

**Le contrat d'intégration sociale
comme matérialisation paradigmatique
des "obligations correspondantes"
inscrites à l'article 23 de la Constitution ?**

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine", proclame l'article 23 de la Constitution, qui poursuit :

"À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment [...] 2° [...] le droit à l'aide sociale".

Isabelle Hachez l'a montré dans son étude publiée ci-dessus, les termes "obligations correspondantes" insérés dans l'article 23 de la Constitution doivent s'analyser essentiellement comme des restrictions qui peuvent être apportées aux droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans cette disposition. Dit autrement, le titulaire d'un droit est, en même temps, investi du devoir de contribuer à la réalisation de celui-ci. Tout créancier qu'il est de sa prérogative constitutionnelle envers la puissance publique, il est tenu de collaborer aussi, par son office propre, au progrès social et économique de la société qui l'accueille. Encore faut-il, toutefois, que ces limitations poursuivent la finalité de permettre aux citoyens de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette condition-là seulement les obligations correspondantes mises à charge du bénéficiaire d'un droit fondamental recevront-elles validité et légitimité.

Consacré, on l'a vu, par l'article 23 de la Constitution, le droit à l'aide sociale *sensu lato*, comprenant schématiquement le droit au revenu d'intégration et le droit à l'aide sociale au sens strict (*cf. infra*), offre un terrain d'application particulièrement fertile à la thématique des obligations correspondantes. Depuis 1993, en effet, les demandeurs et les titulaires d'un revenu d'intégration ou d'une aide sociale peuvent se voir assujettis à un projet individualisé d'intégration sociale leur imposant une série de démarches à suivre. Propres, en théorie, à accélérer la réinsertion socioprofessionnelle de celui qui les observe scrupuleusement, ces injonctions valent à celui qui les méconnaît de lourdes sanctions.

Coulées dans un contrat en bonne et due forme, ces différentes exigences incarnent exemplairement les obligations correspondantes dont peuvent être assortis les droits fondamentaux. Ce contrat dit d'intégration sociale nourrit-il cependant l'objectif de respecter la dignité humaine de celui qui y souscrit, attendu qu'à défaut, l'obligation doit immanquablement être frappée de caducité ? Telle constitue, précisément, l'interrogation centrale à laquelle la présente étude s'attachera de répondre.

1. DESCRIPTION

a) dans le cadre du revenu d'intégration

Non content de devoir satisfaire à une série de conditions objectives afférentes notamment à la nationalité, à l'âge ou encore au niveau des ressources, l'individu désireux de bénéficier du revenu d'intégration sociale, ancien minimum de moyens d'existence ("minimex"), doit être "disposé à travailler"¹. Sous prétexte de simplifier cette question probatoire et animée, officiellement, par le souci de promouvoir une "nouvelle citoyenneté" plus active et responsable², la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire³ a introduit une modification substantielle au sein de la législation. Désormais, en effet, "l'octroi et le maintien d'un revenu d'intégration peuvent être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale"⁴. La preuve de la disposition au travail peut "notamment résulter de l'acceptation et du suivi d'un projet individualisé d'intégration sociale proposé par le bénéficiaire ou le centre public d'aide sociale", disposait pour sa part, de manière plus éloquente, la loi du 7 août 1974 en vigueur à l'époque⁵ et remplacée, tout en étant maintenue dans son architecture générale, par la loi actuelle du 26 mai 2002. En d'autres termes, la soumission aux conditions d'un contrat d'intégration sociale représente, pour l'intéressé, un moyen parmi d'autre d'attester de sa bonne volonté. Il est à signaler toutefois qu'à l'égard des demandeurs âgés de moins de 25 ans, la faculté probatoire se mue, là, en

¹ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 3, 5°.

² "L'évolution de l'ensemble du droit public transforme progressivement la relation unilatérale entre l'autorité publique et [le citoyen] en une relation contractuelle", explique ainsi la Ministre Onkelinx (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1991-1992, 546-2, p. 4).

³ Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

⁴ Loi du 26 mai 2002, art. 13, §2.

⁵ Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 18 septembre 1974, art. 6, §2, al. 1er.

véritable obligation formelle⁶. Dans un délai de trois mois à dater de la requête initiale, le jeune concerné *doit* en effet avoir conclu pareil engagement avec le C.P.A.S. pour pouvoir jouir du revenu d'intégration⁷.

Endossant obligatoirement la forme d'un écrit, la convention est juste censée "décrire les différentes démarches et étapes devant permettre de préparer la personne à une activité professionnelle"⁸. Revêtant, on le voit, des contours imprécis dans les textes, ce "projet individualisé d'intégration sociale" prend les traits, dans la pratique, d'un véritable contrat, dit d'intégration sociale. Négociée avec un assistant social, cette convention peut indifféremment porter sur le suivi⁹ et la réussite¹⁰ des études, la participation régulière à une formation professionnelle, la recherche active d'un emploi¹¹, la bonne maintenance du logement, l'accomplissement de démarches administratives ou, encore, l'entretien d'une hygiène correcte. En tout état de cause, le bénéficiaire — jeune ou non — qui contrevient au contrat d'intégration sociale encourt une sanction spécifique : la suspension partielle ou totale du paiement du revenu d'intégration sociale pour une durée d'un mois au maximum¹². En cas de récidive dans l'année, le délai de suspension peut s'élever jusqu'à trois mois¹³.

⁶ C'est bien l'âge, et non le statut scolaire ou professionnel, qui fixe cette ligne de démarcation. Ainsi, un étudiant de 28 ans terminant ses études d'ingénieur a été considéré comme libre de refuser un contrat d'intégration sociale (Trib. trav. Liège, 11ème ch., 9 mars 2000, X. c. C.P.A.S. de Liège, R.G. 302.322). À moins qu'elles n'indiquent expressément une autre source, les différentes décisions de jurisprudence ici recensées sont tirées, suivant leur date, d'une des trois recherches (portant sur les années 2000, 2001 et 2002) intitulées *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2000* (ou 2001 ou 2002). Remises respectivement en juin 2001, décembre 2002 et en mars 2004, ces études ont été réalisées, à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, par un collectif de recherche comprenant quatre centres universitaires : le Centre interdisciplinaire *Droits fondamentaux & Lien social* des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur (Jacques FIERENS, Myriam BODART, Martine VAN RUYMBEKE et Philippe VERSAILLES), le *Vakgroep Publiekrecht-Vakgebied Bestuurrecht* de l'Universiteit Gent (Ludovic VENY et Ivo CARLENS), le *Centre de Recherche et Prospective en Droit social* de l'Université Libre de Bruxelles (André NAYER, Jean-Claude BODSON, Bernadette SMEESTERS et Olivier MORENO) ainsi que le *Vakgroep Rechten* de l'Universiteit Antwerpen (Daniel CUYBERS et Jan BUELENS).

⁷ Arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 19, al. 1er.

⁸ Arrêté royal du 11 juillet 2002, art. 19, al. 2.

⁹ Trib. trav. Arlon, 1ère ch., 1er février 2000, X. c. C.P.A.S. de Rouvroy, R.G. 28.539.

¹⁰ Trib. trav. Liège, 9ème ch., 9 novembre 2000, X. c. C.P.A.S. de Esneux, R.G. 308.810.

¹¹ Un C.P.A.S. peut ainsi imposer au titulaire du revenu d'intégration de se présenter périodiquement au service social de la commune pour y discuter des offres d'emploi. Cf. notamment Trib. trav. Termonde (section Saint-Nicolas), 3ème ch., 13 novembre 2001, X. c. C.P.A.S. de Temse, R.G. 58.506/59.342.

¹² Voy. entre autres Trib. trav. Bruxelles, 1ère ch., 1er mars 2001, X. c. C.P.A.S. de Ganshoren, R.G. 30.494/00 et Trib. trav. Arlon, 4 décembre 2001, X. c. C.P.A.S. de Florenville, R.G. 30.284.

¹³ Loi du 26 mai 2002, art. 30, §2.

b) dans le cadre de l'aide sociale sensu stricto

Si l'octroi — et le maintien¹⁴ — du revenu d'intégration se trouvent subordonnés à une série d'exigences décrites ci-dessus (nationalité, âge, etc.), l'aide sociale *sensu stricto* est accordée, en principe, dès que se trouve bafouée la dignité humaine en raison de l'état de besoin de l'intéressé. "Toute personne a droit à l'aide sociale", proclame la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dans son article premier. "Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine"¹⁵. L'aide est ainsi due en toutes circonstances, indépendamment de l'âge, de la nationalité, de la situation de logement de l'intéressé et, même, de ses éventuels (dé)mérites. Seule l'atteinte à la dignité humaine doit, en l'espèce, être démontrée¹⁶.

Nonobstant, la loi du 12 janvier 1993 a glissé dans cette législation fondatrice une disposition restrictive capitale¹⁷, prévoyant que "l'aide financière peut être liée aux conditions énoncées à l'article 6 de la loi du 7 août 1974"¹⁸. Anodin, cet articulet renvoie, en fait, à des dispositions essentielles. Car le bénéficiaire de l'aide sociale peut, par là, se voir respectivement contraint d'afficher sa disposition au travail¹⁹, de faire valoir ses droits aux prestations sociales²⁰ et de réclamer ses créances alimentaires²¹. Surtout, l'incise a pour effet majeur de lier le régime de l'aide sociale au contrat d'intégration sociale applicable en matière de revenu d'intégration²². Voilà donc l'aide sociale potentiellement soumise au suivi d'un projet d'insertion. Attachée, en théorie, au seul critère de l'atteinte à la dignité humaine, l'aide sociale prise dans son sens strict voit, de la sorte, sa portée substantiellement limitée²³.

¹⁴ Voy. Trib. trav. Verviers, 1ère ch., 25 avril 2000, X. c. C.P.A.S. de Verviers, R.G. 0253/2000.

¹⁵ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

¹⁶ Sur le sujet, voy. I. DECHAMPS et M. van RUYMBEKE, *L'aide sociale dans la dynamique du droit*, Bruxelles, De Boeck Université, 1995, ainsi que M. van RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, "Aide sociale et minimex", *Guide social permanent*, t. IV, Diegem, Samson (ouvrage à feuillets mobiles).

¹⁷ Loi du 8 juillet 1976, art. 60, §3, nouveau.

¹⁸ L'article 6 de la loi du 7 août 1974 est devenu : les articles 3, 5°, 3, 6°, 4, 11 et 13, §2, de la loi du 26 mai 2002.

¹⁹ Loi du 26 mai 2002, art. 3, 5°.

²⁰ Loi du 26 mai 2002, art. 3, 6°.

²¹ Loi du 26 mai 2002, art. 4.

²² Loi du 26 mai 2002, art. 11 et 13, §2.

²³ Voy., pour de plus amples développements, M. BODART (dir.), *L'activation des allocations sociales*, Bruxelles, La Chartre, 2000, *passim*.

2. APPRÉCIATION CRITIQUE

a) ratio legis

Sur papier, la philosophie portée dans les flancs du contrat d'intégration sociale peut séduire. Incontestablement stimulante, la figure contractuelle introduit les concepts d'autonomie et de responsabilité dans un domaine, l'aide sociale *sensu lato*, trop souvent marqué à la fois par l'arbitraire de l'administration et l'assistanat. "Le contrat", exposent les auteurs de la loi du 12 janvier 1993, "c'est la confiance faite dans un pacte passé entre un citoyen et une collectivité; c'est reconnaître le citoyen comme sujet de droit"²⁴. Assurément, une participation accrue au fonctionnement de la société requiert une conscience proportionnellement plus aiguë de ses droits et de ses devoirs. À l'heure où, par ailleurs, le public traditionnel des C.P.A.S. a perdu de son homogénéité (cette diversité sociale reflétant elle-même la flexibilité exigée actuellement sur le marché du travail), le contrat permet opportunément d'apporter des réponses *individuelles* et adaptées aux demandeurs d'aide²⁵.

b) un contrat obligatoire de fait sinon de droit

Hélas, le contrat d'intégration sociale ne s'inscrit manifestement pas dans cette vision exagérément optimiste. C'est que, à la base, cette convention réunit des partenaires foncièrement inégaux : CPAS d'un côté, demandeur d'aide de l'autre. Or, pour négocier équitablement et passer contrat, les parties doivent idéalement être placées sur pied d'égalité. À peine de quoi, l'accord, loin d'aboutir à la valorisation mutuelle des intérêts, exacerbe le différentiel de départ. Secrété par l'État providence, le droit ne saurait être le démultiplicateur légal d'une domination de fait.

Là n'est cependant pas le problème car si l'instance du droit ne devait formaliser que des relations purement égalitaires, elle perdrait tout son potentiel de transformation sociale. Instrument de reproduction de l'ordre établi, la figure juridique fournit aussi — et c'est son paradoxe foncier — un irremplaçable levier destiné à rééquilibrer, par la vertu contraignante de la loi, les rapports de force. Ainsi, la convention pérennise l'acquis et l'inscrit dans une durée itérative et non aléatoire. Loin de fuir ces champs farouchement inégalitaires que sont,

²⁴ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630-5, p. 36.

²⁵ P. PALSTERMAN, "Rupture ou continuité ?", *La Revue nouvelle*, juillet-août 2002, n°7-8, p. 11.

par exemple, les relations de travail et les rapports locatifs, le droit s'en empare résolument, pour hérissier de garde-fous la position de la partie faible²⁶.

S'agissant, toutefois, des contrats d'intégration sociale, force est de constater que la législation n'aménage aucun contrefort spécifique susceptible d'étañçonner la position du demandeur d'aide dans la négociation avec le C.P.A.S. C'est là, précisément, que le bât blesse. Alors qu'il est censé exister, suivant l'exposé des motifs de la loi du 12 janvier 1993, "une égalité entre le pauvre et le C.P.A.S."²⁷, le bénéficiaire cumule les handicaps de départ.

En premier lieu, l'état de besoin extrême qu'il doit affronter oblige littéralement l'ayant droit à postuler l'aide publique et lui retire la possibilité de ne pas contracter avec le C.P.A.S.

Sur le plan juridique, par ailleurs, il n'existe pas davantage de marge de négociation. Certes le texte fait-il état, à propos du contrat d'intégration sociale pour les personnes âgées de 25 ans et plus, d'une simple possibilité mise à la disposition du C.P.A.S. La preuve de la disposition au travail peut "*notamment* résulter de l'acceptation et du suivi d'un projet individualisé d'intégration sociale", disposait ainsi la législation sur le minimum de moyens d'existence avant son remplacement par la loi du 26 mai 2002²⁸, laquelle stipule : "L'octroi et le maintien d'un revenu d'intégration *peuvent* être assortis d'un projet individualisé d'intégration sociale"²⁹. Pour les bénéficiaires de plus de 25 ans, le contrat est donc, en théorie, conclu sur une base volontaire. Le demandeur ne doit pas nécessairement exhiber un contrat d'intégration sociale pour attester de sa disposition au travail et peut, pour ce faire, s'appuyer sur tout autre mode de preuve. Mais que se passera-t-il, dans les faits, si le bénéficiaire refuse la proposition d'insertion émanant du C.P.A.S. ? Celui-ci n'aura-t-il pas alors démontré, *a contrario*, la mauvaise volonté du demandeur, justifiant le retrait ou le non octroi de l'aide ? La disposition au travail n'a-t-elle pas été érigée en condition autonome d'octroi du revenu d'intégration par la loi du 26 mai 2002³⁰ ? Il semble, en tout cas, que la pratique des C.P.A.S. soit, en cette matière

²⁶ Voy. respectivement la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *M.B.*, 5 août 1978 et la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991, modifiée elle-même par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997.

²⁷ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992 - n°630/5, p. 36.

²⁸ Souligné par nous (voy. *supra*).

²⁹ Loi du 26 mai 2002, art. 13, §2 (anciennement art. 6, §2, de la loi du 7 août 1974), souligné par nous.

³⁰ Loi du 26 mai 2002, art. 3, 5° (anciennement art. 6, §1er, de la loi du 7 août 1974).

comme en d'autres, éminemment hétérogène, certains recourant systématiquement au contrat d'intégration sociale pour les plus de 25 ans là où d'autres se montrent plus sélectifs. Au minimum, et tel constitue un effet inattendu du contrat d'intégration sociale, il paraît acquis que le C.P.A.S. soit tenu de soumettre à la signature du demandeur un projet individualisé avant de pouvoir de le déclarer indisposé au travail³¹.

Quoi qu'il en soit, une certaine jurisprudence a déjà tranché. Ainsi, une personne ayant simplement "émis des réserves" à sa mise au travail (à raison de 19 heures par semaine) a vu son comportement assimilé à un "refus de travail". Par surcroît, cette attitude a entraîné rien moins que la suspension "sans limitation de durée" du minimex³². On le voit, l'interruption du paiement de l'allocation ne prend pas toujours fin de plein droit à l'expiration du délai maximal prévu par la loi (un mois pour une première "infraction", trois mois en cas de récidive). Le tribunal du travail de Nivelles n'a-t-il pas refusé, dans la ligne, de reprendre automatiquement la délivrance du minimum de moyens d'existence à un demandeur qui n'a pas adopté, pendant la période de suspension, une démarche active (recontacter le C.P.A.S., par exemple), se contentant d'attendre passivement d'être convoqué³³. Par là, la juridiction semble introduire, *contra legem*, une condition supplémentaire à l'obtention du minimex après une phase de cessation forcée³⁴.

Et il ne suffit évidemment pas de s'engager, "sur papier", pour mériter son allocation; encore faut-il, dans la pratique, observer scrupuleusement les obligations mises à sa charge. Ainsi, la jurisprudence a interprété le non respect — sans raison légitime — du contrat comme une absence claire et avérée, se suffisant à elle-même, de disposition au travail³⁵. À titre d'exemple, le simple fait de se présenter "régulièrement" en retard à son travail constitue une

³¹ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 19 avril 2000, X. c. C.P.A.S. de Saint-Josse-ten-Noode, R.G. 13.293/00 et Trib. trav. Huy, 2ème ch., 23 février 2000, X. c. C.P.A.S. de Anthisnes, R.G. 52.137.

³² Trib. trav. Anvers, 28 juin 1995, *Chr. D.S.*, 1996, p. 547, obs. H. FUNCK.

³³ Trib. trav. Nivelles, 2ème ch., 21 août 2001, X. c. C.P.A.S. de Waterloo, R.G. 1325/N/2000 et 1909/N/2000.

³⁴ Signalons, toutefois, que le délai de 3 mois maximum séparant la "récidive" et le rétablissement de l'allocation est parfois réduit par certains juges (notamment Trib. trav. Anvers, 6ème ch., 16 février 2001, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 325.859).

³⁵ Voy. notamment Trib. trav. Tongres, 1ère ch., 25 avril 2001, X. c. C.P.A.S. de Lanaken, R.G. 325.859, Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 30 mai 2002, X. c. C.P.A.S. d'Etterbeek, R.G. 2.364/02, Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 20 juin 2002, X. c. C.P.A.S. d'Ixelles, R.G. 31.094/00 et Trib. trav. Verviers, ch. des vacations, 13 août 2002, X. c. C.P.A.S. de Verviers, R.G. 0736/2002.

infraction au contrat qui peut valoir à son auteur une suspension (de 3 mois en l'espèce) de son allocation³⁶, tout comme le fait de quitter le pays pour une longue période sans en informer le C.P.A.S. ni lui donner de nouvelles pendant deux mois³⁷. Pareillement, une passivité prolongée et une absence de pièces justificatives peuvent s'avérer fatales³⁸. En revanche, le retard pris dans la remise d'un rapport de stage n'a pas été considéré comme une entorse suffisamment grave au contrat qu'elle doive entraîner pour son titulaire la révocation du droit au revenu d'intégration³⁹.

En toute hypothèse, les moins de 25 ans ne disposent, eux, d'aucun choix, fût-ce sur un plan formel. Pas même des motifs de santé et d'équité ne peuvent, semble-t-il, dispenser le jeune de s'engager dans les liens d'un contrat avec le centre public *d'action* sociale (et non plus d'aide sociale, suivant la nouvelle dénomination qui traduit et entérine ce changement de paradigme). "Il est permis dans ce cas de douter du libre consentement donné au contrat", observe Jean-François Funck⁴⁰. Dans ces conditions, en effet, la liberté de contracter, qui implique celle de ne *pas contracter*, apparaît inexistante, que ce soit *de iure* (vis-à-vis du jeune) ou *de facto* (à l'égard du plus âgé)⁴¹. "L'aide du C.P.A.S.", s'interroge dès lors Philippe Versailles, "est-elle la gratification d'une intégration sociale réussie ou, au contraire, la condition première de possibilité, dans l'ordre tant chronologique que logique, d'une quelconque mise en route vers une forme ou une autre d'intégration sociale ?"⁴².

c) absence formelle de droit au contrat

Pour autant, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, la législation n'instaure aucun *droit* au contrat d'intégration sociale à faire valoir contre le C.P.A.S., même si l'exposé des motifs de la loi du 26 mai 2002 y fait, lui,

³⁶ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 28 février 2002, X. c. C.P.A.S. Ganshoren, R.G. 22.581/01.

³⁷ Trib. trav. Anvers, 25 mars 2002, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 340.355.

³⁸ Trib. trav. Charleroi, 5ème ch., 12 mars 2002, X. c. C.P.A.S. de Charleroi, R.G. 58.715/R.

³⁹ Trib. trav. Charleroi, 5ème ch., 13 décembre 2002, X. c. C.P.A.S. d'Anderlues, R.G. 55.305/R.

⁴⁰ Cf. J.-F. FUNCK, "Le projet individualisé d'intégration sociale dans la loi sur le minimum de moyens d'existence", *J.D.J.*, n°124, avril 1993, p. 4.

⁴¹ "Un contrat dont la signature ne pourrait être que contrainte en raison de la situation d'indigence des bénéficiaires serait nul dans tout autre domaine de notre législation", s'inquiétait d'ailleurs un parlementaire. Amendement de M. Snappe, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n°546-4.

⁴² Ph. VERSAILLES, "La longue marche des sans-abri", *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, sous la direction de G. Benoît, H. Funck, et P. Jadoul, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 1996, p. 111.

allusion⁴³. Cette absence risque malheureusement de s'avérer préjudiciable à l'égard de deux types de demandeurs au moins. En effet, ceux qui connaissent bien leurs limites (pour les avoir souvent passées) demandent, parfois, qu'on borne leur parcours. Par ailleurs, l'état de profond désespoir qui affecte certains démunis, parmi les plus déstructurés, requiert une prise en charge davantage institutionnalisée. La jurisprudence, pour sa part, hésite. Rivée parfois au prescrit légal, elle refuse de faire droit à ces légitimes demandes⁴⁴, tout en érigeant le projet individualisé d'insertion, en d'autres occasions, en véritable droit pour le demandeur. Ainsi le tribunal du travail de Bruxelles a-t-il condamné le C.P.A.S. de la ville à conclure un contrat d'intégration sociale en bonne et due forme avec un individu qui venait d'achever une longue détention pénitentiaire⁴⁵. Pour sa part, le tribunal du travail de Huy n'a pas hésité à condamner le centre public d'action sociale de la commune à fournir, dans le cadre de l'article 60 de la loi organique sur les C.P.A.S.⁴⁶, un emploi au demandeur d'aide, à moins que le centre se décide, enfin, à passer avec l'usager un contrat d'intégration sociale⁴⁷. Par ailleurs, le contrat d'intégration sociale peut avoir ceci de bénéfique qu'il acclimate l'allocataire social aux vicissitudes auxquelles il sera inévitablement confronté dans son processus de réintégration. Épinglons à cet égard le projet de contrat d'intégration sociale élaboré par le tribunal du travail de Bruxelles à l'attention du C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean. "Ce programme", avertit le document, "n'a pas pour but de minimiser les difficultés, bien réelles, auxquelles se trouve confronté le requérant, mais de mettre au centre des débats le concept de réalité qui s'impose à tout un chacun, quelle que soit la position qu'il occupe ou les avatars de sa vie privée et familiale"⁴⁸.

⁴³ "Le contrat est obligatoire lorsque le CPAS ou la personne elle-même le demande" (Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1603/001, p. 20).

⁴⁴ Voy. notamment Trib. trav. Bruxelles, 8 septembre 1994, *J.D.J.*, n°139, p. 35.

⁴⁵ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 25 janvier 2001, X. c. C.P.A.S. de Schaerbeek, R.G. 30.002/00.

⁴⁶ On vise par là les contrats de travail dits "article 60" en référence à l'article 60, §7, de la loi du 8 août 1976 qui ouvre cette possibilité. Les C.P.A.S. peuvent ainsi faire office eux-mêmes d'employeur en mettant l'usager ou non à la disposition d'autres employeurs. Voy. arrêté royal du 11 juillet 2002 déterminant les conditions d'octroi, le montant et la durée de la subvention, accordée aux centres publics d'aide sociale, pour une occupation à temps partiel, en application de l'aide sociale, d'un ayant droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

⁴⁷ Trib. trav. Huy, 2ème ch., 28 février 2001, X. c. C.P.A.S. de Huy, R.G. 53.443, 53.444 et 53.445.

⁴⁸ Trib. trav. Bruxelles, ch. des vacations, 29 août 2001, X. c. C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. 13.371/01. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 10 décembre 2001, X. c. C.P.A.S. d'Ixelles, R.G. 14.223/01.

d) obligations unilatérales

La loi du 12 janvier 1993 n'engendre des obligations qu'à la charge du demandeur d'aide, institué du reste "débitteur d'intégration"⁴⁹. Partant, le C.P.A.S. n'est astreint à aucune guidance spécifique en rapport avec le contrat. Tout juste les travaux préparatoires de la loi organique du 26 mai 2002⁵⁰, couplés à l'arrêté d'exécution de celle-ci⁵¹, annoncent-ils que "le contrat précise les engagements du centre et du demandeur", sans fournir davantage de détails⁵². On le voit, le flou reste de mise. Signalons, à cet égard, que la jurisprudence rappelle parfois certains C.P.A.S. à l'ordre. Elle leur intime de clarifier le contenu du contrat d'intégration sociale plutôt que de se complaire dans une logomachie qui ne permet pas d'apprécier les engagements de chaque partie, pas davantage qu'elle ne contribue à orienter utilement le demandeur dans ses démarches de réinsertion sociale⁵³. Et, dans la ligne, notons qu'une jurisprudence audacieuse n'hésite pas à mettre certaines obligations explicites à charge du C.P.A.S. Ainsi le tribunal du travail de Bruxelles a-t-il condamné le C.P.A.S. de la commune de Schaerbeek à effectuer, au nom d'un ex-détenu, les démarches utiles pour affilier celui-ci auprès d'un organisme assureur⁵⁴.

Il se déduit des développements précédents une conséquence logique mais inacceptable du point de vue social. De fait, ce partenaire non obligé qu'est le C.P.A.S. détient un pouvoir unilatéral de sanction, laquelle consiste, on le sait, en une suspension du paiement du revenu d'intégration, mesure grave s'il en est s'agissant du minimum absolu pour assurer une subsistance matérielle plus ou moins susceptible de respecter la dignité du bénéficiaire. Cette allocation financière ne constitue-t-elle pas, aux dires mêmes de la jurisprudence, "la limite inférieure extrême au-delà [lire: en deçà] de laquelle les

⁴⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992 - n°630/5, p. 36.

⁵⁰ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1603/001, p. 19.

⁵¹ Arrêté royal du 11 juillet 2002, art. 11, §1er, al. 1er.

⁵² Relevons, à titre de comparaison, que la législation française sur le R.M.I. impose de faire figurer explicitement dans le contrat d'insertion "la nature des engagements réciproques" (art. 42-4, 3°, ex 36, de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, *J.O.*, 3 décembre 1988, modifiée par la loi n°92-722 du 29 juillet 1992, *J.O.*, 30 juillet 1992).

⁵³ Voy. notamment Trib. trav. Liège, 11ème ch., 14 juin 2001, X. c. C.P.A.S. de Liège, R.G. 311.992.

⁵⁴ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 25 janvier 2001, X. c. C.P.A.S. de Schaerbeek, R.G. 30.002/00.

conditions de vie sont considérées comme intenable⁵⁵ ? Et, par surcroît, cette funeste conséquence sanctionne indifféremment le refus du demandeur jeune de passer formellement contrat *et* le non respect par l'allocataire social des obligations matérielles liées audit contrat. De la même manière, elle frappe le titulaire du revenu d'intégration et, à la fois, le bénéficiaire d'une aide sociale *sensu stricto*, considérée pourtant comme le tout dernier filet protecteur. Ainsi le tribunal du travail de Bruxelles a-t-il refusé d'annuler la décision du C.P.A.S. de Ganshoren qui avait supprimé l'aide sociale à un candidat réfugié ayant refusé de signer le contrat d'insertion socioprofessionnelle⁵⁶. La section de législation du Conseil d'État ne proclamait-elle pourtant pas sans détour : "le droit à l'aide sociale est un droit subjectif, exigible même sans aucune contrepartie"⁵⁷ ? Et, concernant le respect dû au contrat, la jurisprudence, qui statue au cas par cas et soupèse la sévérité des éventuelles sanctions⁵⁸, ne se montre pas nécessairement plus compréhensive. Ainsi, un individu cohabitant avec ses parents a vu son aide financière supprimée parce qu'il n'avait pas trouvé de job d'étudiant ni collaboré avec son agent d'insertion pour en décrocher un⁵⁹. Et si le contrat porte, par exemple, sur le suivi de cours (de français en l'espèce), la radiation de l'école pour cause d'absences injustifiées peut entraîner la suspension de l'aide sociale⁶⁰. De même, la non présentation, sans justification, à un rendez-vous dans le cadre d'un projet d'insertion⁶¹ ou l'abandon du lieu de travail⁶² indique à suffisance de droit l'absence de disposition au travail de l'intéressé. De manière générale, le contrat d'intégration sociale clarifie opportunément, au goût du tribunal du travail d'Anvers, les enjeux. Le bénéficiaire sait désormais explicitement que l'aide

⁵⁵ Trib. trav. Liège, 11 juillet 1995, *J.L.M.B.*, 1997, p. 558.

⁵⁶ Le centre souligne la circonstance aggravante suivant laquelle "le demandeur ne s'est pas présenté aux rendez-vous fixés", et épingle dans le chef du candidat réfugié "son défaut de disponibilité sur le marché de l'emploi" ainsi que "son manque de collaboration". Parce qu'il suivait déjà des cours d'anglais à raison de 15 heures par semaine, le demandeur s'était, en effet, abstenu de s'engager dans un contrat d'occupation de 15 heures par semaine également, tout en ne produisant qu'une seule preuve de recherche d'emploi, postérieure, qui plus est, à la décision contestée. Voy. Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 8 janvier 2001, X. c. C.P.A.S. de Ganshoren, R.G. 25.126/00, en notre possession.

⁵⁷ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, 1734-1, p. 82.

⁵⁸ Cf. O. MORENO, M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES *et al.*, *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2002*, recherche réalisée à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, mars 2004, p. XII.

⁵⁹ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 23 janvier 2002, X. c. C.P.A.S. de Saint-Gilles, R.G. 19.768/01.

⁶⁰ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 29 mai 2002, X. c. C.P.A.S. de Ganshoren, R.G. 25.969/2002. Voy. également Trib. trav. Verviers, 1ère ch., 8 février 2000, X. c. C.P.A.S. de Verviers, R.G. 2068/99.

⁶¹ Trib. trav. Namur, 9ème ch., 14 juillet 2000, X. c. C.P.A.S. de Namur, R.G. 108.101.

⁶² Cour trav. Bruxelles, 8ème ch., 9 mars 2000, X. c. C.P.A.S. de Bruxelles, R.G. 38.777.

sociale peut lui être refusée s'il refuse sans raison valable un emploi proposé ou s'il limite outrancièrement sa recherche de travail⁶³.

En sens inverse, les éventuelles récompenses associées au bon déroulement du contrat regardent, toutes, le centre public d'action sociale. Ainsi celui-ci voit-il sa dotation étatique substantiellement majorée lorsque, dans le cadre d'un contrat d'intégration sociale, l'allocataire suit une formation professionnelle⁶⁴ ou parvient à intégrer le secteur de l'économie sociale⁶⁵. En revanche, le bénéficiaire qui parviendrait à respecter ses engagements contractuels n'en tirera aucune gratification, si ce n'est le versement ordinaire de son allocation. Rien à gagner en somme, mais tout à perdre. La non régression et le *statu quo* en guise de singulière récompense... Enfin, au rang des obligations unilatérales, épinglons que seul le C.P.A.S. possède le droit de mettre un terme au contrat, au moment où il estimera — de manière non contradictoire — l'intégration accomplie. Comment ne pas voir, dans cette perspective, les étranges similitudes entre le contrat d'intégration sociale tel que prôné par la loi du 12 janvier 1993 et cette version, dévoyée, du contrat social que Rousseau agite en guise de repoussoir : "je fais avec toi une convention toute à ta charge et toute à mon profit, que j'observerai tant qu'il me plaira et que tu observeras tant qu'il me plaira"⁶⁶ ?

Il ne s'agit toutefois pas, ici, de vouloir exonérer l'allocataire social de toute obligation. Seulement ces devoirs doivent-ils garder un caractère raisonnable et se révéler directement liés au processus de réinsertion sociale. Rien de plus, mais rien de moins non plus. Non vexatoire et étroitement lié aux exigences de la vie en société en général, le projet aura d'autant plus de chances d'être observé par son destinataire. Louons à cet égard le projet de contrat d'intégration sociale imaginé, à l'attention du C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean, par le tribunal du travail de Bruxelles. "Ce programme", stipule le modèle de convention, "implique une collaboration minimale du demandeur qui se pliera à un minimum de règles indispensables que, quoi qu'il fasse, il trouvera sur son chemin dans la vie active, à savoir le respect des horaires,

⁶³ Trib. trav. Anvers, 14ème ch., 8 mai 2000, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 317.320.

⁶⁴ Cf. arrêté royal du 11 juillet 2002 déterminant la subvention, accordée aux centres publics d'aide sociale, pour l'encadrement et la formation des ayants droit à l'intégration sociale mis au travail par convention auprès d'une entreprise privée, *M.B.*, 31 juillet 2002.

⁶⁵ Voy. arrêté royal du 11 juillet 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

⁶⁶ J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, Garnier Flammarion, 1992, p. 37.

des rendez-vous fixés et des engagements pris. Cela ne semble pas être une condition excessive qui se trouve posée de la sorte à qui demande l'aide de la collectivité, mais une exigence qui traduit tout simplement le respect de la dignité de celui qui se trouve souvent contraint par les circonstances d'y faire appel, de même que la reconnaissance du travail de ceux qui sont chargés de veiller à apporter l'assistance la plus adéquate et la mieux adaptée à la situation singulière de chaque demandeur d'aide"⁶⁷. Enfin, les obligations mises à charge du demandeur doivent toujours rester conformes aux facultés réelles de celui-ci. Il a ainsi été jugé qu'un travail commençant à 6 heures du matin dans une localité éloignée du lieu d'habitation d'une bénéficiaire dépourvue, par ailleurs, de véhicule, "ne correspond pas à une obligation adaptée aux possibilités concrètes"⁶⁸.

e) un C.P.A.S. juge et partie

Le demandeur d'aide peut-il compter sur un "partenaire", incarné ici par le travailleur social, qui est à la fois appelé à vérifier le bon déroulement du contrat et à en signaler auprès de sa direction les éventuels manquements en vue d'une suspension du revenu d'intégration ? La négative s'impose manifestement. "Le caractère obligatoire du contrat d'intégration sociale, pour les jeunes, fausse ce qui devrait être un accord puisqu'il est imposé par une des parties, en l'occurrence la partie "contrôlante"", reconnaissent certains travailleurs sociaux eux-mêmes⁶⁹. Censé aider l'ayant droit, l'assistant social est ici juge et partie et ne saurait, partant, représenter cet allié, ce point de repère, cet interlocuteur souple dont les plus démunis ont souvent besoin lorsqu'ils sont en butte aux mécanismes institutionnels d'aide⁷⁰. "La reprise du dialogue [entre l'usager et le travailleur social] suppose que le demandeur voie en ses interlocuteurs non des contrôleurs chargés de lui nuire mais des travailleurs qui tentent, au mieux de leurs capacités et des moyens souvent limités mis à leur

⁶⁷ Trib. trav. Bruxelles, ch. des vacations, 29 août 2001, X. c. C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. 13.371/01. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 10 décembre 2001, X. c. C.P.A.S. d'Ixelles, R.G. 14.223/01.

⁶⁸ Trib. trav. Liège, 9ème ch., 12 décembre 2002, X. c. C.P.A.S. de Herstal, R.G. 327.057.

⁶⁹ Cf. Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 131.

⁷⁰ Sur les tiraillements du travailleur social, traditionnellement coiffé d'une double casquette, voy. P. LASCOUMES, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Genève, Médecine et hygiène, 1977, ainsi qu'I. DECHAMPS, *Le travail social écartelé*, Namur, Éditions Vie Ouvrière, 1994.

disposition, de l'accompagner dans un parcours professionnel d'insertion", ponctue le tribunal du travail de Bruxelles⁷¹.

f) une dialectique écrasée

Hegel dépeignait la figure du contrat comme une dialectique consacrant "l'unité de volontés différentes", ce qui requiert que "chacune des deux volontés ne soit pas identique à l'autre, qu'elle reste pour soi une volonté avec son caractère propre"⁷². Force est de constater, sous cet éclairage, que le contrat d'intégration sociale, conçu pourtant comme le fruit d'un partenariat égalitaire, ne fait aucunement droit à l'expression authentique du demandeur d'aide, écrasant sa volonté sous celle du C.P.A.S. Notons, à titre d'exemple, que l'allocataire âgé de moins de 25 ans peut être empêché légalement de suivre des études, quand bien même il ne s'agirait plus pour l'impétrant que d'achever un cycle déjà entamé avant l'intervention du centre⁷³. La loi n'autorise en effet le suivi d'une formation que dans un cas de figure : lorsque la démarche scolaire est menée "en vue d'une augmentation des possibilités d'insertion professionnelle"⁷⁴. Par ailleurs, le choix des études ne relève pas de la seule volonté de l'usager. Ce choix, précise le gouvernement, "revient au jeune mais sera négocié avec le C.P.A.S."⁷⁵. La jurisprudence, heureusement, veille parfois à tempérer ces stricts prescrits. Rendue sous l'empire de la loi du 7 août 1974, la décision prononcée en 2000 par le tribunal du travail de Bruxelles n'en est pas moins stimulante. Ainsi, l'obligation de se soumettre aux conditions d'un contrat d'intégration sociale dont l'exécution se révèle incompatible avec une formation de jour engendre, pour le bénéficiaire d'un minimex, une contrainte jugée contraire à la dignité humaine⁷⁶. Par ailleurs, le tribunal du travail d'Anvers a refusé de sanctionner un étudiant ayant manqué à son engagement d'effectuer un travail de vacances pendant le mois de septembre. Confronté en effet à une seconde session, imprévisible au moment de la signature du contrat, le demandeur est logiquement délié de son obligation⁷⁷.

⁷¹ Trib. trav. Bruxelles, ch. des vacations, 29 août 2001, X. c. C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. 13.371/01. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 10 décembre 2001, X. c. C.P.A.S. d'Ixelles, R.G. 14.223/01.

⁷² G. W. F. HEGEL, *Principes de la philosophie du droit ou droit naturel et science de l'État en abrégé*, Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1975, §73, p. 75.

⁷³ Loi du 26 mai 2002, art. 11, §2, a).

⁷⁴ Loi du 26 mai 2002, art. 11, §2, a).

⁷⁵ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1603/001, p. 19.

⁷⁶ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 8 juin 2000, X. c. C.P.A.S. de Jette, R.G. 18.297/00.

⁷⁷ Trib. trav. Anvers, 14ème ch., 11 octobre 2000, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 319-229.

L'extrême étroitesse de la marge de manœuvre contractuelle caractérisant la situation du bénéficiaire fait donc que "l'unité des volontés différentes" prônée par Hegel s'apparente plutôt, dans le cas présent, à *l'imposition* d'une volonté (ou d'un projet d'intégration) par une partie à l'autre. Que reste-t-il de "propre" au demandeur dans le plan d'insertion soumis à son acceptation ? S'agissant, en outre, d'un véritable *projet de vie*, dans ce qu'il a de plus intime et complexe, on voit bien ce que cette projection autoritaire a de dramatiquement inadéquat pour le plus démuné. S'attachant, quant à lui, à décrire les conditions de survenance de la violence ("l'occasion de la violence"), Paul Ricœur soutient que celle-ci réside dans le "pouvoir exercé sur une volonté par une autre volonté". "Le pouvoir-sur, greffé sur la dissymétrie initiale, peut être tenu pour l'occasion par excellence du mal de la violence", rapporte ainsi le philosophe⁷⁸.

En définitive, l'ayant droit se voit contraint d'accepter un projet qui n'est pas le sien mais celui de quelqu'un qui, la plupart du temps, nourrit pour lui d'autres visées. Ainsi, un demandeur licencié en arts publicitaires et décoration d'intérieur s'est vu offrir un travail à la cuisine centrale du C.P.A.S. Sans surprise, l'intéressé a refusé la "proposition", ce qui a provoqué — sans davantage d'étonnement — la suspension de son minimex⁷⁹. Et si, comme il est d'usage fréquent, le demandeur est prié de se mettre à la disposition d'une agence d'intérim par exemple, il sera alors appelé à assumer une série de tâches les plus diverses, sans qu'il puisse refuser un quelconque emploi sous peine de s'exclure volontairement du marché du travail⁸⁰. Or, dans la mesure précisément où, plus que le manque de ressources, c'est la dépendance (à l'égard d'institutions de toutes sortes : sociales, judiciaires, médicales, etc.) qui caractérise la pauvreté⁸¹, la contractualisation renforce encore cette sujétion et ce, en opposition spectaculaire avec l'intention initiale. "Si la personne doit obligatoirement se positionner quant à son devenir socioprofessionnel, il est impératif que le choix du projet lui appartienne", recommande pourtant le C.P.A.S. de Saint-Gilles. "La démarche volontaire est la seule garante de la réalisation optimale de l'objectif d'insertion"⁸². Or, en travestissant la contrainte

⁷⁸ P. RICŒUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, Seuil, 1992, p. 256.

⁷⁹ Trib. trav. Nivelles, R.G. n°1143/w 93, rapporté par *Mouv. comm.*, 1994, p. 246.

⁸⁰ Trib. trav. Termonde, 3ème ch., 15 janvier 2002, X. c. C.P.A.S. de Beveren, R.G. 60.766.

⁸¹ Cf. J.-F. FUNCK, "Contractualisation de l'aide sociale : mériter la dignité humaine ?", *J.D.J.*, n°135, mai 1994, p. 4.

⁸² Centre public d'aide sociale de Saint-Gilles, *Pauvreté et exclusion sociale à Saint-Gilles. Réalités & Perspectives*, Rapport 2003, septembre 2003, p. 65.

publique s'exerçant sur les pauvres sous les caractéristiques de libre volonté et d'égalité des contractants, le contrat d'intégration sociale aboutit, selon le mot de Benoît Lambart, à "caporaliser la relation d'aide"⁸³.

De manière générale, la lutte contre la pauvreté se mue trop souvent en lutte contre les pauvres. Il est plus facile, il est vrai, de jouer et de peser sur une personne dénuée de ressources — et donc de pouvoir — que sur un marché global aux règles lointaines et complexes. "Notre société, et particulièrement le système judiciaire et pénal s'organisent mieux pour réprimer que pour assister", observe ainsi Henri Funck⁸⁴. En subordonnant, en tout état de cause, l'octroi du revenu d'intégration sociale à la signature par l'ayant droit d'un "contrat d'intégration sociale", régissant les aspects les plus divers de la vie quotidienne, la loi rompt avec la logique juridique de la protection sociale et renoue avec les deux logiques qui la précédaient : la logique libérale de la responsabilité individuelle et la logique discrétionnaire assistancielle⁸⁵.

g) peut-on moduler un droit fondamental ?

Plus fondamentalement encore, la jouissance du revenu d'intégration sociale, en tant qu'elle permet — bon an mal an — de survivre (plutôt que de mener une vie décente), constitue un droit de l'homme singulièrement inaliénable. Le "revenu d'insertion" n'est-il pas, en flamand, baptisé plus justement "*leefloon*" ? Un droit fondamental et, au sens propre, aussi *vital* que celui-là peut-il faire l'objet d'un pareil marchandage ? Dans la mesure où les quelque 6.600 € octroyés annuellement par le C.P.A.S. (taux isolé)⁸⁶ ne constituent même pas le nécessaire pour vivre dignement, comme l'ont attesté diverses études (et ce, quels que soient les indicateurs retenus⁸⁷), ce droit peut-

⁸³ B. LAMBART, "La morale (le retour)", *J.D.J.*, n°116, juin 1992, p. 4.

⁸⁴ H. FUNCK, "L'urgence dans l'errance. De l'abrogation des lois réprimant le vagabondage à l'aide aux personnes sans-abri", *Chr. D.S.*, 1993, p. 342.

⁸⁵ I. DECHAMPS, "Perspectives", *Droit, pauvreté et exclusion*, sous la direction d'I. Dechamps, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1998, p. 57.

⁸⁶ Au premier août 2004.

⁸⁷ Voy. notamment Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Une autre approche des indicateurs de pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2004 ainsi que M.-L. DE KEERSMAECKER, "Construction des indicateurs sociaux", *État de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Rapport final, 1ère partie, Bruxelles, Fondation Travail-Université, 1995, p. 13. Cf. également R. VAN DAM et K. VAN DEN BOSCH, *Hoeveel armen zijn er in België ? Resultaten van diverse studies*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, 1997, p. 9. On n'oubliera pas de consulter les développements de la proposition de loi déposée le 14 janvier 2003 à la Chambre des représentants par M. Jean-Jacques Viseur et consorts visant à

il encore être régi par un contrat, assorti de sanctions, qui plus est ? "Le montant actuel du revenu d'intégration ne permet pas de vivre conformément à la dignité humaine, surtout à Bruxelles en raison du coût du loyer", assène ainsi le C.P.A.S. d'Ixelles⁸⁸. Quoi qu'il en soit, certains centres semblent avoir la main particulièrement lourde. Ainsi, un C.P.A.S. a décidé, contre le texte même de la loi, de suspendre pour une durée de 12 mois (!) l'octroi du revenu d'intégration à l'égard d'une personne, non récidiviste de surcroît, en situation de non respect du contrat d'intégration sociale. On le voit, l'abus est patent, ce qui a justifié du reste l'annulation de la décision par le tribunal de travail⁸⁹. Sans qu'il soit, cette fois, censuré par la juridiction d'appel, un autre C.P.A.S. a ordonné la cessation *définitive* du versement du revenu d'intégration à l'encontre d'un contrevenant⁹⁰.

Certes, nous assure-t-on au sein de certains C.P.A.S., la sanction qui frappe le demandeur contrevenant ne possède aucun caractère d'automatisme. Elle intervient en dernier recours, après mise en demeure en bonne et due forme et uniquement si le demandeur n'a pas de motif légitime à faire valoir⁹¹. La sanction, en toute hypothèse, concerne rarement un simple non respect du contrat. Lorsqu'elle tombe, c'est pour frapper une situation patente d'abus, qui voit des bénéficiaires du revenu d'intégration manquer à leurs obligations conventionnelles tout en s'adonnant, en parallèle, au travail au noir de manière "instituée" par exemple (ce qui ne va d'ailleurs pas sans créer de fortes tensions au sein même des usagers de C.P.A.S., les *working poor*⁹² attribuant à ces travailleurs illégaux la dégradation de leur condition salariale). Il n'en reste pas moins que le principe même de sanction reste inscrit au cœur d'un texte réglementaire susceptible de faire l'objet demain, dans un contexte économique plus tendu encore, d'une application davantage rigoriste. Au demeurant, pareille interprétation est *déjà* en cours dans certains C.P.A.S., comme on vient de le voir. "La jurisprudence n'est pas la loi", prévient, de manière générale, Thomas Lemaigre⁹³.

instaurer un complément logement au revenu d'intégration, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n°2223/001.

⁸⁸ Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 135.

⁸⁹ Voy. Trib. trav. Anvers, 14ème ch., 14 mars 2001, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 327.987.

⁹⁰ Cf. Trib. trav. Courtrai (section Roeselare), 7ème ch., 17 janvier 2001, X. c. C.P.A.S. de Roeselare, R.G. 36471.

⁹¹ Cf. Trib. trav. Termonde, 3ème ch., 15 janvier 2002, X. c. C.P.A.S. de Beveren, R.G. 60.766 et Trib. trav. Anvers, 14ème ch., 26 juin 2002, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 343.709.

⁹² Voy. *infra*.

⁹³ Th. LEMAIGRE, "Et si on avait trop vite banalisé l'insertion ?", *La Revue nouvelle*, juillet-août 2002, n°7-8, p. 19.

h) une insertion professionnelle pas exempte d'hypocrisie

Sur un autre plan, l'insertion professionnelle, dont le contrat d'intégration sociale fait sa pierre angulaire, appelle de sérieuses objections. Elle apparaît tout d'abord hypocrite, dans une société qui ne peut plus offrir d'emplois à tous. "Faute d'une solution historique de remplacement, le travail continue à faire fonction de Grand Intégrateur qu'il n'est plus", observe Yves Barel. "Nous entrons dans l'époque d'un énorme "comme si". Nous faisons face au *paradoxe* d'une situation où il *faut* affronter le problème de trouver un remplaçant au travail comme Grand Intégrateur, et où il est momentanément *impossible* d'imaginer une solution à ce problème"⁹⁴. Ce n'est pas le demandeur d'aide qui est indisponible mais l'emploi, pour paraphraser une expression consacrée. Dans ces conditions, les contrats d'intégration sociale risquent de conduire à des "réinsertions culs-de-sac", c'est-à-dire à des occupations précaires, éloignées la plupart du temps du secteur privé et qui déboucheront rarement sur un "vrai travail" ou une occupation durable. "Le marché de l'emploi offre peu d'emplois disponibles aux personnes peu qualifiées dont fait partie la majorité des usagers du CPAS", confirme ainsi le C.P.A.S. d'Ixelles⁹⁵. Comment donc faire en sorte que les programmes de réinsertion ne mènent pas tout droit dans ces "parkings occupationnels humiliants"⁹⁶ ? Sans compter que certains emplois font perdre plus d'argent qu'ils n'en gagnent à leurs titulaires, déchus de leurs avantages sociaux (carte médicale, allocations familiales majorées, statut VIPO pour les transports en commun, etc.) mais exposés à des dépenses nouvelles (frais de garde des enfants, déplacements, etc.)⁹⁷. Comment, en d'autres termes, parvenir à circonscrire le phénomène des *working poor* (ou du piège à l'emploi) qui, à l'heure de la flexibilité à outrance, voit des personnes défavorisées travailler (dur) et continuer malgré tout à s'enfoncer dans la précarité. Et sans oublier non plus que tous les subsides alloués à ces sous-statuts professionnels sont prélevés sur le budget de la

⁹⁴ Y. BAREL, "Le Grand Intégrateur", *Connexions*, n°56 ("L'évaluation"), 1990, p. 96.

⁹⁵ "Les populations étrangères, qui constituent une part non négligeable des usagers du CPAS, sont particulièrement touchées" (Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 134).

⁹⁶ Suivant le mot de B. LAMBART, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁷ "Plus de travail ne signifie pas moins de pauvreté : dans un contexte de dérégulation du marché du travail, d'affaiblissement de la condition salariale, ces personnes que l'on arrivera à mettre à l'emploi dans les différents plan d'activation trouveront-elles une stabilité professionnelle leur garantissant des conditions de vie décentes" (Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 134).

sécurité sociale ou de l'aide sociale⁹⁸. On le voit, l'écheveau est passablement embrouillé.

En définitive, il est permis de se demander si le contrat d'intégration sociale ne sert pas à déplacer sur la personne pauvre la responsabilité de sa situation, afin d'occulter un échec macroéconomique qui dépasse des autorités publiques peu enclines à révéler leur impuissance en la matière. "Le C.P.A.S. ne va pas réussir là où le secteur de l'insertion socioprofessionnelle échoue", notent lucidement les travailleurs sociaux⁹⁹. "Les CPAS n'offrent guère de travail eux-mêmes, probablement parce qu'il y a peu de postes disponibles pour leur clientèle", confirment Olivier Moreno, Martine Van Ruymbeke et consorts¹⁰⁰. En tout état de cause, "certaines propositions de réinsertion ne sont pas faites pour aider les personnes, mais dans l'espoir qu'elles les refusent, et qu'on puisse les sanctionner", admet Paul Palsterman, non sans cynisme¹⁰¹.

En filigrane de cette mutation de l'aide sociale, explique Pierre Rosanvallon, s'esquisse le passage de "l'État-passif providence à l'État-actif providence"¹⁰². Cette nouvelle forme, réciproque, de solidarité requiert de la part du demandeur d'aide qu'il coopère et mette du sien pour s'en sortir. Certes, mais les règles de ce "partenariat" nouveau ne sont, précisément, *pas* fixées en partenariat ! Car l'administration n'est plus simplement vouée à vérifier que le plus pauvre réponde aux conditions préétablies pour l'octroi de l'aide sociale. C'est elle seule, désormais, qui arrête ces règles et s'assure, tout à la fois, de leur respect. "Que représente ce solidarisme", s'interroge alors Ivan Dechamps, "sinon l'assistance en ses habits neufs, puisque, pour justifier de l'aide il faut faire état, non d'un droit mais d'un besoin, non d'une atteinte (à la dignité humaine) mais d'un mérite [...] La dette est renversée [...] L'État a retrouvé son pouvoir sur les pauvres. Contrairement à l'idée d'un désengagement de l'État, on assiste plutôt à un renforcement de son contrôle"¹⁰³.

⁹⁸ Cf. Th. LEMAIGRE, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁹ Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 133.

¹⁰⁰ O. MORENO, M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES *et al.*, *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2002*, recherche réalisée à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, mars 2004, p. XII.

¹⁰¹ P. PALSTERMAN, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰² P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*, Paris, Seuil, 1995, *passim*.

¹⁰³ I. DECHAMPS, "Perspectives", *op. cit.*, p. 57.

i) quand l'idée d'intégration charrie celle de normalité

Signalons, enfin, que le concept d'intégration porte en lui l'idée — pernicieuse — de normalité. Est intégré celui qui correspond au modèle socio-économique dominant et qui rentre dans les catégories juridiques établies à son adresse. De la sorte, la société évite habilement de se remettre en question et fuit ses responsabilités dans la persistance des situations de pauvreté. C'est donc une certaine éthique de la normalité que le matrice intégratrice cherche, par la bande, à imposer¹⁰⁴. "Le fait que l'état d'exclusion ne puisse être déterminé que par une théorie de l'intégration implique une nouvelle conception de la normalisation", notent H. Dorvil, P. Morin, A. Beaulieu et D. Robert. "Tout ce qui dévie par rapport au modèle d'intégration est péjorativement connoté", prolonge Yves Barel¹⁰⁵. Partant, "il existe une relation d'inégalité principielle entre le sujet qui est intégré et le sujet qui intègre. Le social intégrateur n'a pas lui-même à s'intégrer. Il est intouchable. Il est ce qu'il faut reproduire à l'identique, le modèle, la limite. Il est la normalité"¹⁰⁶. Or, l'insertion réussie suppose que le corps social *s'adapte également* (au nouvel arrivant), à proportion des démarches d'intégration accomplies par l'individu englobé. Si elle ne veut pas se réduire à une simple assimilation, l'intégration doit donc s'effectuer dans les deux sens. À l'intégration, qui est toujours unilatérale et monodimensionnelle, il faut d'ailleurs préférer la compénétration, où les mouvements d'absorption se rejoignent à mi-chemin. Je n'intègre que dans la mesure où je fais moi-même l'objet d'une intégration.

Concrètement, il est ici demandé au C.P.A.S. de considérer comme recevables des projets d'intégration non exclusivement basés sur le travail. Or, comme le déplore Annemie Van Looveren, "de integratie in de maatschappij wordt daarbij echter meestal gezien als een integratie in het werksmilieu"¹⁰⁷. Si l'emploi continue à incarner une matrice puissante d'insertion, d'autres vecteurs sont envisageables, qui mobiliseraient par exemple les ressources artistiques de l'intéressé, reposeraient sur un engagement humanitaire ou, encore, s'articuleraient autour d'un investissement dans le monde associatif ou

¹⁰⁴ Voy. à ce propos I. DECHAMPS, "L'éthique de la mise au travail", *La Revue nouvelle*, mai-juin 1991, p. 55 et s.

¹⁰⁵ Y. BAREL, *op. cit.*, p. 96. "S'intégrer, c'est s'identifier, et on ne s'identifie guère sans la présence de l'autre, de cette altérité qui constitue la face cachée mais nécessaire de l'identité".

¹⁰⁶ Y. BAREL, *ibidem*, p. 96.

¹⁰⁷ A. VAN LOOVEREN, "Sociale grondrechten et minimarechten", *Actuele problemen van het sociaizekerheidsrecht*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 261.

la sphère socioculturelle¹⁰⁸. Altérées par ailleurs par une existence déstructurée, certaines aptitudes personnelles doivent, en priorité, être restaurées chez l'individu avant même que ce dernier songe à postuler un quelconque emploi¹⁰⁹. Par-delà, le problème de l'emploi est loin, pour les jeunes par exemple, de constituer une préoccupation prioritaire. "Pour 29% de notre public, l'intégration professionnelle est impossible à court et moyen terme", appuie le C.P.A.S. de Saint-Gilles. Et, "pour 43% de notre public, l'insertion professionnelle ne sera possible qu'après un accompagnement par l'assistant social au niveau des problèmes de logement, santé, relationnel, budgétaire, administratif ou juridique"¹¹⁰. Combien de bénéficiaires d'une aide sociale (s.l.) peuvent-ils encore, dans ces conditions, espérer souscrire aux exigences d'un contrat d'intégration sociale conçu comme une mise à l'emploi ? Or, explique Paul Palsterman, "on impose à certains demandeurs d'aide des objectifs irréalistes d'emploi, au lieu de reconnaître la nécessité, dans certains cas, de résoudre d'abord les problèmes de toute nature, qui les rendent indisponibles sur le marché de l'emploi"¹¹¹. Relevons, à cet égard, cette décision intéressante du tribunal du travail de Bruxelles. Confrontée à un demandeur assujetti aux stupéfiants mais affilié à une cure de désintoxication qu'il suit fidèlement, la juridiction a refusé de voir dans l'absence de projet d'insertion socioprofessionnelle un motif suffisant pour refuser le minimex dès lors que l'intéressé manifeste une volonté tangible de sortir de son passé de toxicomane¹¹². Appelé, par ailleurs, à vérifier la pertinence d'une suppression de minimex pour méconnaissance du contrat d'intégration sociale, le tribunal du travail d'Anvers s'est retrouvé en présence d'un bénéficiaire légèrement attardé mental. Il a, par conséquent, rétabli le droit à l'aide financière au motif que l'intéressé souffre de problèmes psychiques et requiert, bien plutôt, un accompagnement intensif de la part du centre¹¹³. La défaillance du minimex dans le respect du contrat ne fait rien d'autre, en définitive, que refléter le propre manquement du C.P.A.S. dans son devoir de guidance.

¹⁰⁸ Voy. notamment A. URBAIN, "L'insertion socioprofessionnelle par les CPAS", *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 215.

¹⁰⁹ Cf. M. BODART, "L'activation du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale et l'accès au marché du travail", *Guide social permanent*, t. IV, Diegem, Samson (ouvrage à feuillets mobiles), 2003.

¹¹⁰ Centre public d'aide sociale de Saint-Gilles, *Pauvreté et exclusion sociale à Saint-Gilles. Réalités & Perspectives*, Rapport 2003, septembre 2003, p. 67.

¹¹¹ P. PALSTERMAN, *op. cit.*, p. 14.

¹¹² Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 4 juillet 2000, X. c. C.P.A.S. de Berchem-Sainte-Agathe, R.G. 21.205/00.

¹¹³ Trib. trav. Anvers, 14ème ch., 9 octobre 2000, X. c. C.P.A.S. d'Anvers, R.G. 321.203.

Il convient donc, à cette aune, de repenser radicalement le contrat d'intégration sociale en le distayant de l'orbite exclusive de l'emploi et de la formation. Souple et adapté aux véritables besoins du demandeur d'aide, l'outil pourra enfin renouer avec sa vocation originelle (ou du moins supposée telle) et proposer aux personnes abîmées par l'existence une véritable structuration de vie. Et, pour viser une réussite satisfaisante, ce travail de reconstruction identitaire doit impérativement bénéficier d'un accompagnement social suivi de la part du C.P.A.S. Ce qui ne va pas sans difficulté car le législateur tend à demander aux C.P.A.S. (comme à d'autres instances d'ailleurs) d'endosser des nouvelles fonctions sans qu'il leur accorde une augmentation, correspondante, des moyens humains et financiers. Si le travail d'assistance assumé par le C.P.A.S. devait s'arrêter à la signature du contrat d'intégration sociale, le centre manquerait alors l'essence même de sa fonction qui est, si faire se peut, de remailler le tissu social de l'intéressé . Il ne suffit donc pas d'amener le demandeur d'aide à apposer son paraphe sur un document; encore faut-il donner une véritable chair à celui-ci. Et ce point est loin d'être évident ou anodin dans la mesure où certains C.P.A.S., soucieux de réaliser des économies afin de ne point trop grever un budget communal dont ils sont les consommateurs les plus "gourmands", exercent une pression sur leurs assistants sociaux. Invités ainsi à ne pas "trop en faire", ceux-ci tendent alors à se cantonner dans leur mission minimale de délivrance de l'allocation.

3. RÉARTICULER RESPONSABILITÉ ET PROGRÈS SOCIAL

Que l'on ne se trompe toutefois pas de cible : c'est moins le principe de la conditionnalité de l'aide ou l'idée d'obligation correspondante qui focalise nos critiques, que sa déclinaison sous une version purement contractuelle. Reconnaître l'allocataire social comme un sujet de droit responsable et autonome davantage que comme un récipiendaire passif participe de cette essentielle logique de la reconnaissance sociale sans la prise en compte de laquelle toute émancipation se révèle vite illusoire. Même minimale et principalement formelle, comme en matière d'aide sociale *sensu stricto*, cette "conditionnalité", indissociablement liée à l'exigence inaliénable de dignité humaine, n'en reste pas moins primordiale pour exprimer notre attachement à une société fondée sur la justice distributive et faire pièce aux théories libérales qui privilégient la justice commutative et, partant, ignorent les spécificités des

plus défavorisés (comme celle de l'allocation universelle¹¹⁴, centrée sur l'octroi à toute personne, indépendamment de son état de besoin, d'un même revenu de base, largement inférieur au revenu d'intégration)¹¹⁵. Avant donc d'être un administré, le citoyen est un sujet de droit, un partenaire plus qu'un contribuable passif.

C.P.A.S. et demandeur ont donc tout intérêt à rapprocher leurs attentes et besoins par le biais d'une relation formelle et à passer accord. Mais la convention doit alors permettre au demandeur d'élaborer un programme propre, éventuellement alternatif et susceptible de lui réinsuffler confiance et dignité (première étape dans la sortie de la misère), ce qui implique de la part du C.P.A.S. de devoir prendre en considération des projets non exclusivement basés sur l'insertion par le travail. Par ailleurs, ce contrat doit permettre au bénéficiaire de retrouver, à son rythme, les notions de temps, d'histoire et d'appartenance à une culture. "À court terme, le demandeur devrait développer ses capacités pour les mettre au service de son propre avenir", expose ainsi le tribunal du travail de Bruxelles. "À moyen terme, le demandeur devrait reprendre des études en vue de décrocher un diplôme d'humanités"¹¹⁶.

En aucun cas, par contre, le contrat d'intégration sociale tel qu'imaginé par la loi du 12 janvier 1993 ne saurait remplir cette vivifiante fonction (de responsabilisation) de manière satisfaisante. "L'idée de respect de la dignité humaine est tantôt un alibi, tantôt un remords, mais certainement pas le fondement de la loi nouvelle", assène Jacques Fierens¹¹⁷. On plaide donc ici pour une reprise, à frais nouveaux, de l'idée — stimulante — d'engagement. Est-il permis, cependant, de penser la responsabilité en dehors du moule strictement contractuel ? Comment parvenir à faire tenir ensemble les concepts de responsabilité et de progrès social ? Comment dynamiser les bénéficiaires de l'aide sociale sans pour autant devoir les punir le cas échéant ? L'activation va-t-elle sans la répression ? Existe-t-il des contrats sans sanction ou, encore, des engagements sans contrat ? Est-il possible de concevoir des "obligations correspondantes" qui n'aboutissent pas, dans le chef de leurs débiteurs, à une

¹¹⁴ Sur le sujet, voy. notamment Ph. VAN PARIJS, *Refonder la solidarité*, Paris, Cerf, 1996.

¹¹⁵ Cf. entre autres N. BERNARD, "L'allocation universelle représente-t-elle la panacée de notre avenir social ?", *Droit, pauvreté et exclusion*, sous la direction d'I. Dechamps, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1998, p. 121 et s.

¹¹⁶ Trib. trav. Bruxelles, ch. des vacations, 29 août 2001, X. c. C.P.A.S. de Molenbeek-Saint-Jean, R.G. 13.371/01. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 10 décembre 2001, X. c. C.P.A.S. d'Ixelles, R.G. 14.223/01.

¹¹⁷ J. FIERENS, "Le droit à l'intégration sociale - Mise en perspectives", *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 29.

régression des acquis sociaux ? Confronté à cette dernière interrogation fondatrice, nous pensons modestement qu'une réponse positive est envisageable, à condition toutefois de substituer au contrat actuel, déséquilibré, obligatoire de fait sinon de droit et assorti de sanctions strictes, une convention facultative de guidance accompagnée d'une prime. Cinq axes prospectifs de réflexion peuvent, à cet égard, être tracés, et telle sera notre conclusion.

1) Il convient, tout d'abord, de ne plus lier l'octroi de l'aide à l'acceptation du contrat d'intégration sociale. Il est, en effet, des droits sociaux que l'intensité de leur protection rend totalement non modulables et dont les pouvoirs publics doivent chercher à assurer le plein exercice avant même de songer à "activer" leurs bénéficiaires. La jurisprudence a déjà, ici et là, décidé de préférer au contrat de droit strict une démarche d'encadrement plus souple et dépourvue de sanction. Ainsi le tribunal du travail de Bruxelles a-t-il imposé au C.P.A.S. de la ville de conclure une guidance plutôt qu'un contrat d'intégration sociale avec un réfugié reconnu en vue de lui permettre d'acquérir la maîtrise d'une de nos langues nationales dont la connaissance s'avère indispensable pour espérer trouver de l'emploi¹¹⁸. De même, soulignent Olivier Moreno, Martine Van Ruymbeke et consorts, "certains tribunaux ont une propension à proposer *ultra petita* une guidance au jeune en condamnant le CPAS à effectuer toutes les démarches utiles pour l'aider à se réinsérer socialement ou professionnellement, au lieu de refuser purement et simplement l'octroi du minimex au jeune qui ne respecterait pas son contrat"¹¹⁹.

2) Si sanction il doit, nonobstant, y avoir (existe-t-il en effet des obligations efficaces sans sanction ?), il faut alors la faire porter non pas sur les droits de l'allocataire social mais sur la réalisation par le C.P.A.S. de ses maigres engagements non monétaires (lequel serait dispensé, par exemple, de continuer à chercher/proposer un emploi). On éviterait ainsi de toucher à la *substance* du droit à l'aide sociale, matérialisée par le versement régulier d'une allocation financière minimale.

3) De manière générale, plutôt que de sanctionner l'ayant droit qui faillit, il serait plus heureux de récompenser, par une surprime par exemple, celui qui porte son projet à terme. L'incitatif semble jouir d'un surcroît d'efficacité par

¹¹⁸ Trib. trav. Bruxelles, 15ème ch., 14 février 2001, X. c. C.P.A.S. de Bruxelles, R.G. 29.721/00.

¹¹⁹ O. MORENO, M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES *et al.*, *Le minimum de moyens d'existence et l'aide sociale à travers la jurisprudence de l'année 2002*, recherche réalisée à la demande du Ministre de l'Intégration sociale, mars 2004, p. I.

rapport à la répression. Au lieu d'essuyer une perte sèche, l'allocataire défaillant se contenterait ainsi d'enregistrer un manque à gagner. Le *lucrum cessans*, c'est-à-dire la non réalisation d'un profit escompté, viendrait ainsi avantageusement remplacer le *damnum emergens* inévitablement induit par une mesure de suspension de revenu d'intégration. Cette dernière action n'a-t-elle pas pour dramatique conséquence de raboter les avantages sociaux et de conduire à une dégradation intolérable des conditions de vie déjà marquées par une précarité extrême ? Il s'agit donc de travailler "avec des incitants positifs plutôt que négatifs" enchérit Thomas Lemaigre¹²⁰. Il ne serait dès lors pas absurde, comme Dirk Geldof le suggère¹²¹, de compléter le revenu d'intégration en faveur de l'utilisateur ayant rempli son contrat par un "bonus" financier, lequel aurait pour effet de situer l'allocation globale, en ce qui concerne son montant, à mi-chemin entre les allocations de chômage et le revenu d'intégration¹²².

4) La conclusion et le suivi du contrat d'intégration sociale devraient ne fournir qu'un élément de preuve de la disposition au travail parmi d'autres. Cet accord ne peut pas disposer de "la" force probante exclusive. Il faut empêcher que la condition subjective - et acceptable - de la disposition au travail ne soit érigée en condition *objective*, qui s'épuiserait tout entier dans la signature (ou non) du contrat d'intégration sociale. Dit autrement, la disposition au travail doit, comme son intitulé l'indique opportunément, rester une obligation de *moyens* plutôt que de se muer insidieusement en obligation de *résultats*. "Le projet d'intégration qui donne lieu à un contrat ne doit pas être une fin mais un moyen", généralise très justement le C.P.A.S. d'Ixelles¹²³.

5) Il convient, enfin, d'assurer une réciprocité réelle des engagements, en stipulant des obligations — assorties de sanctions — à charge du C.P.A.S. également (comme le devoir de guidance). Il y va à la fois d'un impératif de cohérence et d'éthique. "La mission du CPAS est d'intensifier son aide à l'égard du demandeur afin de l'aider à entrer dans le cadre structuré d'une vie

¹²⁰ Th. LEMAIGRE, *op. cit.*, p. 21.

¹²¹ D. GELDOF et D. LUYTEN, "Vingt années de C.P.A.S. Un essai d'évaluation de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté, en particulier en matière d'assistance", *Vingt ans de C.P.A.S. Vers une actualisation du projet de société*, sous la direction de J. Vrancken *et al.*, Acco, Louvain, 1998, p. 23 et s.

¹²² Ce faisant, on risquerait de donner corps au piège à l'emploi décrit plus haut. On le voit, le problème n'est pas mince et répugne à la précipitation.

¹²³ Centre public d'action sociale d'Ixelles, *Note de politique générale. Budget 2004*, novembre 2003, p. 131.

professionnelle", explique ainsi le tribunal du travail de Liège¹²⁴. Il est temps, par ailleurs, de mettre le législateur face à ses responsabilités, de le prendre au mot et de lui demander de mettre en œuvre ce qu'il a, non sans lyrisme, institué lui-même, tel ce "droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté à la situation personnelle et aux capacités du demandeur", droit à satisfaire "dans les trois mois" de la requête, rien moins. Dans l'exposé des motifs de la loi du 26 mai 2002, le ministre ne qualifie-t-il pas lui-même cet engagement d'authentique "droit subjectif"¹²⁵ ? On ne demande qu'à le croire. "La notion utilisée de "droit" à l'intégration sociale ne correspond pas à un droit subjectif au sens strict du terme", rectifie toutefois la section de législation du Conseil d'État¹²⁶. Et, sans craindre de se contredire, le gouvernement parle lui-même du reste, par la voix de sa déléguée, d'une *obligation de moyens* ("recht op tewerkstelling")¹²⁷.

Les personnes défavorisées ont déjà du mal à "avalier" les multiples mesures de régression sociale qui leur sont imposées au nom d'un État-social actif qui dissimule mal un contexte nouveau d'hyper-dérégulation mondiale¹²⁸. Si en plus le législateur, au lieu d'assumer ces mesures (imposées pour une large part par des facteurs macroéconomiques exogènes), décide de les enrober d'une rhétorique exaltée qui ne trompe personne, il se rend coupable d'indécence caractérisée. Peut-on, sans impudence, déclarer "vouloir l'équilibre entre le pauvre et le C.P.A.S.", comme le soutenaient officiellement les promoteurs du contrat d'intégration sociale¹²⁹ ? "Prendre le législateur au sérieux", avertit Jean-François Funck, "c'est reconnaître que la loi n'est ni un catalogue de bonnes intentions, ni un catalogue de La Redoute, où chacun viendrait puiser ce qui lui convient"¹³⁰. Et si, d'aventure, le centre ne parvenait pas à fournir au demandeur un emploi dans les trois mois de la demande, relevons qu'en "vertu des principes généraux de droit commun, le CPAS pourra

¹²⁴ Trib. trav. Liège, 6ème ch., 22 mars 2002, X. c. C.P.A.S. de Liège, R.G. 319.564.

¹²⁵ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1603/001, p. 5 et 6.

¹²⁶ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n°1603/001, p. 73.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 76.

¹²⁸ Sur le concept d'État-social actif, voy. notamment M. de NANTEUIL-MIRIBEL et H. POURTOIS, *L'État social actif : une réponse au défi de l'intégration par le travail ?*, Louvain-la-Neuve, Document de la Chaire Hoover d'Éthique économique et sociale, mai 2004, G. MATAGNE, "De l' " État social actif " à la politique belge de l'emploi", *C.H. CRISP*, n° 1737-1738, 2001, M. BODART (dir.), *L'activation des allocations sociales*, Bruxelles, La Charte, 2000, ainsi que P. POCHET et P. VIELLE (dir.), *L'État social actif*, Bruxelles, Peter Lang, 2005 (à paraître).

¹²⁹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630-5, p. 36.

¹³⁰ J.-F. FUNCK, "Le juge et le droit à l'emploi", *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 197.

voir sa responsabilité civile engagée et se voir condamner à payer des dommages-intérêts, pour autant que le demandeur établisse un dommage en son chef, en lien causal avec cette carence"¹³¹.

Quoi qu'il en soit, et dans l'attente, on peut s'accorder sur le principe minimal suivant : relever les obligations du bénéficiaire de l'aide ne violerait pas l'exigence de non régression sociale (*standstill*)¹³² pesant sur le législateur en vertu de l'article 23 de la Constitution si, dans le même temps, les charges de son créancier devaient augmenter dans la même proportion, emportant pour l'allocataire une couverture sociale accrue. *Quod non*, hélas, pour l'instant.

Nicolas BERNARD

Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis

¹³¹ M. van RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, "L'ancien et le nouveau". Comparaison entre la loi nouvelle et le régime du minimum de moyens d'existence", *Vers le droit à l'intégration sociale*, sous la direction de M. Bodart, Bruxelles, La Charte, 2002, p. 60.

¹³² Sur ce concept, voy. I. HACHEZ, "L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ?", *A.P.T.*, 2000/1, p. 32 et s. ainsi que N. BERNARD, "La pauvreté écartelée entre deux temporalités (apparemment) contradictoires", *L'accélération du temps juridique*, sous la direction de Ph. Gérard, Fr. Ost et M. van de Kerchove, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 2000, p. 837 et s.