La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges

Xavier Delgrange

Premier auditeur chef de section au Conseil d'État
Chargé d'enseignement à l'Université Saint-Louis et maître de conférences
à l'Université libre de Bruxelles

1. Au moment où ces lignes seront publiées, les propositions de loi transposant l'accord papillon auront été déposées à la Chambre et au Sénat, les avis du Conseil d'État auront été communiqués, les débats parlementaires seront bien avancés, voire clôturés. Les contraintes éditoriales imposent toutefois aux auteurs de cet ouvrage de travailler encore sur la Note de politique générale publiée il y a bientôt deux ans[1]. Entre-temps, les esquisses auront été affinées, les points d'interrogation effacés, les blancs comblés.

Dans ces conditions, cela n'aurait guère de sens de tenter une analyse minutieuse de la nouvelle architecture fédérale dans le domaine de la sécurité sociale, si ce n'est pour pointer les quelques certitudes que comportait déjà l'accord et en soulever les questions, ce qui a déjà été entrepris ailleurs[2].

Il paraît dès lors plus intéressant d'aborder la défédéralisation partielle de la sécurité sociale sous l'angle de trois principes fondamentaux et d'envisager si un contrôle juridictionnel rigoureux – celui préalable de la section de législation du Conseil d'État et celui curatif de la Cour constitutionnelle – s'exercera à leur égard ou si le juge considèrera qu'il s'agit, sinon d'une question de pure

---

1 Note de politique générale, réforme de l'État, 22 décembre 2011, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 53 1964/16. Voy. Ch. Behrendt, « La 6e réforme de l'État et quelques réflexions sur les perspectives des institutions étatiques belges par-delà la réforme », *RFDL*, 2012/1-2, pp. 113-131 ; S. Govaert, « Les négociations communautaires et la formation du gouvernement Di Rupo (juin 2010 – décembre 2011) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/19-20 nº 2144-2145 ; P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers et B. Vantillon (ed.), *België, Quo Vadis ? Warheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012.

2 Voy. not. W. Van Eechoutte, D. Dumont et R. Carton (coord.), *La communautarisation des allocations familiales*, Bruges, La Charte, 2013 ; X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale, en quête de cohérence ou saut dans l'inconnu ? », *A.P.*, 2013/1, pp. 1-15 ; P. Palsterman, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012/2, nº 2127-2128.

opportunité, du moins d'une matière où le plus grand pouvoir d'appréciation est abandonné au législateur.

Tout d'abord, la Constitution permet-elle que la loi spéciale range parmi les matières personnalisables des éléments de la sécurité sociale (section 1) ? Ensuite, la réforme prend-elle en compte les exigences de cohérences, notamment dans le découpage de matières et la répartition des moyens, conditions pour mener des politiques efficaces (section 2) ? Enfin, le principe de *standstill* permettra-t-il de contraindre le politique à revoir sa copie au cas où l'une ou l'autre entité ne pourrait pas assumer ses nouvelles charges (section 3) ?

2. Tout comme lors de la première vague relative notamment au règlement de BHV[3], lors de la phase du transfert des compétences et de la réorganisation du financement des différentes entités, les opérations seront menées parallèlement au niveau de la Constitution et de la loi spéciale. Il est donc particulièrement intéressant d'apprécier quelles sont les révisions constitutionnelles envisagées et celles qui ne le sont pas. En outre, la section de législation du Conseil d'État devra une fois encore apprécier la validité des textes législatifs de réforme non pas au regard de l'état actuel de la Constitution mais de celui, encore provisoire et plus ou moins nébuleux – notamment parce que les précisions apportées par les débats parlementaires et les éventuels amendements ne sont par définition par connus – des révisions projetées[4].

Section 1
La sécurité sociale et les matières personnalisables

3. L'accord papillon défédéralise des éléments de la sécurité sociale au profit des autorités communautaires. Il s'agit notamment, outre la politique relative aux allocations familiales[5], d'importantes compétences en matière de soins de santé, à savoir certains aspects de la politique hospitalière, de la politique des personnes âgées, de soins « *long term care* », de soins de santé mentale, d'organisa-

---

3 Voy. not. J. Velaers, « De zesde staatshervorming, eerste fase : BHV, de randgemeenten, Brussel en de democratie », *R.W.*, 2012-13, pp. 1002-1030 et 1042-1061.

4 Voy. à cet égard « Dossier réforme de l'État : article 195 de la Constitution. Introduction. La procédure temporaire de révision de la Constitution. Une transition vers… ? », *A.P.*, 2012/3, avec les contributions de J. Van Nieuwenhove, « L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral : verrouillage ou assouplissement », et B. Blero, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future ? », pp. 580-612.

5 Voy. J. Velaers, « De gezinsbijslagen in het 'Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming' », et X. Delgrange, « Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales », *in* W. Van Eechoutte, D. Dumont et R. Carton (coord.), *La communautarisation des allocations familiales*, *op. cit.*, resp. pp. 29-44 et pp. 45-62.

tion des soins de santé de première ligne, ainsi qu'en matière d'agrément et de contingentement des professions des soins de santé[6].

L'article 128, § 1er, alinéa 2 de la Constitution charge la loi spéciale d'arrêter les matières personnalisables qui sont réglées par les autorités communautaires. Le législateur spécial a-t-il toute latitude pour ce faire ou certaines balises ont-elles été posées lors de la rédaction de cette disposition, en 1980 ? Pareilles balises se verraient-elles reconnaître un caractère juridiquement contraignant ou ne sont-elles que des engagements politiques ?

4. Lors de la Constituante de 1980, le Premier ministre de l'époque, Wilfried Martens, assura que « le Constituant déclare actuellement de manière explicite – et les discussions au sein de cette Commission ont été extrêmement révélatrices à cet égard – que la notion de matières personnalisables ne peut être interprétée restrictivement et qu'elle ne se limite pas aux matières qualifiées de 'personnalisables' dans le projet de loi »[7].

Cette déclaration fut longtemps interprétée comme excluant toute défédéralisation d'une branche de la sécurité sociale sans révision constitutionnelle préalable, tant par les instances parlementaires, flamande[8] ou fédérale[9], que par la doctrine[10]. Plus récemment, un doute quant à sa portée exacte fut

---

6 Voy. dans ces actes les contributions de Julie Ludmer et de Vanessa De Greef.

7 Rapport sur la révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1979, nº 10-5/4, p. 12. Pour un exposé plus détaillé de ce débat, voy. X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale… », *op. cit.*, pp. 1-3.

8 On peut ainsi lire dans la *Nota over de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden*, introduite par le Ministre-Président Geens : « Aan het einde van het grondwetgevend debat bevestigde de Eerste Minister dat hij niet geloofde, dat in de conceptie zelf van het grondwettelijk begrip, waarvan de inhoud zelf bij wet moet worden vastgesteld, er enige welkdanige restrictie dan ook in besloten zit. Het beslaat het ganse domein van de sociale materies, tenzij wanneer het betrekking heeft op de sociale zekerheidswetgeving » (*Vl. R.*, 1984-1985, nº 312/1, pp. 7-8).

9 Ainsi, dans sa note « Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales » du 15 janvier 1998, Wouter Pas écrit-il : « selon toute vraisemblance, on peut inférer des travaux préparatoires des articles de la Constitution que la 'sécurité sociale' n'entre pas dans la notion constitutionnelle de 'matières personnalisables' et que la législation de la sécurité sociale est donc en tout cas exclue des compétences des communautés » (Rapport sur l'évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales fait au nom de la commission des affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, nº 1-1333/1, p. 531). Lors des mêmes travaux sénatoriaux, Patricia Popelier constatait également : « il ressort des travaux préparatoires de la révision de la Constitution que la sécurité sociale n'est pas considérée comme une matière personnalisable », même si elle considérait ensuite que la matière est susceptible d'évoluer (Rapport, *op. cit.*, p. 535).

10 Voy. K. Rimanque, « Het enigma van de persoonsgebonden aangelegenheden en hun onzekere toekomst », dans *Sociaal beleid en Federalisme, Vlaamse Juristenvereniging*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 149-150 ; J. Velaers, « Brussel en de hypothese van de defederalisering van de sociale zekerheid », *op. cit.*, pp. 272-275 ; P. Peeters, « Soins aux personnes âgées et maisons de repos : quelques aspects du partage des compétences législatives entre le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions », *Revue pratique de l'immobilier*, 2010/2, p. 97. Steven Vansteenkiste reconnaît que telle est bien la portée des travaux de la Constituante, mais estime que le législateur spécial n'est pas tenu par celle-ci (« Het gezondheidsbeleid », dans G. van Haegendoren et B. Seutin (ed.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België, Deel 10*, Brugge, die Keure, 2001, p. 54.

instillé, destiné à libérer le législateur spécial de toute contrainte constitutionnelle[11].

5. Si une hésitation subsistait[12], pourquoi ne pas avoir profité de la procédure temporairement allégée de révision de la Constitution pour modifier l'article 128 de la Constitution ?

Selon le secrétaire d'État (N) aux Réformes institutionnelles, Servais Verherstraeten :

> « Le transfert des allocations familiales et de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées ne requiert pas une modification de la Constitution. […]. Lors de l'introduction de l'article 128 de la Constitution (ancien article 59*bis*, § 2*bis*) en 1980, le Constituant s'est expressément interrogé sur la question de savoir si le législateur spécial pourrait éventuellement transférer plus tard les allocations familiales comme une "matière personnalisable" aux Communautés[13].
>
> Le Constituant a clairement indiqué que le législateur spécial est souverain en ce domaine, de telle sorte que les allocations familiales et l'allocation pour l'aide aux personnes âgées peuvent, en tant que subdivisions des matières personnalisables, être transférées par le biais de la loi spéciale »[14].

Cette déclaration n'a suscité de discussion ni à la Chambre, ni au Sénat. Tout d'abord, elle confirme que la détermination de la notion de matières personnalisables doit bien être trouvée dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1980. Ensuite, elle réaffirme que la sécurité sociale est en principe exclue des matières transférables. Ce n'est qu'en affirmant que la Constituante de 1980 a « expressément » envisagé de défédéraliser les allocations familiales que le Secrétaire d'État a pu estimer être dispensé de prôner une modification de la Constitution pour faire avaliser les projets de réformes.

Certes, cette affirmation est erronée, le cas des allocations familiales n'ayant jamais été abordé à l'époque[15]. La citation tronquée était sans doute nécessaire pour obtenir le *nihil obstat* du Constituant de 2012. Quant aux allo-

---

11 J. Velaers et J. Vanpraet, « De materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling inzake sociale zekerheid en sociale bijstand (I) », *T.B.P.*, 2008, pp. 328-330 ; J. Velaers, « Het sociaal federalisme in België in het licht van de bevoegdheidsverdeing », *in* B. Cantillon *et al.* (ed.), *De gelaagde welvaartsstaat, Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa ?*, Antwerpen, Intersentia, 2010, pp. 136-137 ; J. Vanpraet, *De latente staatshervorming, op. cit.*, pp. 379-382.

12 J. Vanpraet, *De latente staatshervorming, op. cit.*, 381.

13 Note de bas de page n° 3 du Rapport : « Ch., Annales parlementaires, Séances du jeudi 3 juillet 1980, p. 2330 ».

14 Rapport de la Commission de révision de la Constitution sur la révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° DOC 53 2064/3, p. 20 ; Rapport de la Commission des affaires institutionnelles sur la révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, n° 5-1532/3, pp. 7-8. Voy. J. Van Nieuwenhove, *op. cit.*, p. 163.

15 Et en tout cas pas à l'endroit mentionné dans la note de bas de page du Rapport.

cations pour l'aide aux personnes âgées, elles ne relèvent pas de la sécurité sociale, notamment du point de vue de son organisation, mais de la politique des handicapés[16]. Elle est actuellement visée à l'article 5, § 1er, II, 4°, a), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et est organisée par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

Si, dès lors, il faut considérer que le Constituant va charger le législateur spécial de défédéraliser les allocations familiales – notamment par la révision de l'article 23 exposée ci-après, au n° 12 –, il n'apparaît pas qu'il en aille de même des autres éléments de la sécurité sociale, notamment[17] les matières actuellement gérées par l'INAMI. C'est en effet notamment pour assurer que « la solidarité interpersonnelle » qui « implique l'égalité d'accès pour tous aux soins de santé remboursés, en garantissant le libre choix du patient, conformément au principe européen de la libre circulation des personnes » et que « le patient paiera le même montant pour un même produit ou une même prestation, quel que soit l'endroit en Belgique où ce soin lui est prodigué »[18], que l'autorité fédérale demeure explicitement compétente pour l'assurance maladie-invalidité, ce qui comprend la tutelle sur l'INAMI[19]. Semble donc se heurter à la balise constitutionnelle de 1980, entre autres, la dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées. La seule façon de permettre à l'INAMI de veiller au respect des principes de la solidarité interpersonnelle est d'ailleurs de maintenir ces matières dans le giron fédéral[20].

---

16 Leurs financements ne sont effectivement pas assurés par les mécanismes de la sécurité sociale mais sont « sont entièrement à charge de l'État et sont octroyées dès lors selon les besoins réels » (exposé des motifs du projet devenu la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, *Doc. parl.*, Chambre, 1985-86, n° 448/1). De même, dans son arrêt n° 115/2001 du 3 octobre 2001, la Cour constitutionnelle relève-t-elle :
« B.4.1. La loi du 27 février 1987, modifiée par la loi du 22 décembre 1989, prévoit trois types d'allocations aux handicapés : l'allocation de remplacement de revenus, l'allocation d'intégration et l'allocation d'aide aux personnes âgées. La loi fixe les conditions, notamment de handicap, d'âge et de revenus, auxquelles est subordonné l'octroi de ces allocations et prévoit que leur montant est déterminé par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.
La réglementation relative aux allocations aux handicapés constitue un régime spécial d'aide sociale. Contrairement au régime traditionnel de sécurité sociale, lequel comporte le paiement de cotisations, il est entièrement financé par les ressources générales de l'État et tend à procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance ».

17 Sur la difficulté de définir les contours exacts de la sécurité sociale au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voy. l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 50.623/AG du 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 13 juillet 2012 relatif à la protection sociale flamande, *Doc. parl.*, Vl. P., 2011-12, n° 1603.

18 Note de politique générale, *op. cit.*, p. 31.

19 *Ibidem*.

20 Voy. en ce sens P. Palsterman, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », Courrier hebdomadaire du CRISP, 2012/2, n° 2127-2128, p. 40.

6. La section de législation du Conseil d'État, dans un premier temps, la Cour constitutionnelle ensuite vérifieront-elles la compatibilité des transferts de compétences dans le domaine de la sécurité sociale au regard de la notion constitutionnelle de « matière personnalisable » ? Si elles le font, criera-t-on au gouvernement des juges, au hors-jeu du juridique sur le terrain de l'opportunité politique ?

Un célèbre précédent vient immédiatement à l'esprit. Dans son avis n° 13.167/1/V du 1er août 1978 sur les articles 73 à 92 d'un projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, la section de législation avait relevé que les matières culturelles, même si elles pouvaient être arrêtées par la loi spéciale, étaient une notion constitutionnelle que le législateur spécial ne pouvait dénaturer. La section de législation concluait : « Les soins de santé et l'aide sociale ne peuvent dès lors, à peine de violer la Constitution, être ajoutés aux matières culturelles énumérées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 »[21].

L'avis fit l'effet d'une bombe dans le microcosme et provoqua, ou à tout le moins permis, un séisme politique[22]. Manifestement conscient de l'inconstitutionnalité du projet[23], le Gouvernement avait décidé de se passer de l'avis du Conseil d'État. Celui-ci fut néanmoins saisi par le Président de la Chambre, qui n'était autre que l'ancien Premier ministre Leburton, semble-t-il décidé à se venger de la sorte du peu de soutien qu'il reçut de la part de son parti lorsqu'il occupait le 16 de la rue de la Loi[24]. Dans ses mémoires, Wilfried Martens consigne : « les premiers avis furent publiés dès le 2 août. Je m'attendais certes à quelques remarques négatives, mais ce fut un véritable déluge : selon le Conseil, des parties essentielles du projet exigeaient une révision de la Constitution »[25].

Le Gouvernement chuta et il fallut attendre la révision constitutionnelle de 1980, qui inséra un article 59*bis*, § 2*bis*, devenu 128, permettant la communautarisation des « matières personnalisables », pour que des compétences relatives à la politique de santé et à l'aide aux personnes soient transférées par l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

---

21 *Doc. parl.*, Chambre, n° 461/25, pp. 2-3

22 Comme le relève Pascal Delwit, le Premier ministre de l'époque, « Léo Tindemans prendra appui sur les avis du Conseil d'État jugeant certaines dispositions inconstitutionnelles pour faire capoter tout l'échafaudage imaginé » (« Le pragmatisme et la paralysie. Les socialistes, la fédéralisation et la crise », *in Les socialistes et le pouvoir*, Labor, 1998, p. 336). Wilfried Martens va plus loin, considérant que le premier ministre « espérait que l'avis du Conseil d'État mettrait le Pacte en question » (*Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, p. 51).

23 H. Vuye, « Het verdoemde Egmontpact (1977-78) : afgevoerd of toch gerealiseerd ? Was het Egmontpact een bron van inspiratie voor de latere Staatshervormingen en kan het Egmontpact ook op heden nog een inspiratiebron zijn ? », *C.D.P.K.*, 2009/4, p. 672.

24 Selon W. Martens, *op. cit.*, p. 50.

25 *Ibidem*.

7. Si l'avis du Conseil d'État a été utilisé politiquement, il n'a jamais été contesté juridiquement. La section de législation et, à sa suite, la Cour constitutionnelle suivront-elles cet exemple et contrôleront-elles la liste des compétences transférées au regard de la notion constitutionnelle de matière personnalisable ? Le feraient-elles, même pour conclure à la validité de la loi spéciale proposée, notamment en raison des travaux préparatoires de la dernière constituante cités plus haut, que des balises seraient maintenues et que tout nouveau transfert intervenant da le domaine de la sécurité sociale devrait recevoir l'aval du Constituant, ce qui paraît dans l'ordre des choses d'un État de droit. N'effectueraient-elles pas ce contrôle que le législateur spécial serait dorénavant libre de compléter la liste des matières personnalisables à sa guise ?

Section 2
La construction d'un État fédéral cohérent et efficace

8. L'une des missions de la section de législation du Conseil d'État est de veiller à la cohérence des textes qui lui sont soumis, notamment à l'adéquation entre le dispositif et la volonté exprimée par l'auteur du texte[26].

La proposition de loi spéciale contenant ce qu'il est convenu d'appeler le « premier paquet » de transfert de compétences affichait comme objectif premier « l'homogénéisation et la cohérence des compétences »[27]. Dans son avis sur ce texte, la section de législation du Conseil d'État fut amenée à relever que certains aspects de la nouvelle répartition des compétences « ne contribuent pas à rencontrer l'objectif d'homogénéisation et de cohérence dont les développements de la proposition font état »[28]. Elle soulignait ainsi que la recherche de l'homogénéité demeure le critère fondamental de l'aménagement de la répartition des compétences.

9. La Note de politique générale s'assigne toujours, en principe du moins, l'objectif d'homogénéiser la répartition des compétences. Ainsi, de nombreuses

---

26 Pour un exemple dans le domaine de la réforme de l'État, voy. l'avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État n° 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un avant-projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, observation sous l'article 5.

27 « Le premier paquet, autant que le deuxième, se fondera sur trois grandes lignes de force : (1) l'homogénéisation et la cohérence des compétences, (2) un fonctionnement plus efficace de la fédération et (3) un financement adapté des entités fédérées, de l'État fédéral et de la région capitale » (Introduction générale aux Développements de la proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-602/1, pp. 2-3). Voy. X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale… », *op. cit.*, pp. 6-10.

28 Avis n° 44.234/AG du 10 avril 2008 sur une proposition de loi spéciale portant des mesures institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-602/2, pp. 6, 20, 31,

matières sont transférées aux entités fédérées dans cet objectif: l'aide aux personnes handicapées, la politique hospitalière, la politique des personnes âgées, les soins de santé mentale, la politique de prévention, les soins de santé de première ligne[29].

À cet égard, il paraît indispensable de définir positivement la notion de sécurité sociale qui, selon la Note, demeure une matière fédérale[30]. Comment peut-on concilier pareille affirmation – confirmée par le fait qu'il semble que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve la compétence en matière de sécurité sociale à l'autorité fédérale au titre du maintien de l'union économique et monétaire, demeurerait inchangé –, avec la défédéralisation de certains aspects de la sécurité sociale[31] \? La section de législation du Conseil d'État avait déjà été amenée à relever qu'il devenait impossible de cerner les contours de la compétence fédérale en la matière[32]. Le brouillard s'épaissit encore.

Par ailleurs, l'un des principes sur lesquels repose la réforme est le renforcement « de la responsabilisation des entités fédérées en lien avec leurs compétences et la politique qu'elles mènent »[33]. Il est dès lors permis de se demander pourquoi, par exemple, communautariser les normes d'agrément des hôpitaux si le financement de ceux-ci demeure fédéral[34]. En effet, la cohérence était davantage assurée lorsqu'il y avait parallélisme entre la compétence de programmation et la responsabilité financière. Comment sera-t-il possible de vérifier « que les normes d'agrément édictées par les Communautés n'ont pas d'impact négatif sur les budgets fédéraux, à défaut d'accord bilatéral »[35] \?

10. La cohérence suppose encore qu'une matière soit gérée au niveau territorial le plus adéquat, dans le respect du principe de subsidiarité.

Béa Cantillon relève que la littérature économique sur le fédéralisme plaide pour le maintien de la sécurité sociale au plus haut niveau possible, notamment pour des raisons d'échelle et de partage des risques[36]. Après avoir

---

29 Note de politique générale, *op. cit.*, pp. 31-34. Cette question est développée, s'agissant de la politique des personnes âgées, dans la contribution de Vanessa De Greef aux présents actes.

30 Note de politique générale, *op. cit.*, p. 27.

31 Voy. X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale… », *op. cit.*, pp. 4-5.

32 Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 50.623/AG du 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 13 juillet 2012 relatif à la protection sociale flamande, *Doc. parl. Vl. P.*, 2011-12, n° 1603/1. Voy. des extraits de cet avis cités *in* X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale… », *op. cit.*, pp. 8-10.

33 Note de politique générale, *op. cit.*, p. 40.

34 Note de politique générale, *op. cit.*, p. 31.

35 Note de politique générale, *op. cit.*, p. 32. Voy. la contribution de Vanessa De Greef.

36 B. Cantillon, « *Quo vadis* sociale zekerheid ? », dans P. Popelier *et al.* (ed.), België, *Quo vadis ? Waarheen na de zesde staatshervorming ?*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 347.

inventorié les différentes justifications avancées pour l'organiser sur un territoire plus restreint, elle réaffirme la validité de cette théorie : « wij denken echter dat, om redenen van welbegrepen eigenbelang alsook en vooral om ethische motieven, de stelling dat herverdelingsstromen best op een zo hoog mogelijk beleidsniveau worden georganiseerd in zijn algemeenheid blijft gelden »[37].

La Note de Politique générale n'apporte à cet égard aucune justification quant à l'intérêt de défédéraliser des matières telles que les allocations familiales ou d'autres branches de la sécurité sociale.

À tout le moins, si l'option de l'attribution de pareilles compétences aux autorités communautaires est maintenue, il sera intéressant d'apprécier si les mécanismes de financement de ces autorités ont été adaptés en conséquence[38].

De ce point de vue, la situation future de la Cocof et de la Cocom est la plus préoccupante[39].

Il est vraisemblable que, du côté francophone, les compétences personnalisables qui ne seront pas impérativement dévolues à la Cocom atterriront dans l'escarcelle de la Cocof. Or les moyens financiers de cette dernière sont particulièrement étriqués. La Communauté française n'a guère à lui offrir. La Région bruxelloise, on va le voir à propos de la Cocom, ne pourra pas être plus généreuse. En outre, si elle parvient à financer les commissions communautaires, ce sera dans le respect de la clef 80 pour la Cocof et de la clef 20 pour la Commission communautaire flamande, qui sera commentée ci-dessous.

Quant à la Cocom, s'agissant du pouvoir de lever l'impôt, elle se retrouve dans la situation inverse de celle de la Communauté française. Techniquement, elle pourrait l'assumer puisqu'elle dispose d'un territoire clairement défini, qui lui permet de faire jouer à plein le principe du consentement à l'impôt. Par contre, cette possibilité ne lui a pas été ouverte par l'article 170 de la Constitution[40], dont la révision n'est pas envisagée. Un oubli ?

Pourra-t-elle être renflouée par d'autres autorités disposant de ce pouvoir fiscal ? Seul l'article 83*ter*, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, permet actuellement à la Région bruxelloise de lui octroyer une dotation. Il n'est toutefois pas certain que, sans renforcement, ce véhicule résiste aux coups de boutoir du mouvement flamand. Les

---

37 B. Cantillon, « *Quo vadis* sociale zekerheid ? », *op. cit.*, p. 351.

38 Cela sans oublier que l'on passerait nécessairement d'un mécanisme de financement de type sécurité sociale à celui de la loi de financement, ce qui semble préjudiciable à la solidarité interpersonnelle (B. Cantillon, « *Quo vadis* sociale zekerheid ? », *op. cit.*, pp. 361-364).

39 Pour un exposé plus développé, voy. X. Delgrange, « La défédéralisation de la sécurité sociale… », *op. cit.*, pp. 10-13.

40 E. Willemart, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 27.

articles 83*bis* et 83*ter* étaient effectivement destinés à financer des compétences décentralisées, à savoir l'enseignement et les activités de l'ancienne province de Brabant[41].

Si, dans l'idée des négociateurs, la Région bruxelloise sera amenée à venir au secours de son double communautaire pour financer les aspects défédéralisés de la sécurité sociale, mieux vaudrait donc compléter la loi spéciale d'une disposition prévoyant une dotation spécifique. Toujours dans cette perspective, il est à craindre que les moyens chèrement acquis par cette Région dans le cadre de son propre refinancement[42] y passeront.

11. La section de législation du Conseil d'État, dans un premier temps, et la Cour constitutionnelle en cas de litige, pourraient-elles s'immiscer dans la question du correct financement des autorités qui devront accueillir des branches de la sécurité sociale ?

La saga de la clef 80/20 évoquée plus haut est éclairante. Le projet de loi nº 461 précité, contenait un article 83, § 2, rédigé comme suit :

> « Les populations respectivement d'expression française et d'expression néerlandaise de la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont fixées sur base du nombre de votes valablement émis respectivement sur les listes de langue française et de langue néerlandaise aux dernières élections communales dans les communes de cette région bilingue. Ce pourcentage est fixé à un minimum de 20 % de la population totale de cette région jusqu'à la date à laquelle le nombre total des suffrages exprimés en faveur des listes unilingues de candidats d'expression néerlandaise aux élections communales dans la région bruxelloise ferait apparaître un pourcentage supérieur qui sera d'application à dater de l'exercice suivant lesdites élections ».

Le commentaire de la disposition justifiait ainsi la clef 80/20 :

> « Cet article pris en exécution de l'article 59*bis*, § 6, de la Constitution, fixe les critères objectifs qui régleront dorénavant la répartition des dotations culturelles entre les deux communautés culturelles. Les critères objectifs tiennent compte, dans des proportions différentes, des superficies de la région de langue française et de langue néerlandaise et de leur population complétée par la partie correspondante de la population de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Pour la détermination de la partie francophone et néerlandophone de cette population, il est tenu compte du résultat des élections communales

41 Voy. F. Delpérée et S. Depré, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, pp. 318-319 et 328 ; Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 540-541.

42 Voir le point 4.7. de la Note de politique générale, intitulé « Juste financement des institutions bruxelloises ». Voy. la contribution de Dimitri Yernault aux présents actes.

> qui auront lieu sur des listes unilingues de candidats. Dans la phase transitoire, une estimation forfaitaire a été retenue »[43].

Dans son avis 13.167/1/V du 1er août 1978, la section de législation du Conseil d'État relevait que cette disposition visait à exécuter l'article 59*bis*, § 6, de la Constitution en vigueur à l'époque, aux termes de laquelle la répartition entre les deux communautés culturelles de la dotation devait se faire « en fonction de critères objectifs ». Il estimait que l'article 83 paraissait « se heurter à des objections d'ordre constitutionnel »[44].

Il apparaît donc que la clef de répartition 80/20 ne repose sur aucun critère objectif[45]. Le caractère forfaitaire était destiné à être transitoire, dans l'attente du calcul de la proportion de francophones et de néerlandophones sur le territoire bruxellois. S'il s'avère politiquement impossible d'établir des critères objectifs de répartition des moyens, il faudrait alors confier les compétences concernées à la Commission communautaire commune, de manière à garantir l'égalité des citoyens.

Récemment confrontée à une clef de répartition comparable, s'agissant de la répartition des cadres francophones et néerlandophones au sein des tribunaux résultant de la scission du BHV judiciaire[46], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

> « 58. Dans l'attente de la fixation des cadres et des cadres linguistiques propres aux tribunaux francophones et néerlandophones sur la base de la mesure de la charge de travail, la disposition examinée prévoit que les cadres francophones et néerlandophones des tribunaux sont fixés selon des clés de répartition variables : 20 % – 80 %, 40 % – 60 % des cadres existants au moment de l'entrée en vigueur de la disposition, en y ajoutant les magistrats de complément […].
>
> Les développements de la proposition de loi et, en particulier, le commentaire de la disposition examinée ne fournissent aucune information quant à la manière dont ces clés de répartition ont été établies. Si, comme l'intention en est exprimée dans le commentaire de l'article, la proposition de loi entend lutter contre l'arriéré judiciaire, les chambres législatives doivent être en mesure de justifier que les pourcentages retenus sont en rapport raisonnable avec l'objectif poursuivi, tant en ce qui concerne les tribunaux francophones et néerlandophones qu'en ce qui concerne les magistrats du parquet et le

---

43 *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, nº 461/1, p. 32.

44 *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, nº 461/25, p. 8. Voy. J. Clement et X. Delgrange, « La protection des minorités / De bescherming van de minderheden », *in* E. Witte, A. Alen *et al.*, *Bruxelles et son statut – Het statuut van Brussel*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 525-528.

45 Selon A. Lambert et L. Lohle-Tart, les néerlandophones représenteraient entre 5,3 et 8,6 % de la population bruxelloise (« Combien de bruxellois flamands aujourd'hui et demain dans la Région de Bruxelles-Capitale ? », Adrass, juillet 2010, http://adrass.net/WordPress/wp-content/uploads/2010/09/NLZBXL.pdf).

46 Voy. dans les présents actes la contribution de Frédéric Gosselin.

> personnel d'appui. L'attention est, à cet égard, attirée sur la responsabilité que l'État législateur est susceptible d'encourir en cas de dépassement du "délai raisonnable"»[47].

Le contrôle de la clarté de la répartition des moyens budgétaires et de la légitimité de la clef de cette répartition au regard du principe d'égalité est donc légitimement de tradition dans la légisprudence de la section de législation du Conseil d'État.

De manière générale, il est à espérer que, sous le contrôle de la section de législation et de la Cour constitutionnelle, le dispositif de la loi de financement, et plus particulièrement les développements de la proposition qui en sera à l'origine, exposeront de manière pédagogique comment les moyens budgétaires seront répartis entre les différentes autorités communautaires, de manière à permettre un véritable débat démocratique et que la loi spéciale puisse ainsi prétendre aux qualités d'une loi issue d'une délibération au sein d'une assemblée élue[48].

Section 3
Le *standstill*

12. La défédéralisation des allocations familiales s'accompagne d'une révision d'une disposition du Titre II de la Constitution, en l'occurrence son article 23. L'article 195 de la Constitution, qui organise la procédure de révision de la norme fondamentale, a en effet été complété, le 29 mars 2012, d'une disposition transitoire permettant la révision d'une série de. Parmi celles-ci, l'article 23 pourra être modifié « en vue de garantir le droit aux allocations familiales ».

La portée juridique de cette consécration constitutionnelle explicite n'apparaît pas clairement. Ces allocations n'étaient-elles pas déjà incluses dans la notion de sécurité sociale ? Dany Pieters, ce professeur détenteur de la chaire de sécurité sociale à la KULeuven devenu sénateur N-VA, demandait, lors des débats en commission du Sénat :

> « Si les auteurs et le gouvernement considèrent que les allocations familiales ne relèvent pas de la notion de « sécurité sociale » au sens de l'article 23 actuel de la Constitution. Cette lecture est-elle la bonne ? Si l'on veut inscrire le droit aux allocations familiales à l'article 23, dans lequel est ancré le droit à la sécurité sociale, cela signifie que les allocations familiales qui sont un droit universel

---

47 Avis 51.195/AG du 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, nº 2140/2.

48 Pour l'heure, la Cour constitutionnelle relève que l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution a pour « objet de fixer précisément le système de financement » des Communautés (arrêt nº 71/96 du 11 décembre 1996, B.3.2.).

> dont tous les enfants jouissent ne relèvent pas de la notion de sécurité sociale définie à l'article 23. La sécurité sociale est de la sorte rattachée au travail. L'aide sociale est d'ailleurs réglée séparément à l'article 23. Si les allocations familiales font déjà partie de la sécurité sociale, cet ajout n'a aucun sens »[49].

Selon le secrétaire d'État aux Affaires sociales et à la Famille, Philippe Courard, l'objectif de la constitutionnalisation du droit aux allocations familiales est de « de bétonner ce droit au profit des familles », de manière à ce qu'aucune famille ne perde un euro dans l'aventure[50].

Il semble donc que l'inscription des allocations familiales dans la liste des droits économiques, sociaux et culturels énoncés à l'article 23 de la Constitution a pour objectif prioritaire de contraindre les communautés à garantir la pérennité du système, notamment par l'effet de *standstill* attaché à cette disposition constitutionnelle[51]. En effet, consacrer un nouveau droit social dans l'article 23 de la Constitution, c'est l'élever au rang de droit fondamental et lui conférer la portée juridique attachée aux droits constitutionnels, à savoir que la Constitution assigne aux autorités publiques, non seulement une obligation négative de ne pas reculer sur le chemin de cette effectuation, c'est-à-dire se conformer au principe du *standstill*, mais avant tout une obligation positive de réaliser, de conférer de l'effectivité à ce droit[52]. Comme le relève Isabelle Hachez, « en vertu de cette obligation, l'État est, d'une part, tenu d'adopter les législations […] nécessaires à l'effectivité des droits fondamentaux […]. L'obligation positive de réalisation peut, d'autre part, consister dans un effort financier […] »[53].

13. L'article 23 de la Constitution s'impose à tout législateur, qu'il soit ordinaire ou spécial. Or, selon les spécialistes des politiques sociales, les moyens financiers dégagés au profit des autorités communautaires, en particulier de la Cocom, ne suffiront pas à maintenir le niveau actuel de protection sociale[54].

---

49 Rapport de la Commission des affaires institutionnelles sur la révision de l'article 195 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, nº 5-1532/3, p. 58.

50 Communiqué du 24 janvier 2012, « Transfert des allocations familiales – Philippe Courard rassure : pas une famille ne perdra un euro ! », www.courard.belgium.be.

51 Voy. déjà dans ce sens B. Blero, « La refonte de l'article 195 de la Constitution : no future ? », *A.P.*, 2012/3, p. 596.

52 Sur cette double dimension de l'article 23 de la Constitution, voy. I. Hachez, « La portée des droits constitutionnels », », dans M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Volume 1, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 331-354. La Cour constitutionnelle le rappelait encore dans son arrêt nº 135/2011 du 27 juillet 2011, B.5., à propos du droit à l'aide sociale.

53 I. Hachez, *op. cit.*, p. 335.

54 Voy. not. B. Bayenet, « Financement des allocations familiales et financement des entités fédérées : quels changements dans la 6e réforme de l'État ? », dans W. Van Eeckhoutte, D. Dumont et R. Carton (coord.), *La communautarisation des allocations familiales*, Bruxelles, la Charte, 2013, pp. 87-88 ; P. Palsterman, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *op. cit.*, pp. 43 et 48-51.

Les négociateurs de l'accord sont conscients que la dotation risque de ne pas suffire puisque la Note de Politique générale précise que « le gouvernement peut, sur proposition des partenaires sociaux, affecter une partie de l'enveloppe bien-être à la majoration de l'enveloppe globale "allocations familiales" attribuée aux Communautés si ceux-ci constatent que le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur a augmenté significativement entre 2012 et l'année en cours »[55].

Il est dès lors permis de considérer que, par la révision de l'article 23, le Constituant invite la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle à veiller à ce que les différents législateurs, et au premier rang le législateur spécial, mettent tout en œuvre pour rencontrer leurs obligations positives et à tout le moins observer les exigences du *standstill*.

14. Le politique lance d'autres signaux en faveur d'une application rigoureuse de ce principe. Par exemple, l'État belge entreprend actuellement la procédure d'assentiment au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008, qui le placera sous la vigilance du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies[56]. Ce Comité veillera tout particulièrement au respect des principes du *standstill* dans le domaine du Pacte[57].

Du point de vue du droit international, l'obligation positive pèse sur l'ensemble de l'État, sans considération pour son organisation interne. Cela a été très récemment rappelé par le Comité européen des droits sociaux à propos de l'accueil des personnes handicapées :

> « 52. Le Comité rappelle les principes généraux du droit international public en matière de responsabilité internationale des États, parfaitement exposés tant par l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (« Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité […] »), que dans le projet d'articles sur la responsabilité des États pour faits internationalement illicites, selon lesquels « le comportement de tout organe de l'État est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international, que cet organe exerce des fonctions législatives, exécutives, judiciaires ou autre, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du Gouvernement cen-

55 *Op. cit.*, p. 43. Voy. X. Delgrange, « Les enjeux et les risques de la constitutionnalisation et de la défédéralisation des allocations familiales », *op. cit.*, pp. 54-60.

56 Voy. not. le décret flamand du 4 mars 2011 portant assentiment au Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 10 décembre 2008.

57 Voy. not. O. De Schutter, « Le protocole facultatif au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *R.B.D.I.*, 2006/1, p. 56 ; B. Wilson, « Quelques réflexion sur l'adoption du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies », *Rev. trim. d.h.*, 78/2009, p. 305.

> tral ou d'une collectivité territoriale de l'État » et « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » (Projet d'articles sur la responsabilité internationale des États, approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES.2001/56/83).
>
> 53. Le Comité considère que le principe de la mise en cause exclusive des États parties à la Charte est en premier lieu inspiré, comme la solution retenue par le droit international public, par un indispensable souci de neutralité à l'égard de l'organisation interne de chaque État partie indépendamment des choix constitutionnels de séparation des pouvoirs ou du caractère plus ou moins largement autonomisé ou décentralisé de leur organisation interne.
>
> 54. Or, le Comité a déjà eu l'occasion de constater que la mise en œuvre de la Charte sociale relève à titre principal de la responsabilité des autorités nationales (*FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, §§ 54 et 55 ; *The Central Association of Carers in Finland c. Finlande*, réclamation n° 70/2011, décision sur le bien-fondé du 4 décembre 2012, §55 ; *The Central Association of Carers in Finland c. Finlande,* réclamation n° 71/2011, décision sur le bien-fondé, du 4 décembre 2012, § 45). Celles-ci peuvent, compte tenu de l'organisation constitutionnelle et du système de relations institutionnelles internes, rétrocéder aux autorités locales ou aux partenaires sociaux l'exercice de certaines compétences. Ces stratégies de mise en œuvre risquent toutefois, si elles ne sont pas assorties de précautions appropriées, de mettre en péril le respect des engagements souscrits au titre de la Charte (*FIDH c. Belgique*, *ibid*., § 55 ; Conclusions 2006, Introduction générale, § 10) »[58].

15. Il ne suffira pas d'exciper de la crise économique pour dispenser une autorité communautaire de ses obligations en matière de sécurité sociale. Dans sa décision précitée, le Comité européen des Droits sociaux a écarté l'argument des contraintes économiques pour dispenser un État de tout mettre en œuvre pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels :

> « 141. Le Gouvernement évoque aussi le fait que toute augmentation des budgets consacrés aux services sociaux en faveur des personnes handicapées projetée au-delà de celle qui est effectivement réalisée, serait contrainte par la période de crise que traverse le pays […].
>
> 147. Lorsque la mise en œuvre de l'un des droits protégés par la Charte est exceptionnellement complexe et onéreuse, les mesures prises par l'État pour atteindre les objectifs de la Charte doivent remplir les trois critères suivants : « (i) une échéance raisonnable, (ii) des progrès mesurables et (iii) un financement utilisant au mieux les ressources qu'il est possible de mobiliser »

[58] Comité européen des droits sociaux, décision du 18 mars 2013, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, Réclamation n° 75/2011, http://hudoc.esc.coe.int/esc2008/document.asp?item=0.

> (*Autisme-Europe c. France, op. cit.*, § 53 ; *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgarie*, réclamation nº 41/2007, décision sur le bien-fondé du 3 juin 2008, § 39). Il rappelle également que « les États parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande » et qu'ils doivent prendre des « initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte » (*Autisme-Europe c. France*, *ibid.*, § 53). De même, « les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités de ressources » (*Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie*, réclamation nº 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, § 35) […].
>
> 151. Aucune justification, avancée par le Gouvernement de la Belgique relative à sa carence d'assurer suffisamment de places dans des centres d'hébergement pour les personnes handicapées adultes de grande dépendance, de sorte que ces personnes ne soient pas exclues d'accès à ce mode de service social, n'est susceptible d'être retenue. Le Comité dit, par conséquent, que cette carence est constitutive de violation de l'article 14, § 1 de la Charte ».

Rien ne dispense donc le législateur spécial de veiller à la parfaite adéquation entre les compétences qu'il confère aux entités fédérées en matière de droits économiques, sociaux et culturels, d'une part, et leur correct financement, d'autre part. Y veiller participe du contrôle juridictionnel.

16. Il faut néanmoins constater que, de manière générale, les juridictions belges sont promptes à proclamer le principe du *standstill*, mais rechignent à veiller à sa mise en œuvre effective. La plupart du temps, la section de législation, lorsqu'elle se préoccupe du respect de l'article 23 de la Constitution[59], se contente d'inviter l'auteur du projet à justifier son recul. Quant à la Cour constitutionnelle, elle admet sans sourciller un recul « non significatif » et, au cas où elle en qualifie un d'important, elle ne se départit pas d'une grande tolérance à l'égard du législateur. Isabelle Hachez dénonce un examen « souvent « bâclé », se limitant à constater la présence de motifs d'intérêt général de nature à laver tout vice d'inconstitutionnalité sous l'angle de l'obligation de standstill »[60]. Son récent arrêt relatif aux supports de cours dans l'enseignement

---

[59] Ainsi, l'allocation pour frais funéraires, l'une des trois indemnités instituées par la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui certes se réduisait comme peau de chagrin, est-elle passée de vie à trépas sans faire sourciller la section de législation (voy. l'avis 52.465/2 du 5 décembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi programme du 27 décembre 2012, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, nº DOC 53 2561/1).

[60] I. Hachez, « Le principe de standstill, actualités et perspectives », *R.C.J.B.*, 2012, p. 14. Et Madame Standstill d'ajouter : « même en étant d'un naturel optimiste, il n'y a pas de quoi se réjouir, et on peut même se deman-

supérieur est particulièrement révélateur : un éventuel recul dans l'obligation de tendre vers la gratuité de l'enseignement doit s'apprécier au regard de la situation qui prévalait au moment de la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, en 1983. À l'époque, internet balbutiait et donc la Communauté française ne peut être contrainte de veiller à la diffusion des syllabus via ce support[61]. Ce n'est plus contrôler le *standstill*, mais autoriser à retourner à la case « départ ».

Un peu comme si le politique et le juge jouaient au pouilleux, ce jeu de cartes encore appelé puant ou valet noir : celui qui devra concrètement veiller au respect des droits économiques, sociaux et culturels, aura perdu, face pourtant à celui qui en aura brandi d'autant plus haut l'étendard.

der si les maigres avancées réalisées sur le plan des principes ne se payent pas d'un recul dans l'application de l'obligation de standstill : en cinq ans, plus aucun constat de violation de l'obligation de standstill ».

61 C.C., arrêt n° 53/2013 du 18 avril 2013, et le commentaire de X. Delgrange et I. Hachez, « Qui n'avance pas recule », *A.P.*, à paraître.