rapidement¹⁶⁹. La durée de stage a drastiquement diminué à 156 jours – contre 310 avant la réforme. Enfin, une condition est ajoutée : un demandeur ayant déjà été éligible à ouvrir un droit aux allocations par le passé perd son droit aux allocations d'insertion.

La limite de 25 ans pour formuler sa demande d'insertion n'est plus exceptée pour des cas de force majeure, les travaux préparatoires n'en faisant d'ailleurs aucune mention¹⁷⁰. Cette limite dépassée, il n'est désormais plus permis d'ouvrir un droit aux allocations d'insertions si le demandeur est au moins partiellement responsable du retard¹⁷¹.

Autres changements

Dans le domaine des sanctions applicables aux allocataires, il n'est désormais plus possible pour le directeur du bureau du chômage de limiter l'exclusion en cas de chômage volontaire à un avertissement ou à assortir la décision d'exclusion d'un sursis partiel ou complet lorsque l'exclusion imposée est une exclusion à durée indéterminée¹⁷².

Des modifications à l'arrêté d'exécution du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, nous soulignons le changement de la notion d'emploi non convenable¹⁷³ pour introduire une exception : un emploi est considéré

¹⁶⁴ Article 38 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*

¹⁶⁵ *Ibid.*, Article 33.

¹⁶⁶ *Ibid.*, Articles 89 et 89/1.

¹⁶⁷ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 118.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Article 36.

¹⁶⁹ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op. cit.*, p. 101.

¹⁷⁰ Il convient, à ce sujet, de renvoyer aux développements *supra* sur la réforme du Gouvernement Michel, considérée par la Cour de cassation comme contraire au principe de Standstill.

¹⁷¹ *Ibid.*, Article 36/10.

¹⁷² *Ibid.*, Article 53bis.

¹⁷³ *Ibid.*, Article 26.

convenable s'il offre une rémunération égale à 90% au moins des indemnités dont peut bénéficier l'allocataire en tant que chômeur complet, contre 100% au moins avant la réforme. Ceci incite naturellement les allocataires à accepter des emplois plus précaires que sous le régime précédent.

Limitation dans le temps des allocations

Il s'agit du véritable fer de lance de la réforme, et du point majeur motivant les contestations ainsi que le recours en annulation. Cette limitation dans le temps des allocations est effective tant pour les allocations d'insertion que les allocations de chômage :

Les allocations d'insertion sont limitées à une période de 12 mois et non plus 36¹⁷⁴. Les prolongations de cette période, prévues en raison de situations familiales spécifiques, sont également supprimées.

L'article 114 est remplacé intégralement. Désormais, les allocations de chômage sont limitées dans le temps, d'abord pour une période de 12 mois. Ensuite, il est possible de prolonger cette période d'un mois supplémentaire par tranche de 104 jours (4 mois) d'ancienneté, et ce pour un maximum de 12 mois supplémentaires. Une même journée d'ancienneté ne peut pas être prise en compte pour garantir plus d'une de ces périodes. Certaines catégories d'allocataires sont épargnées par cette limitation, selon leur âge et ancienneté professionnelle.

b) Existence d'un recul significatif

La limitation dans le temps des allocations a naturellement pour effet de réduire les droits des allocataires sociaux, en ce qu'ils perdent la possibilité de recevoir des allocations pour une période illimitée – prétendre le contraire serait ardu. La section législation du Conseil d'État confirme d'ailleurs sans ambiguïté que cette limitation constitue un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale¹⁷⁵. Ce constat est renforcé par les autres éléments de la réforme, pris ensemble dans une approche cumulative synchronique.

Mesures compensatoires

L'auteur de la réforme réfute catégoriquement l'existence d'un recul significatif du niveau de protection, et évoque des mesures compensatoires en parallèle des restrictions. Il estime que ces mesures suffisent à maintenir un niveau de protection similaire au régime

¹⁷⁴ Article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*

¹⁷⁵ C.E., Avis n° 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, DOC 56-0909/001, p. 212.

précédent, et que la réforme n’opérerait en conséquence aucun recul significatif de cette protection¹⁷⁶.

Tout d’abord, le montant des allocations durant la première période d’indemnisation est revalorisé. Cependant, cette augmentation ne vaut que pour les chômeurs dont les revenus dépassent les plafonds salariaux prévus par le régime précédent. En outre, le Gouvernement souhaite supprimer la réduction d’impôts pour les allocations de chômage¹⁷⁷, ce qui aura pour effet de limiter sérieusement la compensation avancée.

La simplification des conditions d’accès, par une durée de stage unifiée pour toutes les catégories d’âge, n’est pas non plus une compensation satisfaisante. Cela n’enlève rien au fait que, concrètement, la réforme aura – et a déjà, sur le terrain – impacté directement le quotidien de milliers d’allocataires sociaux¹⁷⁸. En outre, une série de changements opérés rendent plus difficile l’accès au chômage ou à l’insertion pour certaines catégories de personnes. On pense notamment aux personnes plus âgées, dont l’insertion professionnelle peut être particulièrement ardue.

Ensuite, la limitation dans le temps des allocations ne sera pas appliquée pour les chômeurs de 55 ans et plus justifiant d’un passé professionnel d’au moins 30 ans. Cette mesure – qui se veut fort généreuse – ne concerne, d’après les travaux de la commission parlementaire, que 18% environ des 59.873 demandeurs d’emploi de 55 ans ou plus. L’exception bénéficie en outre significativement plus aux hommes - 6.780 hommes concernés pour seulement 3.806 femmes¹⁷⁹. L’effet de la mesure donc trop minime par rapport à l’ampleur de la réforme, et serait potentiellement inéquitable selon le genre des allocataires.

Verwijzingsargument

Enfin, l’auteur du projet avance que les allocataires ne verront pas leur niveau de protection réduit significativement en ce qu’ils peuvent toujours se retourner sur le revenu d’intégration sociale, garanti par les CPAS : le *verwijzingsargument*. Nous avons déjà eu l’occasion de développer *supra* la pertinence de cet argument, et sa réception par les juridictions. Il s’agit, selon la doctrine et la jurisprudence récente, d’une réflexion peu convaincante, et non constitutive d’une quelconque compensation à la réduction du niveau de protection opéré par la réforme.

Les travaux préparatoires estiment que les enseignements de la Cour de cassation à cet égard – citant l’arrêt du 14 septembre 2020 vu *supra* – ne sont pas transposables au cas d’espèce, car les objectifs motivant la réforme Arizona sont plus précis et documentés « sur

¹⁷⁶ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, pp. 83-84.

¹⁷⁷ Accord de coalition fédérale 2025-2029, p.40.

¹⁷⁸ Voir par exemple « Réformes du gouvernement Arizona : quels changements dès janvier 2026 ou plus tard ? », 29 déc. 2025, RTBF Actu, disponible sur <https://www.rtb.be/article/reformes-du-gouvernement-arizona-quels-changements-des-janvier-2026-ou-plus-tard-11649455>.

¹⁷⁹ Projet de loi-programme, Rapport de la deuxième lecture fait au nom de la commission des Affaires sociales, de l’Emploi et des Pensions, Doc., Ch., 2024-2026, n°0909/024, p. 46.

des bases scientifiques »¹⁸⁰. Il est permis de douter de la qualité de la justification avancée par l'auteur de la réforme, nous y reviendrons.

Au regard de ces éléments, la balance semble pencher du côté de l'existence d'un recul significatif du degré de protection sociale, tel que garanti par le principe de *Standstill*.

2) Les arguments du Législateur : la justification de la réforme

Les travaux préparatoires démontrent une certaine anticipation du législateur quant à la possibilité d'un recours en annulation. L'auteur de la réforme justifie en effet sur de nombreuses pages la conformité du projet avec le principe de *Standstill*. Ceci n'est pas étonnant vu les développements jurisprudentiels récents concernant les justifications trop légères (voir *supra*) dans le contentieux du *Standstill*. La justification se veut complète et « scientifiquement appuyée » afin de restreindre le contrôle de proportionnalité du juge, que les travaux préparatoires qualifient avec insistance de contrôle *sensu stricto*. Les modalités de ce contrôle ont été clarifiées et confirmées par la Cour Constitutionnelle en 2023 (voir *supra*).

Les travaux préparatoires avancent trois motifs d'intérêt général pour justifier la réforme¹⁸¹ :

- La poursuite d'une politique de l'emploi ;
- La viabilité du système social ;
- Un objectif budgétaire.

Ces objectifs permettent-ils de justifier la réforme ?

a) La politique de l'emploi

Il est fait mention assez régulièrement d'une volonté de remettre les allocataires sur le chemin du travail, de mettre en œuvre un politique de l'emploi. C'est un objectif louable également défendu par les organisations syndicales qui plaident pour l'effectivité du droit au travail, aussi garanti par l'article 23.

Les travaux préparatoires s'appuient sur des études successives de l'ONEM à la suite de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui démontreraient son efficacité quant au taux d'emploi pour les exclus¹⁸².

¹⁸⁰ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, p.90.

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 86 à 89.

¹⁸² Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, pp. 89 et 90.

La logique de l'État social actif, invoquée directement par les travaux préparatoires, revêt ici la couleur de sa vision de droite néolibérale – comme déjà mentionné *supra*. Ce cheminement s'oppose corrélativement à la doctrine sociale-démocrate du mouvement, au sein duquel la politique de l'emploi se veut plus proactive dans les investissements étatiques.

b) La viabilité du système social

Les travaux préparatoires évoquent le déficit structurel du système de sécurité sociale et la nécessité de ramener un équilibre entre les cotisations sociales payées et les allocations de chômage distribuées¹⁸³. L'idée sous-jacente étant que, si un nombre important d'allocataires sont poussés à retrouver le chemin de l'emploi, les recettes augmenteront par les nouvelles cotisations ainsi redevables, et les dépenses diminueront par le nombre réduit d'allocataires à indemniser.

c) L'objectif budgétaire

La question budgétaire n'est pas la priorité de cette réforme. C'est en tout cas ce qu'affirment les travaux préparatoires¹⁸⁴. Il est néanmoins avancé que l'économie engendrée par la réforme aura un effet bénéfique sur le budget, que la coalition Arizona s'est donné pour mission d'assainir¹⁸⁵.

3) Mise à l'épreuve des arguments : contrôle de proportionnalité

a) Sur la politique de l'emploi : pertinence non démontrée

La limitation dans le temps des allocations ne participe en rien au droit au travail, son manque de pertinence quant à cet objectif pose question.

En effet, provoquer la crainte de l'exclusion chez les allocataires n'induit pas nécessairement que leurs possibilités d'embauches seront suffisantes. Être activement à la recherche d'un emploi ne signifie pas être employé, et l'état du marché du travail est tel que les allocataires ne peuvent tout simplement pas tous retrouver un emploi s'ils en recherchent

¹⁸³ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, p. 88

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 89.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

un¹⁸⁶. On se demande bien par quel miracle le fait de ne plus avoir accès à des allocations de chômage va changer cela.

Quant aux études mentionnées par les travaux préparatoires, deux choses : outre l'absence de preuve sérieuse que les résultats avancés peuvent indiquer un effet similaire pour les allocations de chômage en général, dont le contexte demeure différent des allocations d'insertion, des études universitaires remettent en doute l'impact prétendu de la réforme étudiée par l'ONEM¹⁸⁷.

L'auteur de la réforme mentionne d'ailleurs la difficulté croissante et démontrée, pour les chômeurs de longue durée, à retrouver le chemin de l'emploi¹⁸⁸. Cette difficulté n'est pas due au manque de motivation des allocataires, mais plutôt à l'offre d'emploi disponible. Rien ne semble indiquer que la contrainte économique suffit à augmenter les sorties du chômage vers l'emploi. L'ONEM a d'ailleurs conclu en ce sens quant à la dégressivité renforcée des allocations¹⁸⁹.

Le niveau de formation et la disparité régionale semblent être des facteurs importants sur le taux d'emploi¹⁹⁰. Ces éléments ne sont pas liés au montant ou à la durée des allocations et devraient être considérés en priorité par l'État pour augmenter le taux d'emploi des chômeurs de longue durée.

Si l'efficacité de la mesure quant à l'objectif de politique de l'emploi n'est pas démontrée, il n'est pas possible de s'y référer pour justifier l'atteinte consécutive au niveau de protection sociale des allocataires.

¹⁸⁶ Les prévisions du Gouvernement à ce sujet sont sérieusement remises en questions par la Cour des Comptes, voir « Chômage, indexation, TVA... : la Cour des Comptes doute des effets des réformes de l'Arizona », 20 févr. 2026, RTBF Actu, disponible sur <https://www.rtb.be/article/chomage-indexation-tva-la-cour-des-comptes-doute-des-effets-des-reformes-de-l-arizona-11682837>.

¹⁸⁷ Voy. B. COCKS, K. DECLERCQ, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, « Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ? », Regards économiques, UCLouvain, n°171, 2022.

¹⁸⁸ Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, p. 69.

¹⁸⁹ ONEM, « Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage. Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020 », 2022, disponible en ligne sur : <https://www.onem.be/espace-presse/dix-ans-de-degressivite-renforcee-des-allocations-de-chomage>.

¹⁹⁰ Quant au niveau de formation, voir Projet de loi-programme, exposé des motifs, *op cit.*, p.79 ; « Actiris analyse le profil des chercheurs d'emploi touchés par la réforme de l'Arizona », 21 octobre 2025, Actiris, disponible en ligne sur : <https://press.actiris.be/actiris-analyse-le-profil-des-chercheurs-demploi-touches-par-la-reforme-de-larizona>. Quant à la question régionale, voir « Le pourcentage de travailleurs de 55 à 64 ans a plus que doublé entre 2000 et 2025 », 24 mars 2026, Statbel, disponible en ligne sur : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage>.

b) Sur la viabilité du système social

En réalité, l'impact sur la charge de la sécurité sociale dépendra du nombre d'exclus à même de retrouver le chemin de l'emploi. Une part non négligeable d'entre eux est d'ailleurs renvoyée vers les CPAS, ce qui ne fait que déplacer le coût sur une autre institution de la sécurité sociale, sans le résorber.

En outre, le fait que le taux d'emploi dépende peu ou pas soumis aux cotisations sociales, comme les contrats étudiants ou les flexi-jobs, ne permet pas d'assurer qu'expulser des allocataires mènera à une augmentation significative des recettes sociales.

c) Sur l'objectif budgétaire

Il paraît peu pertinent de justifier le recul opéré sur la protection sociale du chômage par un tel argument, considérant le poids relativement minime du volet chômage sur le budget de la sécurité sociale – comparée à des volets comme celui des pensions ou des incapacités de travail.

En outre, les développements quant à l'argument de viabilité du système social restent valables ici, considérant que l'allègement des dépenses sera minimisé par une charge accrue sur le régime du revenu d'intégration sociale.

4) Synthèse : Le *Standstill* violé par l'Arizona ?

Au terme de notre analyse, il nous semble démontré que la réforme Arizona porte atteinte au principe de *Standstill*, au vu de l'importance des reculs opérés et de la justification fondée sur une vision libérale de l'activation qui ne convainc pas quant à la proportionnalité des mesures au regard des objectifs avancés.

Néanmoins, la justification développée dans les travaux préparatoires a le mérite d'être extensive et se veut, en apparence du moins, complète et recherchée. Nous avons pu constater dans la jurisprudence de la Cour (voir *supra*) cette angoisse de contrevenir à la séparation des pouvoirs dans le contrôle de proportionnalité. Même si cette vision s'atténue, c'est généralement en la présence de réformes peu ou mal justifiées que la fermeté des juges s'accroît. Seul l'avenir nous dira avec quelle hardiesse la Cour constitutionnelle entreprendra son contrôle juridictionnel, et si notre thèse doit être confirmée ou infirmée.

CONCLUSION

Notre question de départ était celle de la légitimité de la réforme Arizona à l'aune de l'État social actif et du principe de *Standstill*. Après avoir tracé l'historique du paradigme de l'ESA et avoir confronté le régime du *Standstill* à la réforme, il nous est permis de prendre position sur les deux grands axes de ce questionnement.

Le développement de l'État social actif en Belgique

Nous avons démontré que la coalition Arizona s'inscrit résolument dans la variante libérale-conservatrice de l'État social actif. La perspective sociale-démocrate écartée, soulignons un paradoxe : *Vooruit* ainsi que Franck VANDENBROUCKE font partie de la coalition Arizona et étaient assis à la table des négociations quant à cette réforme.

Il apparaît ainsi surprenant que la réforme trahisse les fondements de l'activation telle que conçue par l'homme qui avait pourtant incorporé la notion au paysage politique belge. Sans nous épancher sur les subtilités du jeu politique fédéral, peut-être devons-nous chercher la réponse dans la position minoritaire de *Vooruit* au sein de la coalition. Il est possible que les socialistes flamands aient sacrifié la problématique du chômage, la laissant aux mains des libéraux, pour assurer la pérennité de la coalition responsable du Royaume.

En tout état de cause, la politique de chômage défendue tant par le Mouvement Réformateur que par le Premier ministre De Wever s'intègre pleinement et sans obstacle dans une perspective libérale. Le recul de l'investissement étatique est plaidé, et la restriction économique est érigée comme seul moteur de la remise à l'emploi – au détriment d'une politique substantielle de l'emploi. Cette vision, cohérente avec l'idéal d'un État minimal, peine à cacher son inspiration principale : le *workfare* à l'américaine.

La coalition Arizona rompt avec la vision sociale développée en Belgique depuis des décennies, et ce afin d'intégrer une perspective américaine qu'elle estime plus appropriée pour affronter les défis contemporains. Seul l'avenir nous révélera si cette rupture relève plutôt d'un coup d'éclat temporaire ou d'un bouleversement pérenne de notre système de sécurité sociale. Soulignons néanmoins la volonté d'abandonner une tradition juridique nationale qui a rythmé la question sociale, au profit d'un lissage juridique occidental mené par une influence d'outre-Atlantique.

Le recours en annulation et le principe de Standstill

La décision pendante de la Cour constitutionnelle quant au recours en annulation de la réforme Arizona va marquer considérablement l'avenir de la réglementation du chômage et des autres droits sociaux garantis par l'article 23 de la Constitution.

Nous avons pu établir avec une quasi-certitude l'existence d'un recul significatif de la protection offerte par le régime de chômage. En mobilisant l'approche cumulative synchronique et l'avis de la section législation du Conseil d'État, ce point nous semble difficilement contestable.

En outre, la justification avancée par l'auteur de la réforme au travers de trois motifs d'intérêt général ne résiste pas, selon notre analyse, au test de proportionnalité. Le Législateur peine, en particulier, à justifier l'efficacité de la limitation temporelle des allocations sur le retour à l'emploi. Ensuite, le *verwijzingsargument*, brandi comme une évidence suffisant à démontrer la proportionnalité d'une telle mesure, est fragilisé par la jurisprudence récente de la Cour de cassation.

En revanche, si nous concluons à une violation manifeste du principe de *Standstill*, il convient de garder à l'esprit deux sources d'incertitude quant à la décision pendante de la Cour constitutionnelle :

Premièrement, la Cour manifeste traditionnellement une déférence au Législateur qui l'amène parfois à un contrôle trop marginal de la proportionnalité des lois. Il s'agit de la crainte du « Gouvernement des juges », que déplore par exemple Daniel DUMONT. À cet égard, la tendance jurisprudentielle, dont l'arrêt 69/2023 de la Cour, est celle d'un contrôle plus rigoureux de la justification avancée par l'auteur de la réforme.

Ensuite, nous avons vu que l'intensité du contrôle opéré par le juge s'adaptait à la densité de la justification développée par le Législateur. Une absence de justification, ou un développement sommaire de celle-ci, amène naturellement à un contrôle plus rigoureux. L'auteur de la réforme doit être au fait de ces développements, et s'est préparé en conséquence. La justification avancée par les travaux préparatoires est en effet d'une taille conséquente, probablement dans l'espoir de décourager le juge de contrôler la réforme de manière rigoureuse. Ainsi, il demeure un risque que la Cour constitutionnelle ne se mouille pas avec un contrôle intense, même si l'extensive justification demeure contestable en substance.

On peut y voir une tension entre ce que le droit *devrait* prescrire selon ses principes, et ce que son application par la Cour *osera* effectivement commander.

Mise en perspective et réflexions

En guise de réflexions finales, nous avançons deux observations dignes d'intérêt :

Tout d'abord, l'impact de cette réforme sur le principe de *Standstill* et son rôle au sein de notre système juridique sera concrétisé par la décision de la Cour constitutionnelle. En effet, cet arrêt dépeindra le principe de *Standstill* soit comme un instrument efficace de protection des droits sociaux, soit comme un tigre de papier.

Quoi qu'il en soit, la tendance jurisprudentielle laisse apparaître une fonction intéressante au principe constitutionnel : elle en fait un instrument de rationalisation législative. Comme le développait le professeur DUMONT, peut-être que la vraie valeur du *Standstill* repose dans son obligation au Législateur de justifier sérieusement ses réformes. Même si on peut douter de la qualité substantielle des arguments développés dans le cadre de la réforme Arizona, force est de constater que le principe de *Standstill* a encouragé le Législateur à prendre ses précautions et justifier la rationalité de son travail.

Enfin, concluons ce travail en revenant sur la question posée par le professeur DUMONT : l'activation est-elle une menace ou une opportunité pour les valeurs fondamentales de la sécurité sociale ? Si la question reste entière, notre analyse suggère que la réponse dépend, *in fine*, de quelle vision de l'activation est défendue, et dans quel objectif elle est mise en œuvre.

S'il est encore incertain de la forme que prendre l'État social dans les années à venir, il est de notre avis que, d'une manière ou d'une autre, la solidarité trouvera son chemin au sein de nos sociétés.

BIBLIOGRAPHIE

Dispositions légales

Loi-programme du 18 juillet 2025 (M.B., 29 juillet 2025), en vigueur au 1^{er} mars 2026, *Doc. Parl.*, Chambre: 56-0909.

Constitution belge, 1831.

Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (M.B. 31 juillet 2002), en vigueur au 1^{er} octobre 2002, disponible en ligne sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2002/07/31_1.pdf#Page2.

Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi.

Arrêté royal du 13 décembre 1951 (M.B., 16 décembre 1951).

Arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, M.B., 6 juillet 1983.

Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, approuvée par la loi du 11 juillet 1990, M.B., 28 décembre 1990.

Doctrine

DUMONT, « La responsabilisation des personnes sans emploi en question », Bruxelles, *la Charte*, 2012, préface de M. van de KERCHOVE.

P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS (dir.), « L'État social actif. Vers un changement de paradigme ? », Bruxelles, *P.I.E.-Peter Lang*, 2005.

F.-X. MERRIEN, « L'État Providence », 3^{ème} éd., Paris, *P.U.F.*, coll. "Que sais-je ?", 2007.

GH DUMONT, « La vie quotidienne en Belgique sous le règne de Léopold II (1865-1909) », nouvelle éd. revue et augmentée, Bruxelles, *Le Cri*, 1995, p.99 à 109.

K. MARX, « La question juive (1844) », union générale d'édition, coll. "10-18", 1968.

M. CORNIL, « la sécurité sociale ou l'anti-responsabilité », *J.T.*, 1964, pp. 181-182.

F.-X. MERRIEN, « Du néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. Le nouveau cours des réformes sociales à l'échelon global » in Giraud O., Warin Ph, (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, *La découverte*, 2009.

J. HANDLER, « Welfare Reform in the United States », dans *Osgoode Hall Law Journal*, vol.35, n°2, 1997, pp. 289-307.

A. GIDDENS, « La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie (1998) », *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie* (avec T. BLAIR), préface de J. DELORS, traduit par L. BOUVET, E. COLOMBANI et F. MICHEL, Paris, Seuil, coll. "La couleur des idées", 2002, pp.17-162.

P. ROSANVALLON, « La nouvelle question sociale. Repenser l'État Providence », Paris, Seuil, coll. "Points", 1995.

Q. DETIENNE et F. KEFER, « Droit social », syllabus, Liège, Presses universitaires de Liège, 2025-2026.

É. LAYON, « L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, éditions CRISP, 1978/14 n° 799 , pp. 1 à 35, disponible en ligne sur : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1978-14-page-1?lang=fr>.

P. PALSTERMAN, « La notion de chômage involontaire (1945-2003) », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, éditions CRISP, 2003/21, n° 1806 , pp. 5 à 48, disponible en ligne sur : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2003-21-page-5?lang=fr>.

Z. EVRARD et D. PIRON, « Accélération néolibérale et virage autoritaire : l'Arizona décodée », dans *Politique – Revue belge d'analyse et de débat*, n° 130, été 2025.

G. CHAMAYOU, « La société ingouvernable : une généalogie du libéralisme autoritaire », Paris, La Fabrique, 2018.

I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruxelles, Athènes et Baden-Baden, Bruylant, Sakkoulas et Nomos Verlagsgesellschaft, 2008.

Ph. ALSTON et G. QUINN, « The Nature and Scope of State Parties : Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », H.R.Q., vol. 9, n°2, 1987.

M. SEPULVEDA, « The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights », Antwerpen, Intersentia, 2003.

A. ALEN et W. PAS, « L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant », J.D.J., 1995, liv. 144.

J. CLEMENT et M. VAN DE PUTTE, « De in de grondwet uitdrukkelijk genoemde economische, sociale en culturele rechten », *Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994.

- Ch. DARVILLE-FINET, « Quelques réflexions », dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, R. ERGEC (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1995.
- K. DE FEYTER, « De juridische gevolgen van de internationale en nationale erkenning van economische, sociale en culturele rechten », *Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1994.
- J.P. DELACROIX, « Un point de vue syndical », dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- F. DELPEREE, « Les droits sociaux et fondamentaux et le droit belge », *Sociale grondrechten*, M. STROOBANT (dir.), Antwerpen, Maklu, 1995.
- D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » dans D. DUMONT et al. (dir.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 1^e édition, Bruxelles, Larcier, 2017.
- H. DUMONT, « Conclusions : l'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement », *Amén.*, numéro spécial, 1996, p. 288 et 289.
- D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (première partie) », *J.T.T.*, 2019, p. 601 et s.
- Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'État : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », dans *Administration Publique*, Vol. 43, no. 2/2020, 2020, p. 234 à 273. Disponible en ligne sur : <http://hdl.handle.net/2078.3/245009>.
- X. DELGRANGE et I. HACHEZ, « Qui n'avance pas... », note sous C.C., 18 avril 2013, n° 53/2013, A.P.T., n° 3, 2013.
- J. HENEFTE, « Quand le principe de standstill s'impose en matière d'aide sociale », A.P.T., 2016.
- C. ROMAINVILLE, « Le droit à la culture, une réalité juridique. Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international », Bruxelles, Bruylant, 2014.
- D. DUMONT « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », dans *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, Bruxelles, 2017.
- I. HACHEZ et D. DUMONT, « Le principe de standstill redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », *J.T.T.*, Dossiers, 2024, disponible en ligne sur : <http://hdl.handle.net/2078.1/280537>.

D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, un plaidoyer illustré (seconde partie), *J.T.T.*, 2019, p.627.

J.-F. NEVEN, « Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tension », *Le pli juridique*, 2021, n° 55, pp. 32-40.

V. FLOHIMONT, « Gelijkheid en discriminatie : wordt het recht op sociale zekerheid in vraag gesteld ? », *R.D.S.- T.S.R.*, 2008, pp. 77 à 88.

N. RAMLOT, « Les allocations aux personnes handicapées désormais ouvertes aux étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire - une indispensable mise en conformité au regard du droit européen », *J.T.T.*, 2023, pp. 489 à 499.

I. HACHEZ, « Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution », dans *La responsabilité, face cachée des droits de l'Homme*, sous la direction de H. DUMONT, F. OST et S. van DROOGENBROEK, Bruxelles, Bruylant, 2005., p.293 à 324.

R. ERGEC, « Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution », Actes du colloque tenu à l'Université libre de Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995.

M. JAMOULLE, « L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale », *Liber Amicorum Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001.

B. COCKS, K. DECLERCQ, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, « Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ? », *Regards économiques*, UCLouvain, n°171, 2022.

Jurisprudence

Cour de Cassation

Cass., 15 décembre 2014, S.14.0011.F.

Cass., 14 décembre 2020, S.19.0083.F.

Cass., 14 septembre 2020, S.18.0012.F.

Cass., 5 mars 2018, S.16.003.F.

Cass., 18 mai 2015, S.14.0042.F.

Cass., 15 décembre 2014, S.14.0011.F.

Cass., 14 décembre 2020, S.19.0083.F.

Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F.

Cour Constitutionnelle

Cour Const., Arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023.

Cour Const., Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011.
Cour Const., Arrêt "APH" n° 6/2019 du 23 janvier 2019.
Cour Const., Arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001.
Cour Const., Arrêt n° 145/2005 du 21 septembre 2005.
Cour Const., Arrêt n° 4/2006 du 11 janvier 2006.
Cour Const., Arrêt n° 73/2006 du 10 mai 2006.
Cour Const., Arrêt n° 41/2020 du 12 mars 2020.
Cour Const., Arrêt n° 44/2019 du 14 mars 2019.
Cour Const., Arrêt n° 112/2023 du 20 juillet 2023.

Conseil d'État

Arrêt *Cleon Angelo* : Conseil d'État (6^e chambre) – arrêt n° 215.309 du 23 juillet 2011.
Arrêt *CWASS* : Conseil d'État (6^e chambre) - arrêt n° 243.760 du 20 février 2019.

Cour et tribunaux du travail

C. Trav. Bruxelles, 8^e ch., 18 janvier 2017, *O.N.Em. c. A.N.*, R.G. n° 2015/AB/501, www.juridat.be et www.terralaboris.be.
C. Trav. Liège, div. Liège, 2^e ch., 11 septembre 2017, *J.T.T.*, 2018.
C. Trav. Liège, div. Namur, 6^e ch., 6 novembre 2018, *O.N.Em. c. S.B.*, R.G. n° 2017/AN/172, www.terralaboris.be.
C. Trav. Liège, div. Liège, 2^e ch., 25 mars 2019, *O.N.Em. c. L.D.F.*, R.G. n° 2017/AL/441, www.terralaboris.be.

Sites internet

(21NEWS, 18 octobre 2025), disponible en ligne sur <https://www.mr.be/georges-louis-bouchez-sur-21news-reformes-responsabilite-politique-et-exigence-de-rigueur-mediatique/>.

(VRTNWS, 26 novembre 2025), disponible en ligne sur <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2025/11/26/dans-sa-declaration-de-politique-generale-bart-de-wever-appelle/>.

(n-va.be, 12 mai 2025), disponible en ligne sur <https://english.n-va.be/news/bart-de-wever-our-reforms-have-long-been-the-norm-elsewhere>.

« Démolir l'assurance chômage, c'est aussi attaquer les salaires », 10 juil. 2025, *Solidaire*, disponible en ligne sur : <https://www.solidaire.org/articles/demolir-l-assurance-chomage-c-est-aussi-attaquer-les-salaires>.

« Marche contre la réforme Arizona : non à l'exclusion des chômeurs », 28 avril 2025, CSC actualité, disponible en ligne sur : <https://www.lacsc.be/csc-bruxelles/actualites/2025/04/28/marche-contre-la-r-forme-arizona---non---l-exclusion-des-ch-meurs>.

« Trois jours de grève en Belgique : le mouvement social parvient à ralentir l'offensive néo-libérale », 26 novembre 2025, Rapports de force, disponible ligne sur : <https://rapportsdeforce.fr/classes-en-lutte/trois-jours-de-greve-en-belgique-le-mouvement-social-parvient-a-ralentir-loffensive-neo-liberale-112626179>.

Larousse, dictionnaire en ligne, v° « recul » , disponible en ligne sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/recul/67248?q=recul#66492>.

Larousse, dictionnaire en ligne, voy.° « sensible », disponible en ligne sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sensible/72108?q=sensible#71305>.

« Réformes du gouvernement Arizona : quels changements dès janvier 2026 ou plus tard ? », 29 déc. 2025, RTBF Actu, disponible sur <https://www.rtbf.be/article/reformes-du-gouvernement-arizona-quels-changements-des-janvier-2026-ou-plus-tard-11649455>.

« Chômage, indexation, TVA... : la Cour des Comptes doute des effets des réformes de l'Arizona », 20 févr. 2026, RTBF Actu, disponible sur : <https://www.rtbf.be/article/chomage-indexation-tva-la-cour-des-comptes-doute-des-effets-des-reformes-de-l-arizona-11682837>.

ONEm, « Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage. Évaluation de l'impact sur les transitions vers l'emploi et sur les dépenses sociales au cours de la période 2010-2020 », 2022, disponible en ligne sur : <https://www.onem.be/espace-presse/dix-ans-de-degressivite-renforcee-des-allocations-de-chomage>.

« Actiris analyse le profil des chercheurs d'emploi touchés par la réforme de l'Arizona », 21 octobre 2025, Actiris, disponible en ligne sur : <https://press.actiris.be/actiris-analyse-le-profil-des-chercheurs-demploi-touches-par-la-reforme-de-larizona>.

« Le pourcentage de travailleurs de 55 à 64 ans a plus que doublé entre 2000 et 2025 », 24 mars 2026, Statbel, disponible en ligne sur : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage>.

Autres

Ouverture de la session législative, *Ann. parl.*, chambres réunies, sess. ord., 1886-1887, 9 novembre 1886.

Projet de loi-programme, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 2024-2026, n°0909/001.

Accord de coalition fédérale 2025-2029, disponible en ligne sur :

https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouv_ernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf.

Com. D.E.S.C., Observation générale n°3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte), 14 décembre 1990, E/1991/23.

Projet de loi portant approbation des actes internationaux suivants : a) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faits à New-York le 19 décembre 1966, avis de la section législation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1977-1978, n°188-1.

Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1993-1994, n°100-2/4°, rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. ARTS et Mme NELIS.

E. HUYTTENS, Discussions du Congrès national de Belgique, 1844, T. II, p.479, cité par G. MAES, *Verkenning van afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, p.464, n°414.

Rapport fait au nom du groupe de travail « droits économiques et sociaux fondamentaux » par M. STROOBANT, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1993-1994.

A. REY (dir.), « Le Grand Robert de la langue française », 2^e éd., Paris, Le Robert, 2001, voy.° « significatif », t. 6, p. 446.

C.E., Avis n° 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, DOC 56-0909/001.

Projet de loi-programme, Rapport de la deuxième lecture fait au nom de la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions, *Doc.*, Ch., 2024-2026, n°0909/024.