

CARPANO, E. CHASTAGNARET, M. et MAZUYER, E. (dir.), *La concurrence réglementaire, sociale et fiscale dans l'Union européenne*, Collection Europe(s), Bruxelles, Larcier, 2016, 380 p.

Cet ouvrage collectif reprend les actes d'un colloque organisé en novembre 2015 à l'Université Jean Moulin Lyon 3. Les contributions sont en majorité dues à des auteurs français. Elles abordent une réalité dont la prise en compte est importante pour la bonne compréhension des effets de la construction européenne sur les ordres juridiques nationaux, y compris dans des domaines qui, comme c'est le cas d'une partie du droit social, relèvent de la compétence exclusive des États membres. Il s'agit de l'existence d'une « concurrence normative » au sein de l'Union européenne. Pour appréhender plusieurs facettes de ce phénomène aux formes les plus diverses (il s'observe même dans le droit de la nationalité, certains États « vendant » leurs passeports à prix d'or), l'ouvrage est organisé en quatre parties, qui regroupent chacune plusieurs contributions.

La première partie propose une présentation générale de la concurrence normative, en Europe et au niveau mondial, au travers d'informations relatives notamment à son histoire, aux conditions de son existence et de son expansion, à ses instruments, ou encore aux arguments économiques avancés comme justifications théoriques de sa mise en œuvre. Cette présentation générale est suivie d'études consacrées à la concurrence normative au sein de domaines spécifiques du droit de l'Union européenne et de ses États membres.

La deuxième partie porte sur la concurrence réglementaire. Dans l'ouvrage ici présenté, cette expression désigne la concurrence que les États membres se livrent ou à laquelle ils se trouvent confrontés dans les domaines du droit des sociétés, du droit de l'éducation et du droit de l'environnement. L'introduction de cette deuxième partie pose un cadre d'analyse de la concurrence réglementaire. Elle distingue notamment (comme proposé dans l'une des contributions de la première partie) la concurrence active, c'est-à-dire celle que se livrent les États par l'adoption de mesures se voulant les plus séduisantes aux yeux des acteurs économiques convoités, et la concurrence passive, c'est-à-dire celle à laquelle les États doivent faire face dès lors que les acteurs auxquels s'appliquent leur réglementation ont gagné en mobilité et sont donc en mesure de pratiquer le « law shopping » ou la sélection de l'ordre juridique le plus favorable à leurs intérêts. Les contributions suivantes décrivent la manière dont cette concurrence opère en droit des sociétés, où la jurisprudence de la Cour a joué un rôle de premier plan, ainsi qu'en droit de l'éducation et en droit de l'environnement, où le législateur européen est plus nettement intervenu pour favoriser cette concurrence, mais aussi pour en encadrer et en diriger les effets.

La troisième partie rassemble six contributions consacrées à la concurrence sociale dans l'Union européenne. Après une introduction cherchant dans l'histoire de l'intégration européenne les raisons de l'existence d'une concurrence sociale « endémique » (selon l'expression de l'auteur de l'introduction, Emmanuelle Mazuyer) au sein de l'Union, un premier chapitre aborde les tendances récentes de l'évolution du droit économique et social européen et leur rôle dans l'accentuation de cette concurrence entre les États membres. Ces deux analyses des causes générales de la concurrence sociale sont complétées d'études plus détaillées des mécanismes juridiques qui organisent ou permettent son déploiement, ou qui tentent de la contenir. Sont ainsi considérées la coordination des politiques économiques qui encourage la modération salariale, la migration des travailleurs venant de pays de l'Est et leur situation sociale dans les pays d'accueil, ou encore la délocalisation des entreprises facilitée par la liberté d'établissement. Sont aussi abordés le droit du détachement des travailleurs et les insuffisances de sa mise en œuvre concrète, le droit des marchés publics et le statut des clauses sociales intégrées dans les appels d'offre, et enfin le rôle de la négociation collective dans la régulation de la concurrence sociale et les évolutions jurisprudentielles et institutionnelles européennes qui le contrarient.



La quatrième et dernière partie traite de la concurrence fiscale dans l'Union. Comme les parties précédentes, elle est entamée par une introduction posant les termes de l'analyse de la concurrence fiscale : souveraineté des États, territorialité de l'impôt, hétérogénéité des systèmes fiscaux étatiques et mobilité des acteurs économiques. Elle propose ensuite des analyses des responsabilités respectives de la jurisprudence de la Cour de justice et des décisions de la Commission en matière d'aides d'États dans la promotion et le contrôle de cette concurrence fiscale. Elle se poursuit avec une contribution sur le sujet de la concurrence douanière (dont le profane est étonné d'apprendre qu'elle existe encore au sein de l'Union), qui s'opère principalement sur le plan administratif de l'exécution et du contrôle des normes adoptées au niveau européen. Enfin, elle se conclut par une intéressante comparaison entre l'état de la concurrence fiscale (principalement pour ce qui regarde l'impôt des sociétés) au sein de l'Union européenne et au sein des États-Unis.

Un des grands mérites de cet ouvrage est à nos yeux de proposer un traitement transversal de ce phénomène protéiforme qu'est la concurrence normative. La lecture successive de contributions analysant ses manifestations dans des domaines précis est riche d'enseignements plus généraux. Elle permet par exemple d'observer que les acteurs responsables d'une accentuation de la concurrence entre ordres juridiques nationaux, et les finalités qu'ils poursuivent, ne sont pas toujours identiques, mais varient en fonction notamment du cadre juridique et institutionnel dans lequel ils évoluent. Une concurrence normative forte peut être le résultat de l'intégration négative (c'est-à-dire l'intégration procédant par l'écartement des normes nationales qualifiées d'entrave aux libertés économiques garanties par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) des économies nationales par la jurisprudence de la Cour de justice, comme l'illustrent le fameux arrêt *Centros*⁽¹⁾ en droit des sociétés ou les tout aussi célèbres arrêts *Viking* et *Laval*⁽²⁾ en droit social. Elle est, dans cette hypothèse, juridiquement imposée aux États membres plutôt que choisie par eux. Mais la concurrence normative peut aussi être un moyen choisi par le législateur européen, et donc par une majorité au moins des États membres, pour atteindre un objectif commun, comme c'est le cas avec les directives fixant l'objectif d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie au sein de l'Union européenne⁽³⁾.

La création d'une concurrence normative entre États membres n'est donc pas nécessairement le résultat d'une confrontation entre les libertés octroyées par le droit européen aux acteurs économiques et les normes étatiques existantes. Elle peut aussi être le fruit d'une volonté politique précise portée notamment par les États membres, qui l'utilisent comme un moyen d'inciter les acteurs économiques à développer certaines activités ou à adopter certains comportements. Dans les deux cas, la logique avancée pour justifier l'utilisation du principe du marché pour la réglementation de domaines divers reste vraisemblablement la même : la concurrence y est considérée comme le meilleur moyen d'articuler les intérêts des producteurs et des consommateurs, y compris lorsque le « produit » en question est une norme étatique. Mais ceux qui portent cette logique et sont capables de la faire advenir sont donc, eux, différents selon le domaine considéré. Cela nous semble mériter d'être relevé, pour éviter les schémas explicatifs trop rigides (par exemple : les acteurs économiques « jouent » contre les États, l'Union européenne « joue » contre/avec les États) motivés par l'observation qu'un phénomène – la concurrence normative – s'étend de manière apparemment uniforme à des pans très variés de la société.

- (1) C.J.U.E., 9 mars 1999, *Centros Ltd*, C-212/97. Voy. les contributions de L. BERNARDEAU et M. COMBET dans l'ouvrage présenté.
- (2) C.J.U.E., 11 décembre 2007, *Viking Line ABP*, C-438/05 et C.J.U.E., 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd*, C-341/05. Voy. la contribution de S. LAULOM dans l'ouvrage présenté.
- (3) Voy. la contribution d'E. DURAND dans l'ouvrage présenté.



Nous nous permettrons d'exprimer également un petit regret, celui que la notion de concurrence normative conserve, pour nous, quelques zones d'imprécision après la lecture de l'ouvrage. Par exemple, peut-on assimiler la rivalité entre groupes, qui a existé et existera certainement de tout temps et en tous lieux, et la concurrence, comme semble parfois le suggérer l'ouvrage ? La réalité que l'on désigne par la notion de concurrence nous semble plutôt consister en un mode d'organisation particulier de ces rivalités, ce qui fait d'ailleurs son originalité et l'intérêt de constater qu'elle s'étend à des domaines dont elle était auparavant absente. Par ailleurs, peut-on indifféremment parler de concurrence normative pour les pratiques légales, mais aussi illégales de « contournement » des règles étatiques ? Enfin, le terme de « concurrence » charrie avec lui la représentation d'un marché sur lequel se rencontrent des producteurs et des consommateurs ; peut-être aurait-il été intéressant d'interroger plus avant la pertinence de ce terme, et les enjeux de son utilisation, pour décrire une réalité qui, certainement, ne se réduit pas à cette représentation (les États pris dans une « concurrence normative » en raison de la mobilité accrue des acteurs économiques peuvent-ils être correctement décrits comme des producteurs ?) ⁽⁴⁾.

Ce regret n'est peut-être pas très à propos puisque l'ouvrage n'avait pas pour objet la notion de concurrence normative en tant que telle, et que les références nombreuses qu'il contient nous apprennent par ailleurs qu'elle a déjà fait l'objet de travaux de définition importants. Il ne diminue en tous les cas en rien le grand mérite de l'ouvrage que nous pointons plus haut, celui d'offrir une vue transversale mais précise de ce phénomène de première importance qu'est devenue la concurrence normative. Assurément, cet ouvrage ne pourra être négligé à l'avenir par ceux qui cherchent à comprendre cette forme particulière de concurrence, quel que soit le domaine particulier du droit national ou européen dans lequel ils la rencontrent au cours de leurs recherches.

Quentin DETIENNE,
Aspirant du F.R.S.-FNRS à l'Université de Liège

VAN DROOGHENBROECK, S. DORSSEMONT, F. et VAN LIMBERGHEN, G. (eds.), *Euro-pees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail*, Reeks BEGASOZ/Collection ABETRASS, Bruges/Bruxelles, die Keure/la Charte, 2016, 444 p.

La Charte sociale européenne est adoptée en 1961, après sept années de discussion et de négociation. Pensée comme la sœur cadette de la Convention européenne des droits de l'homme, elle reste souvent dans l'ombre de celle-ci, malgré une mue significative, amorcée dans les années 1990, grâce à la mise en place d'une procédure de réclamation collective en 1995 et à la révision de la Charte en 1996. Cette transformation se poursuit à l'heure actuelle, notamment à travers le processus de Turin entamé en 2014.

Conscients de la sous-utilisation des potentialités de la Charte sociale européenne, l'intention des auteurs de l'ouvrage ici présenté consiste à participer à la connaissance de cet instrument de droit international afin d'améliorer la protection des droits sociaux. Pour la plupart membres de la section belge du réseau académique sur la Charte sociale européenne et les droits sociaux, les contributeurs proposent au lecteur une initiation, bilingue, à des thématiques actuelles et, parfois, confidentielles afin de relever quelques-uns des grands défis que soulèvent les mutations économiques et sociales de ce début de XXI^e siècle, parmi lesquels J.-M. Servais relève la perte d'influence des acteurs traditionnels des relations professionnelles, la précarisation de l'emploi, qu'il soit salarié ou indépendant, ou encore la mutation des processus économique et sociaux en raison de la mondialisation.

(4) Ce point est évoqué par E. DURAND dans sa contribution à l'ouvrage présenté, p. 156.



À cette fin, l'ouvrage se divise en deux parties : l'une consacrée aux questions institutionnelles entourant la Charte sociale européenne ; l'autre dédiée aux aspects substantiels. Alors que la première partie opère une mise en contexte historique et offre quelques pistes relatives aux interactions entre le système de la Charte et les autres instruments juridiques chargés de garantir les droits sociaux, la seconde partie de l'ouvrage traite en profondeur de quelques droits protégés par la Charte.

Par ailleurs, le recueil sous commentaire est organisé autour de plusieurs thématiques parmi lesquelles l'on relève la justiciabilité et l'effectivité des droits consacrés par la Charte, le droit au logement, la liberté d'expression sur le lieu de travail (dans sa dimension générale ou dans sa dimension religieuse), le droit à une rémunération équitable, à la sécurité et à l'assistance sociales, ou encore l'applicabilité de la Charte aux étrangers en séjour régulier ou non.

Avant de consacrer quelques mots à chacune de ces problématiques, nous aimerions pointer une caractéristique commune à l'ensemble des contributions : à aucun moment la Charte sociale européenne n'est envisagée en vase clos. Dans le souci des auteurs de déterminer la portée et l'effectivité dont jouissent les droits sociaux, une attention toute particulière est accordée à l'interaction entre les ordres juridiques – nationaux ou internationaux – pourvoyeurs de protection sociale. Ainsi, la réception de la Charte en droit belge est étudiée dans de nombreuses contributions. De même, l'étendue des droits consacrés par la Charte est jaugée à l'aune d'autres instruments juridiques tels que les diverses conventions de l'OIT interprétées par ses organes de surveillance, la Convention européenne des droits de l'homme, ou encore le droit – primaire et dérivé – de l'Union européenne. Les références réciproques sont épinglées afin de préciser l'usage qui est fait de la Charte sociale européenne dans d'autres systèmes normatifs. La réception des divers textes internationaux par le Comité européen des droits sociaux aux fins d'enrichissement de l'interprétation de la Charte est également examinée. Il nous semble que c'est uniquement au terme d'une telle étude circonstanciée que les droits sociaux se révèlent dans toute leur précision.

Quant à la structure de l'ouvrage, elle suit une cohérence certaine puisque les premières contributions abordent des questions macro-juridiques avant de céder progressivement la place à des questions davantage techniques, grâce à des auteurs qui s'attachent à dissequer les garanties octroyées par la Charte.

Ainsi, en guise de mise en perspective, l'ouvrage s'ouvre sur une contribution de F. Vandamme et R. Brillat ⁽¹⁾. Celle-ci, après avoir souligné la faiblesse originelle de la Charte sociale européenne, envisage diverses pistes afin de renforcer les droits sociaux sur le continent européen. Une fois l'avenir de la Charte évoqué, P.-O. de Broux ⁽²⁾ se consacre à déterminer les origines de celle-ci, en fondant son étude sur les travaux préparatoires des normes belges et des normes de droit international du travail ainsi que sur les archives du ministère des Affaires étrangères.

Les trois chapitres suivants s'attachent à évaluer la justiciabilité de la Charte sociale européenne tantôt dans l'ordre juridique européen, tantôt dans l'ordre juridique belge. Ainsi, F. Declercq et A. Lamine ⁽³⁾ tentent de déterminer la mesure dans laquelle l'émergence de mécanismes quasi juridictionnels à l'échelle internationale pallie ce qu'elles qualifient de

- (1) F. VANDAMME et R. BRILLAT, « Quelques réflexions sur la contribution de la Charte sociale européenne à l'évolution de certaines controverses sur les droits sociaux », pp. 3-14.
- (2) P.-O. DE BROUX, « L'internationalisation des droits sociaux fondamentaux. De la paix mondiale à la justice sociale : les origines de la Charte sociale européenne », pp. 15-40.
- (3) F. DECLERCQ et A. LAMINE, « L'effectivité des droits économiques et sociaux entre les mains de nouveaux juges. Étude critique de deux procédures de réclamation internationales », pp. 41-74.

« cruelle absence de justiciabilité » des droits économiques et sociaux ⁽⁴⁾. À cette fin, les auteures procèdent à une comparaison entre la procédure de réclamation collective devant le Comité européen des droits sociaux et la procédure de communication individuelle devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la lumière de la jurisprudence applicable au droit au logement pour les nationaux et pour les ressortissants de pays tiers. Au terme de leur examen, et malgré la persistance de certaines zones d'ombres dans chacune des procédures, elles concluent à l'effet positif de celles-ci sur l'effectivité des droits sociaux et, en particulier, du droit au logement. N. Bernard, B. Hubeau et J. Vandromme ⁽⁵⁾ confirment, dans leur contribution, l'effet bénéfique de la procédure de plainte collective : celle-ci crée une nouvelle dynamique qui permet de valoriser l'article 31 de la Charte, lequel constitue, à l'évidence, le texte de droit européen le plus protecteur du droit au logement.

S. Van Drooghenbroeck et F. Krenc ⁽⁶⁾ examinent quant à eux dans quelle mesure la Cour européenne des droits de l'homme, d'une part, et la Cour de justice de l'Union européenne, d'autre part, utilisent la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux dans leurs arrêts. La haute juridiction strasbourgeoise adopte un comportement différencié en fonction des arrêts qu'elle rend : elle oscille entre « l'écho parfait » et le « passage sous silence », en passant par « la négation raisonnée » ou le « bénéfice d'inventaire ». En revanche, les auteurs constatent une absence totale de considération pour la jurisprudence du Comité de la part des juges du plateau de Kirchberg.

L'article d'I. Hachez et F. Louckx ⁽⁷⁾ est dédié aux mécanismes juridiques qui permettent au juge belge d'assurer l'effectivité des droits sociaux à travers leur justiciabilité. Si la doctrine estime en général que la plupart des droits sociaux sont dépourvus d'effet direct, des alternatives permettent d'invoquer les droits garantis par la Charte sociale européenne devant le juge : il s'agit de la méthode combinatoire (dans le cadre du contrôle objectif de la conformité des lois et des règlements) assortie, le cas échéant, de la prise en considération des clauses de *standstill*. Le principe de l'intangibilité des droits fondamentaux permet également de consacrer un noyau dur de droits indérogeables, bien qu'il s'agisse, par principe, d'une protection *a minima*. Enfin, la question se pose de savoir si la responsabilité du législateur belge pourrait, dans certains cas, être engagée « lorsqu'il s'abstient de prendre les mesures législatives nécessaires à la réalisation des droits fondamentaux sociaux » ⁽⁸⁾.

Pour clore la première partie consacrée aux questions institutionnelles, J.-M. Servais ⁽⁹⁾ démontre qu'obtenir le respect, par les États, des droits sociaux qui découlent de leurs obligations internationales n'est pas chose aisée. Ainsi décrit-il les difficultés que rencontre l'Organisation internationale du travail pour faire appliquer ses normes et ses valeurs dans un contexte économique en mutation. Dans une optique prospective, il s'attache à déterminer le rôle à attribuer aux nouveaux acteurs des droits sociaux, tels que les ONG ou les entités fédérées et conceptualise le contenu des normes de droit international du travail de demain, adaptées à la précarité croissante de l'emploi.

(4) À l'inverse des droits civils et politiques qui, pour la plupart, consacrent des obligations négatives et jouissent d'une justiciabilité importante, voy. not. E. DERMINE et V. DE GREEF, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1^{er}, § 2, de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de *workfare* », p. 320.

(5) N. BERNARD, B. HUBEAU et J. VANDROMME, « Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest », pp. 173-192.

(6) S. VAN DROOGHENBROECK et F. KRENC, « La réception de la "jurisprudence" du Comité européen des droits sociaux par les juridictions européennes », pp. 75-96.

(7) I. HACHEZ et F. LOUCKX, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », pp. 97-120.

(8) *Ibid.*, p. 116.

(9) J.-M. SERVAIS, « Droit de l'OIT et libertés économiques: une tension critique », pp. 121-146.

La seconde partie de l'ouvrage, dédiée aux aspects substantiels du système de la Charte, opère une dichotomie entre les droits fondamentaux au travail et les droits sociaux qu'un individu est en droit de tirer de son activité professionnelle antérieure ou actuelle. Cette distinction n'est toutefois pas intangible, comme l'illustre la contribution de P. Foubert et A. Maes qui traite de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (une liberté-franchise) dans une perspective socio-économique en analysant, en particulier, les règles juridiques qui protègent la grossesse et celles destinées à faciliter la combinaison d'une vie professionnelle et familiale⁽¹⁰⁾.

Dans la mesure où ils concernent des droits civils et politiques dans le contexte particulier de la relation de travail, les droits fondamentaux au travail envisagés par plusieurs auteurs se nourrissent tant de la Charte sociale européenne que des articles 10 et 11 de la CEDH. Les différentes contributions ne manquent pas de souligner les interactions entre les deux corpus normatifs qui ont guidé l'évolution de ces droits. Ainsi en est-il, en matière de liberté d'association dans sa dimension syndicale, de la contribution d'I. Van Hiel⁽¹¹⁾ qui compare l'article 5 de la Charte sociale européenne avec les autres dispositions de droit international qui protègent la liberté syndicale. P. Pecinovsky⁽¹²⁾ poursuit cette réflexion comparative à l'égard des droits à la négociation collective et à l'action collective, qui constituent les moyens de concrétisation de la liberté syndicale.

F. Dorssemont et J. Peeters⁽¹³⁾ analysent, quant à eux, le droit à l'information et à la consultation des travailleurs, garanti par l'article 21 de la Charte. Ils mobilisent, à cette fin, la méthodologie intertextuelle en examinant le droit dérivé de l'Union européenne et le droit belge. Alors que le droit à l'information des travailleurs est un préalable indispensable à l'exercice de leurs autres droits sociaux, il apparaît particulièrement intéressant d'observer la façon dont le droit dérivé européen et la Charte sociale européenne vont s'enrichir mutuellement au fil du temps. Quelques développements sont également consacrés à la transposition de ces obligations européennes en droit belge.

Deux contributions abordent ensuite l'étendue de la liberté d'expression du travailleur dans le cadre de ses relations de travail. K. Lemmens⁽¹⁴⁾ développe en particulier la protection accordée à la liberté d'expression syndicale, à l'expression d'une opinion politique ou d'une critique à l'encontre de l'employeur. Il constate notamment que deux évolutions cruciales influencent fortement la nature des droits et libertés des travailleurs : la première a trait à l'horizontalisation des droits fondamentaux qui permet d'étendre leur champ d'application aux relations entre particuliers – mais accroît sensiblement le risque de conflit entre droits divergents ; la seconde à l'affaiblissement significatif de la distinction classique entre les employés et les fonctionnaires au bénéfice de ces derniers. Enfin, deux situations particulières sont mises en exergue par l'auteur : la protection à accorder aux lanceurs d'alertes (*klokkenuiders*) d'une part et la liberté académique dont bénéficient les membres de la communauté universitaire *qualitate qua* d'autre part.

La contribution de F. Kéfer⁽¹⁵⁾ vient adéquatement compléter ce panorama puisque le périmètre de son étude a trait à la liberté religieuse et philosophique des salariés et des

- (10) P. FOUBERT et A. MAES, « Nieuwe uitdagingen voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de arbeidsrelatie », pp. 420-437.
- (11) I. VAN HIEL, « Het Europees Sociaal Handvest en het recht op vrijheid van organisatie », pp. 193-210.
- (12) P. PECINOVSKY, « Het recht op collectief onderhandelen en het recht op collectieve actie in het Europees Sociaal Handvest », pp. 233-258.
- (13) F. DORSSEMONT et J. PEETERS, « Het recht van werknemers op informatie en raadpleging in de onderneming », pp. 211-232.
- (14) K. LEMMENS, « Vrijheid van meningsuiting in arbeidsrelatie: *tempus loquendi, tempus tacendi*? », pp. 259-280.
- (15) F. KÉFER, « La liberté de religion et de conviction dans la relation de travail », pp. 281-308.

demandeurs d'emploi et aborde notamment des questions telles que les aménagements des horaires de travail pour motif religieux, le cas de l'objection de conscience, ou encore le port de symboles religieux dans la sphère professionnelle. Dans la mesure où la Charte sociale européenne ne consacre pas la liberté religieuse dans les relations de travail ⁽¹⁶⁾, l'auteure se réfère principalement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, au droit belge et au droit de l'Union européenne à un moment où les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 mars 2017 n'étaient pas encore prononcés. À ce dernier titre, dans l'affaire C-157/15 ⁽¹⁷⁾, la Cour de justice conclut que l'interdiction de porter des signes religieux peut constituer une mesure de discrimination indirecte, à moins qu'elle soit proportionnée à un objectif légitime. D'après la Cour, la poursuite, par l'employeur, d'une politique de neutralité politique, philosophique et religieuse dans ses relations avec ses clients peut constituer un tel motif.

Quant aux droits sociaux qui découlent de la relation de travail, J.P. Muhume Zihahirwa ⁽¹⁸⁾ nous livre une définition multidimensionnelle de la notion de rémunération équitable, telle qu'elle découle notamment de l'article 4, §§ 1^{er} et 3, de la Charte sociale européenne. Aux termes d'une lecture combinée des instruments juridiques internationaux qui les consacrent, l'auteur aborde pas moins de dix aspects qui permettent de garantir le caractère équitable de la rémunération. E. Dermine et V. De Greef ⁽¹⁹⁾ s'intéressent davantage aux garanties qui entourent l'octroi d'allocations aux personnes non occupées. Elles mobilisent à cette fin l'article 1^{er}, § 2, de la Charte qui consacre le droit au travail librement consenti en raison du lien étroit que développe le Comité européen des droits sociaux entre cette disposition et le droit à la sécurité sociale et aux indemnités de chômage. La contribution envisage en particulier deux problématiques : le travail pénitentiaire, d'une part, et les mesures de *workfare* qui consistent à subordonner l'octroi de prestations d'assistance sociale à la participation des personnes non occupées à des programmes de travail, d'autre part. L'étude livre ainsi d'intéressantes perspectives sur la façon dont l'article 1^{er}, § 2, de la Charte pourrait être mobilisé « en vue d'encadrer le développement de situations de travail qui échappent aux règles protectrices du droit social » ⁽²⁰⁾.

Enfin, un dernier aspect traité dans de nombreuses contributions à travers l'ouvrage commenté mérite d'être abordé : il s'agit de la question du champ d'application *ratione personae* de la Charte sociale européenne. Nous le savons, en vertu de l'article 1^{er} de l'annexe à la Charte, les migrants en situation irrégulière ou les ressortissants d'États non-signataires de la Charte ne bénéficient en principe pas des droits qui y sont consacrés. Cette double exclusion, l'une en vertu de la qualité du séjour, l'autre en fonction de la nationalité de la personne, fait l'objet de nombreuses critiques. J.-F. Neven et J. Martens ⁽²¹⁾ s'attachent ainsi à analyser les principales décisions du Comité européen des droits sociaux traitant de la protection sociale des étrangers en séjour irrégulier. La jurisprudence du Comité étend partiellement la protection des articles 13, 17 et 31 de la Charte aux mineurs en séjour irrégulier. Selon le Comité, les adultes étrangers en situation irrégulière doivent également bénéficier de garanties minimales telles que l'octroi d'un hébergement provisoire (art. 31, § 2) ou l'assistance sociale et médicale urgente (art. 13, § 4).

(16) À l'exception toutefois de l'annexe à la Charte sociale européenne révisée qui précise que la religion ne peut pas être un motif valable de licenciement.

(17) C.J.U.E., aff. C-157/15, *Samira Achbita c. G4S Secure Solutions NV*, 14 mars 2017. Voy. également C.J.U.E., aff. C-188/15, *Asma Bougnaoui c. Micropole SA*, 14 mars 2017.

(18) J.P. MUHUME ZIHALIRWA, « Le droit à une rémunération équitable », pp. 345-368.

(19) E. DERMINE et V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 309-344.

(20) *Ibid.*, p. 342.

(21) J.F. NEVEN et J. MARTENS, « La Charte sociale européenne et son application aux étrangers en séjour irrégulier », pp. 149-172.

G. Van Limberghen ⁽²²⁾ approfondit la réflexion autour de l'accès des étrangers aux prestations sociales en vertu de la Charte sociale européenne et sa transposition en droit belge. Il distingue à cet égard les garanties octroyées aux migrants en fonction de leurs statut et nationalité et constate que le droit à l'égalité de traitement n'est pas interprété de la même manière selon que l'on traite du droit à l'assistance sociale tel que garanti par l'article 13 de la Charte ou du droit à la sécurité sociale protégé par l'article 12 de celle-ci. R. Cornelis ⁽²³⁾ quant à lui concentre son analyse sur le droit aux prestations sociales dont bénéficient les travailleurs migrants en vertu du droit de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il étudie à cette occasion les synergies qui existent entre les deux systèmes normatifs tout en soulignant le caractère poussé du droit de l'Union sur cette question.

Nous concluons cette recension de l'œuvre collective sur ce défi de l'invocabilité des droits sociaux pour les étrangers en séjour irrégulier ou ressortissants d'un État non signataire de la Charte. À la lecture de l'ouvrage sous commentaire, nous avons pu observer que des avancées nécessaires ont été accomplies par le Comité européen des droits sociaux afin de contribuer à l'application d'un noyau dur de droits sociaux à l'égard de tout individu sur le territoire d'un État signataire de la Charte. La réticence des États à accepter l'assouplissement, par le Comité, du champ d'application personnel de la Charte révèle, selon J.-F. Neven et J. Martens, « le caractère dépassé, voire poussiéreux de l'annexe, dont la rédaction jusqu'ici immuable fait apparaître la Charte comme un instrument rétrograde, très en deçà des standards minimums de protection développés à partir de l'article 3 de la Convention [européenne des droits de l'homme] ou de la Directive Retour, dont l'ambition n'était pourtant pas de consacrer de nouveaux droits économiques et sociaux » ⁽²⁴⁾. À cet égard, les vagues migratoires que connaît l'Europe depuis 2010 représentent autant d'occasions de faire avancer la cause des droits sociaux, à tous les niveaux de pouvoirs.

Sofia VANDENBOSCH,
Assistante à l'Université de Liège

GILSON, S. (dir.), *Les obligations particulières de l'employeur public lors du licenciement des travailleurs contractuels. Les méandres de la doctrine et de la jurisprudence à la croisée des droits administratif et social*, Collection Perspectives de droit social, Limal, Anthemis, 2016, 195 p.

Het boek dat we hier bespreken, verscheen in de loop van 2016 in de reeks *Perspectives de droit social* van de uitgeverij Anthemis. Het opzet van die reeks bestaat erin om actuele topics te brengen uit het brede domein van het sociaal recht en dit vanuit een veel-er praktijkgeoriënteerde invalshoek. Ook de auteurs van *Les obligations particulières de l'employeur public lors du licenciement des travailleurs contractuels* benadrukken dat ze geen wetenschappelijke exhaustiviteit nastreven, maar zich wel tot doel hebben gesteld om een stand van zaken te geven in het licht van de relevante rechtsleer en rechtspraak. Centraal in het boek plaatsen Gilson *et al.* het onderzoek naar de toepasselijkheid van de hoorplicht (*audi alteram partem*) en de formele motiveringsplicht, alsook de implicaties van de regelgeving op het vlak van de openbaarheid van het bestuur op het ontslag van een overheidscontractant. De lezer van deze studie moet er zich bewust van zijn dat de auteurs nogal resoluut de kaart trekken van één bepaalde – hoofdzakelijk Franstalige – stroming in de rechtspraak en de rechtsleer over dit thema. Zonder onze voorkeur voor deze of gene

(22) G. VAN LIMBERGHEN, « Opent het (herziene) Europees Sociaal Handvest voor buitenlanders de toegang tot socialebijstandsregelingen? », pp. 369-388.

(23) R. CORNELISSEN, « De bescherming van migrerende werknemers op het gebied van de sociale zekerheid in het (herziene) Europees Sociaal Handvest », pp. 389-418.

(24) J.-F. NEVEN et J. MARTENS, *op. cit.*, p. 166.

strekking te uiten, manen we toch aan tot enige voorzichtigheid bij de overname van de standpunten die in dit werk worden geponeerd, temeer omdat die ingaan tegen belangrijke rechtspraak van het Hof van Cassatie ⁽¹⁾. Daarnaast valt te verwachten dat de federale regering op relatief korte termijn de regeling over de ontslagmotivering voor overheidscontractanten in wetgeving zal gieten ⁽²⁾. We willen er bovendien op wijzen dat na de redactie van onze bespreking van het boek van Gilson *et al.* het Grondwettelijk Hof zich over deze kwestie heeft uitgesproken in een belangwekkend arrest van 6 juli 2017. Zonder in detail te treden, lijkt het Grondwettelijk Hof een andere weg in te slaan dan het Hof van Cassatie. Het Grondwettelijk Hof oordeelt namelijk dat de hoorplicht ook moet worden toegepast bij het ontslag van een overheidscontractant "om redenen die verband houden met zijn persoon of zijn gedrag". Een verschil in behandeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden wat betreft de hoorplicht bij ontslag om redenen die verband houden met de persoon of het gedrag, is volgens het Hof niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het boek start met een algemene inleiding waarbij de auteurs de belangrijkste verschillen tussen het statutair en het contractueel dienstverband duiden. Interessanter is het gedeelte waarbij Gilson *et al.* dieper ingaan op de notie publiekrechtelijke werkgever en – daaraan gekoppeld – de criteria die worden gehanteerd om de aflijning ten aanzien van een privaatrechtelijke werkgever te kunnen maken. In dit verband spreken de auteurs zich uit over enkele 'moeilijke gevallen' zoals de onderwijsinstellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs, de sociale huisvestingsmaatschappijen en de ziekenfondsen. De auteurs citeren hierbij ruim uit relevante rechtspraak van de Raad van State.

In een volgend deel komen de auteurs tot de eigenlijke thematiek van het boek. Hierin wordt het arrest van het Hof van Cassatie van 12 oktober 2015 gefleurd en van kritische kanttekeningen voorzien. We vermoeden dat dit arrest van het Hof van Cassatie de eindredactie van het boek wat in de war heeft gestuurd. Opvallend is namelijk dat het arrest van 12 oktober 2015 in een volledig afzonderlijk hoofdstuk wordt besproken, daar waar het logischer zou zijn geweest om die analyse volledig te integreren in de daaropvolgende

- (1) Het Hof van Cassatie lijkt inderdaad met een arrest van 12 oktober 2015 de knuppel in het hoenderhok te hebben gegooid. De feiten die ten grondslag liggen van deze zaak, kunnen we als volgt samenvatten. Het betreft een 'klassiek' ontslag van een overheidscontractant, *in casu* een baliemedewerker in dienst bij de bibliotheek van de stad Oostende met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Op 12 mei 2009 wordt de arbeidsovereenkomst van de betrokken medewerker, na bijna vijftien jaar anciënniteit, met onmiddellijke ingang beëindigd en dit met toekennung van een opzeggingsvergoeding overeenstemmend met het loon van negen maanden. Noch in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, noch in de aangetekende brief waarmee het ontslag ter kennis wordt gebracht, gaat men in op de motieven voor het ontslag. Men maakt enkel melding van een ontslag "wegens beroepsongeschiktheid". Het betrokken personeelslid wordt vooraf ook niet gehoord. Na een procedure voor de arbeidsrechtbank te Brugge (Arbrb. Brugge 7 juni 2010, AR nr. 09/1757/A, onuitg.) en het Gentse arbeidshof (Arbh. Gent (afdeling Brugge) 24 april 2012, AR nr. 2010/AR/165 en 2011/AR/101, onuitg.) dient het Hof van Cassatie zich te buigen over de vraag of het ontslag van een overheidscontractant al dan niet formeel moet worden gemotiveerd en of het personeelslid voorafgaand aan het ontslag moet worden gehoord. Het Hof van Cassatie beantwoordt deze vraag ontkennend en acht het ontslag van een overheidscontractant bijgevolg niet onderworpen aan die uit het bestuursrecht voortvloeiende regimes.
- (2) De Wet Eenheidsstatuut (wet 26 december 2013 betreffende invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen, BS 31 december 2013) voorziet in haar art. 38 in de afschaffing van het art. 63 van de Arbeidsovereenkomstenwet over het willekeurig ontslag bij arbeiders. Voor werkgevers die niet onder het toepassingsgebied van de CAO-wet vallen, wordt art. 63 van de Arbeidsovereenkomstenwet automatisch opgeheven vanaf de inwerkingtreding van een regeling die "vergelijkbaar" is met die voor de private sector. Omdat voor de publieke sector geen cao's kunnen worden gesloten en dus de Cao nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag geen doorwerking vindt, noopt de invoering van de motiveringsverplichting voor de overheidscontractanten tot een aanpassing via de (Arbeidsovereenkomsten)wet.

hoofdstukken waarin de auteurs stilstaan bij het al dan niet bestaan van een hoorplicht en een formele motiveringsverplichting bij het ontslag van een overheidscontractant.

Na de bespreking van het arrest van 12 oktober 2015 volgt een uitgebreide reeks van "commentaren". Dat de auteurs zich niet kunnen vinden in het oordeel van het Hof van Cassatie, is een understatement. In vlijmscherpe bewoordingen bieden de auteurs weerwerk tegen de argumenten die het Hof heeft gebruikt om in het raam van het ontslag van een contractant de toepassing van de hoorplicht en de formele motiveringsverplichting af te wijzen. Gilson *et al.* spreken zich daarnaast ook uit over de consequenties van het arrest voor de rechtspraak. Ze zijn van oordeel dat het arrest "*est générateur d'une série de difficultés susceptibles*". Het arrest zal volgens Gilson *et al.* voor sommige elementen wellicht nog een vervolg kennen voor het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo halen ze het feit aan dat het arrest het onderscheid tussen ambtenaren en contractanten (opnieuw) op scherp stelt, wat de non-discriminatietoets door het Grondwettelijk Hof wellicht niet zal doorstaan. Bovendien wijzen ze erop dat de uitkomst van het arrest – namelijk geen hoorplicht en geen motivering – voor discussie vatbaar is in het licht van de rechtspraak van het EHRM, in het bijzonder het arrest K.M.C. v. Hongarije. Zoals hiervoor aangehaald, worden de auteurs wat betreft het argument over de gelijke behandeling in non-discriminatie hierin intussen alvast minstens gedeeltelijk bijgetreden door het Grondwettelijk Hof.

Na het hoofdstuk over het arrest van 12 oktober 2015 volgen nog drie hoofdstukken waar meer in de diepte wordt ingegaan op de juridische grondslag, de draagwijdte en de praktische implicaties van de hoorplicht, de formele motiveringsplicht en de verplichting om de beroepsmogelijkheden te vermelden bij het ontslag van een overheidscontractant.

Het gedeelte over de hoorplicht is het meest grondig uitgewerkt en beslaat niet minder dan zestig pagina's. De hoorplicht wordt door Gilson *et al.* dan ook vanuit alle mogelijke invalshoeken benaderd. Het ligt voor de hand dat er in eerste instantie wordt stilgestaan bij de juridische grondslag en de verschillende stromingen in rechtsleer en rechtspraak aangaande de toepassing van het adagium *audi alteram partem* in de context van (het ontslag van) een overheidscontractant. Zoals al aangegeven, positioneren de auteurs zich uitdrukkelijk in het kamp van de voorstanders van de toepasselijkheid van de hoorplicht ten overstaan van contractueel overheidspersoneel. Daarnaast gaan de auteurs ook uitgebreid in op de concrete inhoud van die hoorplicht. Ze baseren zich hiervoor grotendeels op rechtspraak van de Raad van State in zaken waarin de raad zich moest buigen over maatregelen ten aanzien van statutaire personeelsleden, bijvoorbeeld in het raam van tuchtprocedures.

In een laatste hoofdstuk van dit eerste deel overlopen Gilson *et al.* de sancties bij het niet-respecteren van de hoorplicht. Die sanctionering is geen eenvoudige oefening, wat ook blijkt uit de aangehaalde rechtspraak, uiteraard voor zover die aanneemt dat er effectief een hoorplicht is. Het ontslag van de contractant houdt immers stand en wordt dus niet ongedaan gemaakt door de niet-naleving van de hoorplicht. Wat wel kan worden vergoed, is het verlies van de kans van het ontslagen personeelslid om toch in dienst te blijven bij de werkgever. Die compenserende schadevergoeding wordt doorgaans begroot op een bedrag van om en bij de 2.500 euro.

In een volgend tweede deel behandelen Gilson *et al.* de toepasselijkheid van de Wet Motivering Bestuurshandelingen op het ontslag van een overheidscontractant ⁽³⁾. Na een korte, algemene situering van de ontslagmotivering die overeenkomstig de Cao nr. 109 geldt in de private sector, maken de auteurs de overstap naar de bijzondere positie van de overheidscontractant die vaak balanceert tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht. Ze leiden uit de relevante rechtspraak en rechtsleer drie standpunten af over de toepas-

(3) Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

sing van de formele motiveringsverplichting: naast de 'klassieke' stellingen *pro* en *contra*, is er nog een derde weg die de formele motiveringsverplichting enkel van toepassing acht op de administratieve beslissing die het ontslag voorafgaat. De ontslagbrief zelf valt volgens die opvatting dus buiten de werkingssfeer van de Wet Motivering Bestuurshandelingen. Hoewel het Hof van Cassatie in het arrest van 12 oktober 2015 zeer duidelijk heeft geoordeeld dat het ontslag van een overheidscontractant niet formeel moet worden gemotiveerd, houden Gilson *et al.* toch vast aan hun standpunt dat de Wet Motivering Bestuurshandelingen geldt. Ze raden overheidswerkgevers voorzichtigheidshalve aan om het ontslag van een contractant nog steeds formeel te (blijven) motiveren.

In een zeer beknopt afsluitend derde deel besteden Gilson *et al.* aandacht aan de regelgeving over de openbaarheid van bestuur en de mogelijke invloed daarvan op het verloop van de verjaringstermijn conform artikel 15 van de Arbeidsovereenkomstenwet. De auteurs stellen zich – geheel in de lijn van hun standpunt over de hoorplicht en de formele motivering – kritisch op ten aanzien van een arrest van het Hof van Cassatie van 28 maart 2011 ⁽⁴⁾. In dit arrest oordeelde het Hof van Cassatie dat de bepalingen op het vlak van de openbaarheid van bestuur alleen de eventuele beroepsmogelijkheden betreffen. Deze vereisten volgens het Hof niet dat de beslissing die een arbeidsovereenkomst beëindigt, melding maakt van de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de arbeidsrechtbank en van de termijn waarbinnen die rechtsvordering verjaart. Volgens Gilson *et al.* zouden de beroepsmogelijkheden en de (arbeidsrechtelijke) verjaringstermijn wel degelijk aan de contractant moeten worden meegedeeld naar aanleiding van zijn ontslag.

We kunnen besluiten dat dit werk van Gilson *et al.* een overzichtelijke samenvatting biedt van de uiteenlopende rechtsleer en rechtspraak over het al dan niet bestaan van een hoorplicht en formele motiveringsverplichting bij het ontslag van een overheidscontractant. De auteurs spitten de verschillende argumenten die in dit debat aan bod komen, grondig uit en deinen er niet voor terug om zelf een duidelijk standpunt in te nemen. We raden degenen die zich in deze thematiek willen verdiepen, echter wel aan om naast het boek van Gilson *et al.* tevens enkele artikelen te raadplegen die zijn verschenen naar aanleiding van het arrest van het Hof van Cassatie van 12 oktober 2015 ⁽⁵⁾. Het valt te verwachten dat ook het arrest van het Grondwettelijk Hof van 6 juli 2017 aanleiding zal geven tot een stroom artikelen – ook die teksten raden we de geïnteresseerde lezer aan te raadplegen.

Inger DE WILDE,

Postdoctoraal onderzoeker Onderzoeksgroep Management & Bestuur, Universiteit Antwerpen

VAN LANGENDONCK, J. (avec la collaboration de STEVENS, Y. et VAN REGENMORTEL, A.), *Handboek socialezekerheidsrecht*, 9^e éd., Anvers-Cambridge, Intersentia, 2015, 780 p.

Il est de notoriété publique que, sur le plan légistique, le droit de la sécurité sociale n'est pas loin de représenter un véritable anti-modèle, tant il s'agit d'un droit mouvant, complexe, peu lisible, riche en dispositions kilométriques et marqué par une invraisemblable profusion de détails. La législation sociale s'apparente en effet à un entrelacs de

(4) AR S.10.0147.F, *Arr.Cass.* 2011, afl. 3, nr. 233.

(5) O.a. A. CASTADOT, "Motivation formelle et audition préalable en cas de licenciement dans le secteur public (première partie)", *JTT* 2017, 1-6; A. CASTADOT, "Motivation formelle et audition préalable en cas de licenciement dans le secteur public (deuxième partie)", *JTT* 2017, 17-25; S. DE SOMER en V. VUYLSTEKE, "De Wet Motivering Bestuurshandelingen en het ontslag van de overheidscontractant: het langverwachte oordeel van het Hof van Cassatie en een blik op de toekomst", *T.Gem.* 2016, afl. 2, 125-138; A. WITTERS en W. VAN LOON, "De motivering van het ontslag van contractueel overheids-personeel: een afgesloten debat?", *TBP* 2017, afl. 2, 67-81.

textes boursoufflés et superposés les uns aux autres qui, jamais à ce jour, n'ont fait l'objet d'une codification et d'une harmonisation d'ensemble ⁽¹⁾. Il en résulte que de nombreux concepts ne sont pas définis de la même manière dans les différentes branches du système, qu'en raison de leur rédaction souvent alambiquée, les textes sont d'un abord franchement abrupt même pour les spécialistes, qu'il n'est pas beaucoup de règles qui ne soient immédiatement assorties de leur cascade d'exceptions et d'exceptions à l'exception. Micheline Jamoulle a ainsi pu écrire que « le droit de la sécurité sociale constitue sans doute, au même titre que le droit fiscal, le secteur juridique le plus malaisé à maîtriser, en raison d'une technique légistique rebutante laissant souvent à désirer, de la modification constante des textes et aussi d'une jurisprudence abondante et mouvante » ⁽²⁾.

L'un des effets induits par ce mode de production normative quelque peu chaotique est que, sur le plan doctrinal, la matière tend finalement à être assez « compartimentée » et compte peu de généralistes, du moins au sein du monde académique. Ses réglementations sectorielles sont ainsi parfois davantage appréhendées comme des ensembles autonomes, nourris par leurs connexions privilégiées avec d'autres branches du droit et éclairés par leurs spécialistes, plus que comme les composantes d'un tout : les pensions (et le droit des assurances), les soins de santé (et le droit pharmaceutique et médical), les risques professionnels (et le droit de la responsabilité civile), l'aide sociale (et le droit des étrangers), etc.

C'est dans ce contexte général que se démarque le *Handboek socialezekerheidsrecht* de Jef Van Langendonck. Cet ouvrage constitue en effet, en Belgique, le manuel de référence en matière de droit de la sécurité sociale depuis près de trois décennies. Réputé pour sa clarté et sa lisibilité, il couvre l'ensemble (des bases) de la matière, malgré le caractère littéralement tentaculaire de celle-ci.

Son auteur, professeur émérite à la KU Leuven, est sans doute le principal juriste flamand de droit de la sécurité sociale du dernier tiers du 20^e siècle. On lui doit une œuvre particulièrement riche ⁽³⁾. Elle est celle d'un généraliste, le dernier peut-être au sein du monde universitaire, de la sécurité sociale, qui a touché à toutes ses branches – avec, au départ, une attention particulière pour les soins de santé puis, à partir des années 1980 et l'entrée dans l'austérité, pour l'assurance chômage, qu'il considérait comme la « mal aimée » – et qui s'est intéressé à toutes ses problématiques centrales, en ce comprises les questions souvent un peu délaissées du financement de la sécurité sociale, de son organisation administrative, des droits de ses usagers, de la prévention des risques sociaux ainsi que de la réinsertion des allocataires. À travers ses écrits, J. Van Langendonck s'est illustré par le souci constant de réinscrire le droit positif dans son histoire et dans son environnement socio-économique. Il n'a eu de cesse également d'appréhender le droit de la sécurité sociale sous tous les « niveaux » juridiques pertinents : belge bien sûr, mais aussi, voire tout autant, comparé, ainsi qu'européen et international. Le tout en néerlandais, en anglais, en français et en allemand.

Partant, l'œuvre de l'intéressé est celle d'un auteur qui a accumulé au fil des années et des recherches une impressionnante érudition, juridique, historique et comparative, laquelle

- (1) À ce sujet, V. DE GREEF, « L'histoire et l'actualité du projet de codification du droit de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2017, n° 1-2, « Aux sources du droit social. En hommage à Micheline Jamoulle/ Sociaal recht, over bronnen en herbronnen. Als eerbetoon aan Micheline Jamoulle » (dir. D. DUMONT et F. DORSSEMONT), pp. 181-206.
- (2) M. JAMOULLE, « Préface » à F. DEMET, R. MANETTE, P. DELOOZ et D. KREIT, *Les maladies professionnelles*, Collection Bibliothèque de droit social, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 5.
- (3) Voy. l'impressionnante bibliographie de l'intéressé, riche de près de 200 entrées à l'heure de son admission à l'éméritat en 2005, en ouverture de son *liber amicorum* : *Sociale zekerheden in vraagvorm. Liber amicorum Jef Van Langendonck*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2005, pp. xix-xxxi.

lui a permis de léguer aux jeunes générations des écrits à caractère panoramiques sur le système belge de sécurité sociale souvent très éclairants ⁽⁴⁾. Elle est aussi celle d'un auteur caustique et libre penseur, qui n'était pas en premier lieu un technicien du droit de la sécurité sociale – bien qu'on lui doive un certain nombre de chroniques de jurisprudence pionnières, rédigées dans la foulée de la création des juridictions du travail en 1970 –, mais dont les écrits sont en revanche très riches en analyses transversales, en réflexions critiques et en propositions.

Sur un plan plus collectif, enfin, Jef Van Langendonck a, durant une part substantielle de sa carrière, présidé aux destinées de l'Instituut voor Sociaal Recht de la KU Leuven, longtemps le premier foyer intellectuel du pays pour tout qui s'intéresse à la protection sociale, ses évolutions et ses défis. Parallèlement, il a, durant une part tout aussi substantielle, officié comme secrétaire général du European Institute of Social Security, également basé à Leuven et point d'ancrage de nombreuses recherches comparatives en Europe.

Quel rapport entre tout ceci et l'ouvrage recensé, demandera-t-on ? Celui-ci : le *Handboek socialezekerheidsrecht* porte à l'évidence la marque de la science de son auteur et constitue, pour cette raison, une ressource particulièrement précieuse. Si l'on excepte le volumineux *Compendium* de sécurité sociale en deux tomes de Willy van Eeckhoutte ⁽⁵⁾, dont le registre est davantage celui de l'encyclopédie, il s'agit toujours, du côté néerlandophone, de l'unique précis de droit de la sécurité sociale ⁽⁶⁾. Avec la régularité d'une horloge, il paraît, soigneusement mis à jour, à peu près tous les quatre ans. Le livre est précieux avant tout par ses qualités didactiques et la sélection qu'il opère au sein d'une matière particulièrement vaste. Y sont dévoilés avant tout les principes de base du droit belge de la sécurité sociale et leur *ratio*. La littérature comparative est peu mobilisée, pas assez peut-être, mais on sent l'exposé irrigué par la connaissance de celle-ci, de sorte que les diverses singularités du système belge sont bien mises en évidence et expliquées. Dans le même ordre d'idées toujours, on ne trouve pas non plus des torrents de références, mais bien une solide sélection doctrinale et jurisprudentielle qui semble vouloir s'en tenir à l'essentiel. Pour les amateurs d'érudition, l'ouvrage est d'ailleurs une mine d'or en termes de ressources bibliographiques plus anciennes.

Pour toutes ces raisons, l'ouvrage recensé demeure sans équivalent. On notera qu'il est aussi devenu une œuvre en partie collective depuis sa 6^e édition, mise à jour et remaniée, tout comme la suivante, avec l'aide de Johan Put. La 9^e édition, elle, a été réalisée avec la collaboration d'Yves Stevens et Anne Van Regenmortel.

Ces qualités (et leurs origines) soulignées, nous voudrions toutefois faire part d'un regret, formuler quelques sources d'étonnement et partager une interrogation.

Le (vif) regret a trait à la suppression pure et simple, à l'occasion de la neuvième édition, du chapitre retraçant l'histoire de la formation et des évolutions du système belge de sécurité

(4) On pense notamment, parmi bien d'autres, à J. VAN LANGENDONCK, « Wat is er echt mis met de sociale zekerheid? », *B.T.S.Z.*, vol. 48, n° 2, 2006, pp. 279-290 (à l'occasion de son l'éméritat) et ID., « Het Belgisch model van sociale zekerheid: een kritische appreciatie », *B.T.S.Z.*, vol. 50, n° 1, 2008, pp. 43-71 (à l'occasion du cinquantième anniversaire de la *Revue belge de sécurité sociale*).

(5) W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal compendium: socialezekerheidsrecht 2016-2017*, 2 vol., Malines, Kluwer, 2016 (mis à jour chaque année).

(6) Du côté francophone, le manuel de Pierre Denis, arrêté au milieu des années 1990 après plus de deux décennies de bons et loyaux services (P. DENIS, *Droit de la sécurité sociale*, 6^e éd., 2 tomes, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain », 1994), a trouvé un successeur avec l'heureuse arrivée de celui de Jean-François Funck à partir du milieu des années 2000 (J.-F. FUNCK, avec la collaboration de L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, 2^e éd., Collection Droit actuel, Bruxelles, Larcier, 2014).

sociale, depuis la naissance de la bienfaisance publique au lendemain de la Révolution française jusqu'au tournant de l'activation au début des années 2000 (n^{os} 96 à 164, pp. 33 à 54 dans la 8^e édition). Ce très utile aperçu synthétique de l'histoire du droit belge de la sécurité sociale est mystérieusement passé à la trappe, sans explications. C'est étonnant au regard des centres d'intérêt et des convictions de l'auteur, du reste répétées sans ambiguïté dans la préface : « Heel wat regelingen zijn niet te begrijpen zonder referentie naar hun historische achtergrond. De zin en het waarom van de regelingen beschouwen wij vaak als belangrijker dan de precieze beschrijving ervan [...] » (p. v). On ne peut qu'opiner, mais pourquoi alors avoir supprimé les pages introductives permettant de saisir « le sens et le pourquoi des règles » ? Espérons que le panorama diachronique, et les précieuses références qui le soutenaient, seront réintégrés dans la prochaine édition du livre, complétés par un bilan des mesures d'austérité en matière de sécurité sociale qui se succèdent depuis les gouvernements Di Rupo (2011-2014) et Michel (2014-...).

Les étonnements concernent les aspects de la matière qui sont entièrement passés sous silence. On ne trouve ainsi pas le moindre développement à propos du « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution, dont la simple existence est à peine renseignée (n^o 15, p. 8). Pourtant, ce « droit » surplombe l'ensemble de la matière et commence, plus de vingt ans après sa constitutionnalisation, à se frayer un chemin vers les prétoires. Quels en sont les contours et quelle en est la portée précise ? Autrement dit, que signifie-t-il et dans quelle mesure peut-il être invoqué devant un juge, et avec quels effets ? Dans la mesure où la jurisprudence montre qu'il a cessé d'être un tigre de papier, une synthèse à ce sujet aurait toute sa place en tête de l'ouvrage.

De même, le précis est totalement muet à propos de la répartition des compétences en matière de sécurité sociale. C'est pourtant devenu, singulièrement depuis la sixième réforme de l'État, une problématique incontournable – que l'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore. Non moins de 15 milliards d'euros en base annuelle ont ainsi été sortis du budget de la sécurité sociale fédérale pour être transférés aux entités fédérées. Et ces masses financières ont trait à des composantes de la protection sociale significatives, à commencer par les prestations familiales, entièrement scindées. Dans ce contexte, une vue d'ensemble sur la répartition des attributions en matière sociale entre les différents niveaux de pouvoir que compte notre petit pays, incluant un rappel sur la saga de la *zorgverzekering*, aurait certainement son utilité. Plus fondamentalement, la limitation de la matière couverte au seul droit fédéral devient sans doute intenable, si du moins l'ouvrage entend continuer à couvrir l'ensemble de la sécurité sociale.

De manière générale, un toilettage ça et là serait le bienvenu, afin de dépoussiérer la partie conceptuelle introductive et de la compléter par une utilisation des travaux postérieurs à ceux auxquels il est fait référence, de mettre à jour les mentions des « Europese Gemeenschappen » qui persistent, d'éviter d'annoncer que tel sujet va faire l'objet de trois sections quand les développements qui suivent n'en comptent en réalité que deux, bref à remédier aux quelques scories qui mériteraient d'être éliminées et à rafraîchir certains passages.

Quant à l'interrogation, enfin, elle porte sur la structure même de l'ouvrage. De manière fort classique, celui-ci expose successivement, après une première partie transversale consacrée au concept de sécurité sociale, à ses problématiques centrales et à son organisation administrative, le régime de sécurité sociale de chacun des quatre grands régimes : travailleurs salariés, travailleurs indépendants, agents des services publics et aide sociale, dans la ligne de la définition de la sécurité sociale établie par la charte de l'assuré social de 1995. Faut-il encore conserver ce découpage usuel, qui épouse les contours du partage historique de la population en catégories socio-professionnelles distinctes – salariés, indépendants, fonctionnaires et, pour le dire rapidement, pauvres ? La solution se justifie tant que les règles applicables aux uns et aux autres demeurent distinctes. Elle reste donc

encore pertinente, mais tend à l'être de moins en moins, au fur et à mesure que progresse le très lent mouvement d'harmonisation des régimes de sécurité sociale, du moins des trois régimes professionnels adossés au travail. L'intégration progressive des indépendants et, dans une moindre mesure, des agents des services publics dans le régime des salariés tend à faire de ce dernier le régime général. Comme le sait, ce mouvement a déjà abouti en matière de soins de santé et de prestations familiales. Il progresse, pas à pas, s'agissant des pensions, de l'invalidité et de la maternité, même si beaucoup de chemin reste assurément encore à faire. Il n'a pas commencé en matière de chômage – sauf à considérer le « droit passerelle » comme une forme d'embryon d'assurance chômage pour les indépendants –, d'accidents du travail, de maladies professionnelles et, *last but not least*, de calcul des cotisations sociales.

À partir de ce constat, deux voies peuvent légitimement se défendre (pour ce qui nous concerne, notre religion n'est pas faite) : soit maintenir une approche par régime, comme le fait le manuel recensé, compte tenu des différences significatives entre catégories qui persistent dans la majorité des branches, soit opter pour une présentation plus intégrée, qui expose les règles applicables en matière de champ d'application, de financement, de structures administratives, puis celles qui portent sur chacun des secteurs de la sécurité sociale, en opérant à l'intérieur de ceux-ci, là où c'est encore nécessaire, la distinction entre salariés, indépendants et fonctionnaires. Cette seconde solution n'aurait-elle pas le mérite d'indiquer la direction générale dans laquelle le système évolue lentement mais sûrement ? À tout le moins, elle ferait davantage ressortir, d'un point de vue didactique, l'état d'avancement du processus d'homogénéisation de la couverture sociale des travailleurs.

*
* *

À présent, en route pour une dixième édition refondue ! Tel est du moins le souhait ardent de l'admirateur de J. Van Langendonck et de son œuvre auteur de ces quelques lignes.

Daniel DUMONT,
Professeur de droit de la sécurité sociale, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles

