

Faculté de droit et de criminologie

**Étude du service communautaire
obligatoire pour les chômeurs
longue durée en Région flamande :
tensions entre activation et travail
forcé**

Auteur : Benjamin RENARD
Promoteur : Filip DORSSEMONT
Année académique 2022-2023
Master en droit à finalité justice
civile et pénale

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Remerciements :

Merci à mon promoteur pour son accompagnement.

Merci à ma famille pour leur soutien sans faille au cours de mes études.

Merci à mes proches de Louvain-la-Neuve et d'ailleurs pour ces bons moments partagés.

Table des matières

Introduction.....	7
Partie 1 : la mise en place du service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande	11
Chapitre 1 : l’articulation d’un service communautaire au sein du régime de sécurité sociale	11
Section 1 : l’architecture de la protection sociale belge.....	11
I. La sécurité sociale.....	11
II. L’aide sociale	12
Section 2 : les conditions de perception de l’assurance chômage.....	13
I. La condition d’admissibilité	13
11. Les conditions d’octroi.....	14
Chapitre 2 : la genèse du service communautaire en Belgique.....	15
Chapitre 3 : le cadre juridique et les modalités concrètes du « gemeenschapsdienst »	16
Section 1 : la disponibilité active au travers du plan d’action individuel	17
I. Le cadre normatif fédéral.....	17
II. L’exécution au niveau de la Région flamande	19
Section 2: l’arrêté du Gouvernement flamand du 28 octobre 2022 créant le cadre juridique du « gemeenschapsdienst »	20
I. La modification de l’arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009	21
II. La modification de l’arrêté du Gouvernement du 2 février 2018.....	23
III. La modification de l’arrêté du Gouvernement flamand du 15 février 2008	24
Section 3 : les modalités concrètes du « gemeenschapsdienst ».....	25
I. Le rôle des employeurs	25
II. L’impact sur les chômeurs	26
Chapitre 4 : le service communautaire et la répartition des compétences en matière d’emploi et de sécurité sociale	27
Section 1 : l’impact de la Sixième Réforme de l’État.....	27
Section 2 : l’enseignement de la Cour constitutionnelle concernant le service communautaire dans le cadre du projet individualisé d’intégration sociale	30
Section 3 : la compétence du Gouvernement flamand d’implémenter le « gemeenschapsdienst »	31
Partie 2 : le service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande vis-à-vis de l’interdiction du travail forcé.....	34
Chapitre 1 : l’interdiction du travail forcé dans la notion de droit au travail de manière générale.....	35
Chapitre 2 : l’interdiction du travail forcé au regard la Constitution.....	36
Chapitre 3 : l’interdiction du travail forcé selon l’Organisation internationale du travail.....	37
Section 1 : les Conventions n°29 sur le travail forcé et 105 sur l’abolition du travail forcé	37
I. La Convention n°29 sur le travail forcé.....	38
II. La Convention n°105 sur l’abolition du travail forcé.....	39
Section 2 : la conception du travail forcé par l’Organisation internationale du travail	39

I. Le champ d'application de la définition du travail forcé dans la Convention n°29	39
II. Les pratiques formant des exceptions au travail forcé dans la Convention n°29.....	41
Section 3 : la soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon l'Organisation internationale du travail	43
Chapitre 4 : l'interdiction du travail forcé selon le Conseil de l'Europe	47
Section 1 : l'articulation entre le Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne	47
Section 2 : la relation entre travail forcé, service communautaire et octroi des prestations sociales dans la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme.....	49
I. La notion de travail forcé dans la Convention européenne des droits de l'homme.....	49
II. La conception du travail forcé selon la Cour européenne des droits de l'homme	50
III. La soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon la Cour européenne des droits de l'homme.....	53
Section 2 : la relation entre travail forcé, service communautaire et octroi des prestations sociales dans la jurisprudence de la Charte sociale européenne	54
I. La notion de travail forcé dans la Charte sociale européenne	54
II. La soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon le Comité européen des droits sociaux.....	55
Chapitre 5 : l'interdiction du travail forcé selon l'Organisation des Nations-Unies	57
Section 1 : la Déclaration universelle des droits de l'homme.....	57
Section 2 : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	58
Section 3 : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	59
I. La notion de travail forcé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques	59
II. La soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon le Comité des droits humains	60
Conclusion	63
Bibliographie.....	66

Introduction

Le droit de la protection sociale belge, tel qu'il existe actuellement, est le fruit de plusieurs évolutions successives dans la manière de penser le rapport entre l'État et le droit social. Suite à l'abolition de l'Ancien Régime et à la révolution industrielle, la société s'est profondément transformée pour progressivement prendre la forme d'un système capitaliste. Cette nouvelle architecture sociale a créé une insécurité d'existence dans le chef des travailleurs qui ne pouvaient compter que sur la charité lorsqu'ils étaient confrontés à des imprévus sur le marché du travail. Dans cette période, l'État n'intervenait que comme garant de l'ordre établi et ne s'immisçait pas dans les relations de travail. Au tournant du 20ème siècle, l'apparition du suffrage universel et le développement du syndicalisme a entraîné une lente évolution de ce système libéral vers l'État providence (welfare state)¹. La classe ouvrière, qui n'était soumise qu'à une logique de responsabilité personnelle devenue intenable, s'est vue peu à peu reconnaître des droits sociaux et économiques ce qui obligea l'État à adopter une position interventionniste dans un objectif de protection de ces nouveaux droits reconnus².

En Belgique, la consécration de ce nouveau paradigme prend forme en 1944 lors de réunions impliquant le patronat et les syndicats. Ces discussions clandestines aboutiront à ce que l'on appelle « le pacte social »³. L'État va devenir un acteur de la concertation sociale en mettant en avant l'idée d'une gestion paritaire de l'économie et d'une intervention accrue des institutions publiques en matière sociale⁴. Ce nouvel État social va mettre en oeuvre les principes du droit à la sécurité sociale agissant comme un mécanisme de justice redistributive en assurant la continuité de la perception des revenus face aux aléas du monde du travail⁵.

Classiquement, les modèles de protection sociale qui se développent au sortir de la seconde guerre mondiale sont de deux types : les systèmes bismarckiens et les systèmes beveridgiens. Les premiers peuvent être caractérisés comme des régimes rendant obligatoire une cotisation à des assurances mobilisées pour les travailleurs en cas de perte de salaire. Les seconds peuvent être

¹ G. VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale : les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, 1994, pp. 14-17.

² D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2012, pp 35-38.

³ Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1944, p. 1730.

⁴ I. CASSIERS, E. LEBEAU, « De l'État providence à l'État social actif : quels changements de régulation sous-jacents ? », in *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?* (sous la dir. de P. VIELLE, P. POCHE, I. CASSIERS), Bruxelles, Peter Lang, 2006, pp. 94-96.

⁵ D. DUMONT, *op. cit.*, pp. 42-46.

compris comme des régimes assistentiels et non contributifs. Ainsi, ils ne sont pas financés par des cotisations proportionnées aux revenus des travailleurs, mais par l'impôt. Pour ce qui est du système de sécurité sociale belge, il pourrait être décrit comme d'origine bismarckienne avec des traits beveridgiens⁶. En effet, la sécurité sociale belge au sens large comprend d'abord la sécurité sociale au sens strict qui fait référence à ces régimes assurantiels bismarckiens⁷. Et, à titre résiduaire, quand le citoyen ne rentre pas dans les conditions pour être assujéti à la sécurité sociale au sens strict, il existe un système assistentiel d'aides sociales pour les plus démunis⁸.

Cette conception de l'État social classique est depuis quelques dizaines d'années remise en question par les défenseurs d'un nouveau modèle : l'État social actif (workfare state). Celui-ci est le fruit d'une tentative de réponse à la crise que connaît l'État providence. En effet, le modèle classique qui a été perfectionné durant les trente glorieuses, a subi de plein fouet la crise économique suite au choc pétrolier de 1973. Le taux de chômage a augmenté ce qui a eu pour effet d'augmenter les dépenses de la sécurité sociale tout en diminuant ses recettes perçues par les cotisations des travailleurs⁹. Il y a également l'apparition d'un discours idéologique visant à remettre en question ces droits acquis en ce qu'ils créeraient chez l'individu un sentiment de déresponsabilisation¹⁰. La perception d'indemnités de substitution par le travailleur y est vue comme un comportement passif qui ne l'encouragerait pas à travailler et à participer activement au système de sécurité sociale¹¹.

C'est dans ce contexte que naît l'idée d'un État social actif où le mot d'ordre est que l'on ne devrait pas se voir reconnaître ces droits à la protection sociale sans qu'une forme de responsabilisation y soit associée. Le slogan de cette vision nouvelle peut en quelque sorte être compris comme suit : « *pas de droit sans responsabilité*¹². »

D'origine américain, ce concept a rapidement été embrassé par de nombreux pays industrialisés. Au niveau belge, c'est Frank Vandembroucke qui fit figure de grand défenseur de l'État social actif lorsqu'il était ministre fédéral des affaires sociales et des pensions de 1999 à 2003 sous le Gouvernement de Guy Verhofstadt. La première mention officielle des motivations derrière ce

⁶ P. PELTESSE ET P. REMAN, *Comprendre la sécurité sociale pour la défendre*, Charleroi, Couleur Livres, 2006, pp. 19-21.

⁷ J.-F. FUNCK, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 9-13.

⁸ *Ibidem*, pp. 629-631.

⁹ P. ROSANVALLON, *La crise de l'État providence*, Éditions du Seuil, 1981, pp. 7-10.

¹⁰ D. DUMONT, *op. cit.*, pp. 71-73.

¹¹ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹² P. VIELLE, P. POCHE, I. CASSIERS, « Introduction », in *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?* (sous la dir. de P. VIELLE, P. POCHE, I. CASSIERS), Bruxelles, Peter Lang, 2006, p. 14.

nouveau paradigme et de ce qu'il faut entendre par « État social actif à la belge » se trouve dans l'accord de Gouvernement fédéral du 14 juillet 1999 :

« Un État social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assuré d'un haut niveau de protection sociale, puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'État social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas seulement uniquement dans les allocations¹³. »

Un des points essentiels dans la théorie de l'État social actif est la mise en avant de la notion d'activation qui doit permettre aux individus de se responsabiliser afin qu'ils adaptent une démarche active sur le marché du travail¹⁴. Ainsi, depuis le début des années 2000, à plusieurs reprises, le législateur belge a entrepris une modification de son droit à la sécurité sociale au sens large dans ce sens¹⁵.

Cette volonté d'activation des demandeurs d'emploi peut être traduite par une amélioration de l'accompagnement ou de l'aide fournie par les services publics à l'emploi, mais aussi par un durcissement du contrôle des conditions d'obtention des prestations sociales. Ces mesures peuvent, d'une part servir à augmenter l'effectivité du droit de disposer d'un emploi, mais d'autre part, elles constituent aussi un mécanisme qui peut venir restreindre le droit au libre choix de son travail¹⁶. Cette ambiguïté qui découle du recours à des mesures d'activation requiert d'être particulièrement attentif quant au rapport que celles-ci entretiennent avec les droits fondamentaux¹⁷. En effet, le discours politique insiste sur le fait que le droit au travail emporte de plus en plus une forme de contractualisation des droits sociaux dans l'objectif d'améliorer les compétences professionnelles des demandeurs d'emploi afin de les réinsérer sur le marché du travail, mais la limite est parfois fine entre de telles mesures et d'autres ayant une visée plus punitive¹⁸.

¹³ *Ibidem*, pp. 14-17.

¹⁴ Accord du Gouvernement fédéral du 14 juillet 1999, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extraord., 1999, n°50 0020/001, p. 25.

¹⁵ P. PELTESSE ET P. REMAN, *op. cit.*, 35-36.

¹⁶ D. DUMONT, « Que peuvent les droits de l'homme face aux politiques de retour à l'emploi autoritaire ? », *Journal européen des droits de l'homme - European journal of Human Rights*, 2013/5, pp. 741-745.

¹⁷ E. DERMINE, V. DE GREEF, « Le droit au travail librement entrepris (art. 1, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workfare » in *Europees sociaal handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer = Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail* (eds. S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT, G. VAN LIMBERGHEN), Bruges, Die Keure, 2016, pp. 311-312.

¹⁸ T. BAZZANI, R. SINGER, « Introduction », in *Dealing with unemployment : labor market policy trends* (eds. T. BAZZANI, R. SINGER), Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, pp. 13-19.

C'est dans la continuité de ce mouvement d'activation des politiques sociales que depuis le 1^{er} janvier 2023, la Région flamande a fait entrer en vigueur la possibilité de soumettre les demandeurs d'emploi de longue durée à l'exercice d'un service communautaire, le « gemeenschapsdienst ». Étant donné que ce sera la première fois qu'une telle mesure sera effective dans notre pays, cela soulève de nombreuses questions.

Tel est l'objet de ce mémoire : analyser le service communautaire obligatoire en Région flamande et répondre aux interrogations que celui-ci peut créer. C'est pourquoi, dans une première partie, il sera procédé à l'analyse des contours du « gemeenschapsdienst ». Et, dans une deuxième partie, la question de la tension qu'il peut exister entre cette mesure et le respect de l'interdiction du travail forcé sera soulevée

Partie 1 : la mise en place du service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande

Dans cette première partie, avant de se pencher sur l'étude du cadre juridique dans lequel s'inscrit le service communautaire obligatoire en Région flamande, ainsi que ses modalités concrètes (chapitres 2 et 3), il y sera analysé l'articulation que le « gemeenschapsdienst » entretient avec le système de sécurité sociale au sens large (chapitre 1) tout en ayant une attention particulière à la compétence du Gouvernement flamand en la matière (chapitre 4).

Chapitre 1 : l'articulation d'un service communautaire au sein du régime de sécurité sociale

En Belgique, la réglementation en matière de sécurité sociale au sens large est extrêmement complexe¹⁹. Il est donc primordial de commenter brièvement les mécanismes essentiels du système de sécurité sociale et d'aide sociale afin de situer dans quel cadre s'inscrit le « gemeenschapsdienst » (section 1). Ici, l'objectif n'est pas de présenter une étude complète de la matière, mais de revenir sur les notions les plus élémentaires, en développant, par la suite, celles qui nécessitent une attention plus particulière dans le cadre de ce mémoire (section 2).

Section 1 : l'architecture de la protection sociale belge

Comme il a déjà été succinctement abordé dans l'introduction, les systèmes de protection sociale peuvent englober, d'une part, les régimes de sécurité sociale au sens strict (ci-après dénommés « systèmes de sécurité sociale »), et d'autre part, les régimes d'aide sociale.

I. La sécurité sociale

Pour avoir droit à la sécurité sociale, il faut être assujéti dans l'un des trois régimes que sont ceux des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants ou des travailleurs du secteur public. Ces personnes vont devoir cotiser pour avoir des droits à la sécurité sociale en matière de chômage, de

¹⁹ Y. MARTENS, « Chômage : comprendre les différences entre Régions pour les sanctions », *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 17 janvier 2018.

pensions, d'allocations familiales, d'assurance maladie-invalidité et de certains risques professionnels²⁰. La notion d'état de besoin n'entre pas en compte dans ce système car l'octroi des prestations n'est possible qu'à la condition de participation au financement de la sécurité sociale.

En ce qui concerne le montant des cotisations, il n'est pas uniforme entre les travailleurs. Il sera calculé proportionnellement à leurs revenus tout en prenant en considération l'existence d'un plafond salarial au-delà duquel il ne sera pas prélevé de cotisations. Au contraire d'assurances privées, le montant ne dépendra pas non plus de la probabilité de la survenance du risque ou de caractéristiques propres à l'individu. En principe la cotisation ouvre un droit complet aux prestations indépendamment l'importance de la contribution, même s'il faut toutefois noter que les revenus de remplacement sont souvent proportionnés, dans une certaine mesure, à la rémunération perçue au moment de la contribution²¹.

Dernière caractéristique majeure, l'assujettissement à la sécurité sociale est obligatoire car c'est grâce à cela que peut fonctionner ce régime de solidarité. Si les travailleurs disposaient de la possibilité de refuser de participer à l'effort collectif de cotisation, les moyens de la sécurité sociale ne seraient pas suffisants pour fonctionner efficacement. Ainsi, bien qu'ils existe certaines exceptions, l'exercice d'une activité professionnelle ouvre automatiquement l'assujettissement²².

C'est dans ce cadre que le chômeur peut prétendre à bénéficier de l'assurance chômage. Ce secteur de la sécurité sociale permet de recevoir un revenu de remplacement dans le cas d'une perte d'emploi. Les conditions d'admissibilité et d'octroi sont contenues dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage²³. Comme il sera détaillé par après, ce droit est interprété, depuis de nombreuses années, comme nécessitant la réalisation d'actions positives pour ne pas en perdre la perception.

II. L'aide sociale

Pour avoir droit à l'aide sociale, on est dans une tout autre logique car c'est un régime résiduaire où il faudra démontrer un état de besoin. La logique de ce système repose sur l'assistance

²⁰ CENTRES DE SERVICE SOCIAL DE LA MUTUALITE CHRETIENNE, M. JUSTAERT, J. HERMESSE, A. GREOLI, *Panorama social : aperçu social des dispositions fédérales, wallonnes et bruxelloises pour les personnes malades, handicapées, âgées et /ou à revenus faibles*, Bruges, Vanden Broele, 2016, pp. 13-15.

²¹ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 190-196.

²² *Ibidem*, pp. 9-13.

²³ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, p. 29888.

aux plus démunis financé par l'impôt²⁴. Ici aussi, de plus en plus, le droit à cette forme d'aide va être conditionné à la réalisation de contreparties, en particulier en ce qui concerne la disposition au travail²⁵.

Au sein de l'aide sociale, on retrouve le droit à l'intégration sociale au sens strict qui repose sur la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale²⁶. Le droit à la perception d'un revenu d'intégration suit aussi la logique de contrepartie en ce que le bénéficiaire doit « *être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent* »²⁷. C'est souvent au travers d'un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS) que cela prend place²⁸. En effet, depuis 2016, le respect du PIIS est considéré comme pouvant faire preuve du respect de la condition de disponibilité²⁹.

Section 2 : les conditions de perception de l'assurance chômage

Le Gouvernement flamand a choisi de ne soumettre qu'une catégorie particulière d'individus au « *gemeenschapsdienst* » : les chômeurs de longue durée. En faisant ce choix, il l'intègre dans le cadre de la législation en matière de perception de l'assurance chômage et donc de sécurité sociale au sens strict. À noter que, comme il sera analysé plus tard, cela aurait aussi pu être envisagé vis-à-vis des personnes relevant du droit à l'intégration sociale, mais ce ne fut pas la solution retenue. Ainsi, il semble opportun de revenir sur les conditions auxquelles sont soumises la perception de l'assurance chômage afin de comprendre de quelle manière le « *gemeenschapsdienst* » peut être intégré dans celles-ci.

I. La condition d'admissibilité

Sans rentrer dans les détails techniques de cette condition³⁰, il faut noter, qu'en principe, l'admissibilité n'est possible que moyennant la réalisation d'un stage consistant en un certain nombre

²⁴ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 629-631.

²⁵ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, « Les exigences de contrepartie : la balance entre les droits et les efforts d'insertion professionnelle », in *Questions transversales en matière de sécurité sociale* (sous la dir. de D. DUMONT), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 549-553.

²⁶ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, p. 33610.

²⁷ *Ibidem*, art. 3, 5°.

²⁸ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 575-580.

²⁹ J. DUCHENE, S. XHAUFLAIRE, *La disposition au travail et le PIIS*, Boite à outils des CPAS, 2017, pp. 50-54.

³⁰ Pour une analyse complète, voir CENTRES DE SERVICE SOCIAL DE LA MUTUALITE CHRETIENNE, M. JUSTAERT, J. HERMESSE, A. GREOLI, *op. cit.*, 2016, pp. 407-413, J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 224-241 et L. MARKEY, *Le chômage, conditions d'admission, conditions d'octroi et indemnisation*, Waterloo, Kluwer, 2017, pp. 47-94.

de jours au cours d'une période de référence, pendant lesquels le demandeur de l'allocation était considéré comme un travailleur salarié qui percevait une rémunération au moins égale à celle qui est prévue dans les conventions collectives de travail auxquelles il était soumis³¹. En rentrant dans les conditions du stage³², le demandeur d'emploi obtient l'accès au système d'assurance chômage sans pour autant obtenir le droit effectif de percevoir les allocations. Pour ce faire, il devra remplir les conditions d'octroi³³.

11. Les conditions d'octroi

Outre le fait que le demandeur d'emploi doit être jugé physiquement apte au travail, ne pas avoir atteint l'âge de la retraite et avoir sa résidence habituelle en Belgique³⁴, il faut que le travailleur ait perdu son emploi et donc sa rémunération qui y était liée, dans des circonstances indépendantes de sa volonté³⁵. Ce sont les premières conditions à satisfaire afin de percevoir le paiement effectif des allocations³⁶.

Les autres conditions sont les plus intéressantes à analyser dans le cadre de ce mémoire car ce sont sur elles que repose la mise en place du « gemeenschapsdienst ». Ainsi, la personne ayant perdu son travail doit démontrer sa disponibilité pour le marché de l'emploi tout en respectant les mesures de contrôle³⁷. Cette idée de disponibilité³⁸ regroupe deux réalités différentes. D'une part, une disponibilité passive qui consiste en l'inscription régulière comme demandeur d'emploi auprès du service compétent tout en acceptant l'emploi convenable qui lui serait proposé. Et d'autre part, une disponibilité active qui requiert un comportement de recherche d'emploi³⁹.

³¹ M. VERWILGHEN, C. WANTIEZ, *Initiation au droit social*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 154-155.

³² Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 30-43.

³³ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 241-242.

³⁴ M. VERWILGHEN, C. WANTIEZ, *op. cit.*, pp. 155-156 et L. MARKEY, *op. cit.*, pp. 409-425.

³⁵ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 44.

³⁶ Pour une analyse complète, voir CENTRES DE SERVICE SOCIAL DE LA MUTUALITE CHRETIENNE, M. JUSTAERT, J. HERMESSE, A. GREOLI, *op. cit.*, pp. 414-419; J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 242-262 et 268-271; M. PALUMBO, « Le caractère involontaire du chômage, absence de travail, incompatibilité ou complémentarité ? », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de J.-F. NEVEN, S. GILSON), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 40-76; M. WILLEMET, C. HALLUT, « Chômage et absence de rémunération », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de J.-F. NEVEN, S. GILSON), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 77-116.

³⁷ J.-F. FUNCK, *op. cit.*, pp. 262-267 et 271-272.

³⁸ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 56.

³⁹ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 470-471.

Chapitre 2 : la genèse du service communautaire en Belgique

Après s'être arrêté sur les grands traits de la protection sociale belge, il est intéressant de noter que l'idée d'y introduire un service communautaire, parfois aussi dénommé « travail d'intérêt général », n'est pas neuve. Ainsi, le monde politique a déjà pu tenter de prévoir une telle mesure, que ce soit au niveau du régime d'aide sociale ou au niveau du régime de sécurité sociale. La première tentative date de 2016, lorsqu'une loi fut adoptée au niveau fédéral afin de prévoir une forme de service communautaire au sein du projet individualisé d'intégration sociale⁴⁰. Cette possibilité ne fut néanmoins jamais concrétisée car la Cour constitutionnelle censura cette loi dans un arrêt du 5 juillet 2018⁴¹.

On peut également noter les deux propositions de loi déposées par le parlementaire Egbert Lachaert visant à créer un cadre normatif dédié à la mise en place d'une forme de service communautaire pour les chômeurs de longue durée⁴². Ces deux textes identiques, mais émis sur deux législatures différentes, n'ont toutefois jamais donné suite à des travaux concrets de la part de la Chambre des représentants.

En Flandre, l'idée d'un « gemeenschapsdienst » a aussi trouvé un écho dans le monde politique. Ainsi, dans l'accord de gouvernement de 2019, il est prévu de pouvoir obliger les demandeurs d'emploi inactifs depuis plus de deux ans à effectuer des travaux d'intérêts généraux. Cette mesure fait partie d'un plan global du Gouvernement flamand d'entreprendre une transformation profonde du marché du travail, telle que décrite en ces termes :

« De gemeenschapsdienst is een nieuwe Vlaamse activerende maatregel voor werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt die het opbouwen van arbeidsritme mogelijk maakt en hen de mogelijkheid geeft hun werkbereidheid te tonen. De gemeenschapsdienst maakt steeds onderdeel uit van een begeleid traject naar werk en zorgt ervoor dat verworven (generieke) competenties op peil gehouden en versterkt worden⁴³. »

⁴⁰ Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 2 août 2016.

⁴¹ C. const., arrêt du 5 juillet 2018, n°86/2018.

⁴² Proposition de loi instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., n°54-3066/001 et proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch., repr., sess. extraord., n°55-0109/001.

⁴³ Regeerakkoord van de vlaamse Regering 2019-2024, p. 55.

C'est dans ce contexte qu'en décembre 2021, Hilde Crevits, la ministre flamande de l'économie, de l'innovation, de l'emploi, de l'économie sociale et de l'agriculture, a transmis au Gouvernement flamand une note reprenant les grandes lignes de l'architecture que devra prendre le service communautaire version flamande :

« Om langdurig werkzoekenden sterker te activeren en hun competenties te versterken voeren we de gemeenschapsdienst in. De gemeenschapsdienst zal juridisch worden uitgewerkt als een vorm van werkervaringsstage. Binnen het competentieversterkend traject gemeenschapsdienst zal de langdurig werkzoekenden kleinschalige taken uitvoeren bij lokale besturen, vzw's en scholen om te werken aan vastgestelde generieke competenties en het opbouwen van arbeidsritme. De werkzoekende krijgt hiervoor een beperkte vergoeding. Wanneer de gemeenschapsdienst passend is binnen het traject naar werk van de langdurig werkzoekenden kan dit als verplichte actie worden voorgesteld door de VDAB bemiddelaar⁴⁴. »

Cette ambition d'intégrer le « gemeenschapsdienst » dans le « werkervaringsstage » fait partie d'un projet d'ensemble répondant au nom de trajectoire GLOW. Derrière ces initiales, se cache l'expression « Groeien en leren op de werkvloer » qui a pour objectif d'apporter une expérience professionnelle accessible axée sur le renforcement des compétences par l'utilisation de l'apprentissage dans le milieu de travail⁴⁵. Dans cette note de synthèse, il est également précisé l'agenda des futures échéances dans le processus de mise en place du « gemeenschapsdienst ». Ainsi, après consultation avec les autorités locales et les partenaires sociaux, Hilde Crevits espérait pouvoir finaliser le cadre juridique de la mesure en fin d'année 2022, ce qui fut le cas. À noter, qu'actuellement le poste de ministre flamand de l'économie, de l'innovation, de l'emploi, de l'économie sociale et de l'agriculture, est attribué à Jo Brouns.

Chapitre 3 : le cadre juridique et les modalités concrètes du « gemeenschapsdienst »

Avant de se pencher sur le cadre juridique et les modalités concrètes du « gemeenschapsdienst » (sections 2 et 3), il faut d'abord approfondir la notion de disponibilité active à l'emploi (section 1) car celle-ci est essentielle dans la mise en place du service communautaire du Gouvernement flamand.

⁴⁴ Mededeling aan de vlaamse Regering, conceptnota gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden, 1012 MED.0447/1.

⁴⁵ <https://extranet.vdab.be/themas/glow-groeien-en-leren-op-de-werkvloer>

Section 1 : la disponibilité active au travers du plan d'action individuel

Après être brièvement revenu sur les conditions de perception de l'assurance chômage dans le premier chapitre de cette partie, il est opportun de se focaliser sur l'une d'entre elles plus en particulier : la disponibilité. En effet, c'est sur cette notion que repose la mise en place du « gemeenschapsdienst », en ce qu'elle est une mesure visant à ce que le demandeur d'emploi se remette « sur les rails » du marché de l'emploi. Sans rentrer dans l'analyse de la dimension passive de la disponibilité, il est plus intéressant, dans le cadre de ce mémoire, de se pencher sur la dimension active de celle-ci⁴⁶.

I. Le cadre normatif fédéral

D'un point de vue historique, le droit aux allocations de chômage a, pour la première fois, été soumis à cette notion d'activation en 2004 au travers de la mise en place d'un plan d'accompagnement et de suivi actif des chômeurs⁴⁷. Cette initiative fédérale, qui peut être vue comme le détonateur de la transformation du système de sécurité sociale belge vers l'État social actif⁴⁸, se retrouve désormais inscrite dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans les termes suivants :

« Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit rechercher activement un emploi et doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi. La preuve de cette inscription doit être apportée par le chômeur. Le chômeur complet satisfait à l'obligation de rechercher activement un emploi s'il peut démontrer que, pendant toute la durée de son chômage : il participe et collabore activement et positivement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui lui sont proposées par le service régional de l'emploi compétent, notamment dans le cadre du plan d'action individuel convenu avec le conseiller emploi du service régional précité⁴⁹. »

La réalisation de la condition de disponibilité active au marché du travail ne se limite pas qu'au suivi de ce plan d'action individuel car il est aussi requis du demandeur d'emploi qu'il

⁴⁶ Pour une analyse complète de la disponibilité passive avec la précision de la notion d'emploi convenable, voir E. DERMINE, « L'emploi convenable, une notion à réinvestir », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de J.-F. NEVEN, S. GILSON), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 135-162; H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 472-490.

⁴⁷ Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, p. 54776.

⁴⁸ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question...*, *op. cit.*, pp. 325-331.

⁴⁹ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 58, §1^{er}, al. 2, 1^o.

« recherche lui-même activement un emploi par des démarches personnelles régulières et diversifiées »⁵⁰.

Comme il sera analysé plus en détail dans le quatrième chapitre de cette partie, cette compétence en matière d'accompagnement et de suivi des chômeurs, n'est plus celle de l'ONEM⁵¹, mais elle est désormais dans les mains des organismes régionaux agissant comme intermédiaires avec les demandeurs d'emploi⁵². Ceux-ci sont le FOREM⁵³, le VDAB⁵⁴ et Actiris⁵⁵. Il leur est aussi reconnu la compétence de contrôler concrètement le respect de la disponibilité active de la part des demandeurs d'emploi⁵⁶. C'est dans ce cadre que les services à l'emploi et à la formation régionaux se sont vus confier la mission de mettre sur pied le plan d'action individuel qui est « *le plan d'action adapté au chômeur en fonction de son profil, de ses besoins et de ceux du marché du travail, qui est proposé par le service régional de l'emploi compétent au chômeur dans le but de lui offrir un nouveau départ sous la forme d'un accompagnement individuel d'orientation professionnelle, d'un accompagnement dans la recherche d'emploi, d'une formation ou de toute autre mesure de nature à augmenter sa disponibilité ou son employabilité sur le marché du travail* »⁵⁷.

Le cadre normatif du contrôle de la disponibilité active des demandeurs d'emploi restant entre les mains du pouvoir fédéral, l'arrêté royal du 25 novembre 1991 continue d'être la référence pour de nombreux points⁵⁸. Cet encadrement du contrôle y est assez détaillé, ce qui est beaucoup moins le cas en ce qui concerne le cadre normatif de la procédure d'accompagnement et de suivi, où les Régions disposent d'une plus grande latitude⁵⁹.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 58, §1^{er}, al. 2, 2^o.

⁵¹ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954, p. 2210.

⁵² W. VAN EECKHOUTTE, V. NEUPREZ, *Compendium social droit du travail 2022-2023 : contenant des annotations fiscales*, Liège, Walters Kluwer, Tome 1, 2022, pp. 145-152.

⁵³ Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *M.B.*, 8 juillet 1999, p. 25888.

⁵⁴ Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap « vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding », *M.B.* 7 juin 2004, p. 43051.

⁵⁵ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, *M.B.*, 13 avril 2001, p. 12379.

⁵⁶ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 500-504.

⁵⁷ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 27, 13^o.

⁵⁸ *Ibidem*, art. 58/2-58/12.

⁵⁹ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 494-504.

II. L'exécution au niveau de la Région flamande

En ce qui concerne la Région flamande, elle a décidé de mettre en oeuvre cette compétence en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs par un décret du 24 avril 2015⁶⁰, complété par un arrêté du Gouvernement flamand du 18 décembre 2015⁶¹.

Comme il a été déjà abordé, en Région flamande, l'organisme régional compétent qui a été créé, est le VDAB⁶² dont une de ses missions est de vérifier si le demandeur d'emploi inscrit auprès de ses services, est disponible pour le travail⁶³. Et, « *als een verplicht ingeschreven werkzoekende onvoldoende inspanningen levert of afspraken niet nakomt, kan een sanctie opgelegd worden door een aparte dienst binnen de VDAB* »⁶⁴. Il faut mentionner que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter le programme d'accompagnement qui lui sera proposé s'il ne veut pas être sanctionné en conséquence. Il n'est pas dans une position où il peut négocier car il « *is ertoe gehouden in te gaan op de aangeboden kansen in verband met begeleiding, opleiding en tewerkstelling, op basis van zijn bekwaamheden* »⁶⁵.

Il est prévu toute une procédure de suivi au cours de laquelle le demandeur d'emploi fait l'objet de plusieurs évaluations concernant sa disponibilité au travail⁶⁶. Sans rentrer dans les détails exhaustifs de la procédure, pour se voir soustrait au bénéfice de ses allocations de chômage, il faut avoir été évalué négativement dans son comportement de recherche d'emploi lors de trois entretiens. Le dossier du demandeur d'emploi sera ensuite transmis au « *controledienst* »⁶⁷ si, « *de verplicht ingeschreven werkzoekende weigert een trajectovereenkomst, formeel afsprakenblad of ultiem afsprakenblad te ondertekenen als hem dat ter ondertekening wordt voorgelegd; de verplicht ingeschreven werkzoekende zich niet aanmeldt bij een werkgever en daarvoor geen geldige reden heeft, nadat hij daarvoor van de VDAB een opdracht heeft ontvangen; de verplicht ingeschreven werkzoekende weigert een passende dienstbetrekking of een passend aanbod te aanvaarden; door*

⁶⁰ Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 24 april 2015 houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, *M.B.*, 7 mai 2015, p. 25006.

⁶¹ Besluit van de vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende wijziging van het besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbe middeling en de beroepsopleiding, *M.B.*, 29 janvier 2016, p. 7004.

⁶² Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 7 mei 2004, *op. cit.*, art. 3.

⁶³ *Ibidem*, art. 4, 1°.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 5, § 1/1, 7°, a).

⁶⁵ Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbe middeling en de beroepsopleiding, *M.B.*, 3 septembre 2009, p. 63458, art. 5.

⁶⁶ *Ibidem*, art. 111/1-111/15.

⁶⁷ *Ibidem*, art. 111/119.

toedoen van de verplicht ingeschreven werkzoekende een begeleidingsplan, competentieversterking of opleidingscontract mislukt of wordt stopgezet »⁶⁸.

Comme il avait déjà été brièvement mentionné, cette procédure de contrôle était déjà très détaillée dans le cadre normatif défini au niveau fédéral, ce qui ne laisse que peu de place à des particularismes en fonction des Régions. Le constat n'est pas le même dans le programme d'accompagnement qui peut être mis en place par le VDAB dans l'objectif de réaliser la disponibilité active du chômeur. Dans ce domaine, les Régions sont beaucoup plus libres. C'est dans ce contexte que diverses initiatives visant à développer leurs compétences peuvent être proposées par le VDAB au demandeur d'emploi.

Dans cette idée, outre les programmes individuels de « beroepsopleiding » qui consistent en des formations ayant pour objectif l'apprentissage d'un métier ou l'acquisition de compétences professionnelles⁶⁹, le VDAB peut préférer opter pour le « beroepsverkenningstage » qui est un « *stage voor werkzoekenden, die niet past in het kader van van een opleiding, maar in hun beroeps- of loopbaanoriëntatie. De stage vindt plaats tijdens een trajectbegeleiding of activering en kan aan een opleiding voorafgaan. Die stagevorm heeft tot doel een individueel proces te ondersteunen en te versterken, waarbij een werkzoekende zicht krijgt op de concrete arbeidsmarkt, zijn interesses en aanwezige competenties, en waarbij die competenties getest en geactiveerd kunnen worden met het oog op verdere stappen naar tewerkstelling* »⁷⁰. On peut aussi citer le « beroepsinlevingsstage » qui est une « *betaalde opleiding op de werkvloer waarbij de cursist competenties en werkervaring verwerft en waarbij de VDAB geen begeleiding biedt* »⁷¹. Enfin, quand à lui, le « gemeenschapsdienst » fait partie d'une déclinaison du « werkervaringsstage » qui sera analysé ci-après.

Section 2: l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 octobre 2022 créant le cadre juridique du « gemeenschapsdienst »

Concrètement, la possibilité d'avoir recours au « gemeenschapsdienst » est entrée en vigueur sur le territoire de la Région flamande le 1^{er} janvier 2023 par un arrêté du Gouvernement flamand du

⁶⁸ *Ibidem*, art. 111/16.

⁶⁹ *Ibidem*, art. 61.

⁷⁰ *Ibidem*, art. 1.15.

⁷¹ *Ibidem*, art. 1.29.

28 octobre 2022 venant modifier trois autres arrêtés régionaux en matière d'emploi⁷². Il est donc intéressant de voir quels changements sont apportés dans chacun de ceux-ci.

I. La modification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009

Comme il a été analysé plus en profondeur dans la première section de ce chapitre, il est possible de prévoir un plan de parcours sur mesure pour le demandeur d'emploi. Ce « trajectplan » peut consister en diverses formes d'accompagnement dont la mise en place d'un « werkervaringsstage ». Ce stage d'expérience professionnelle, parfois repris sous l'expression WES, doit être réalisé auprès d'un ou plusieurs acteurs de travail, mandatés conformément à l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009. Lorsque ce stage se déroule dans une association sans but lucratif, dans une administration locale ou dans un établissement d'enseignement, on parlera de « gemeenschapsdienst »⁷³.

Il faut mentionner que comme le précise une feuille de route destinée aux éventuels employeurs intéressés par la trajectoire GLOW, le « *gemeenschapsdienst bestaat niet op zich. Er kan niet toegeleid of doorverwezen worden naar gemeenschapsdienst. Men kan enkel toeleiden naar het GLOW-traject, waar de laagdrempelige stages een onderdeel van zijn* »⁷⁴. Ainsi, l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 octobre 2022 ne vient pas créer de toutes pièces le « gemeenschapsdienst », mais il vient modifier les conditions pour avoir recours au « werkervaringsstage » qui servira de cadre légal à la mise en place du service communautaire de la Région flamande.

Ainsi, le premier arrêté du Gouvernement flamand à être modifié est celui du 5 juin 2009 « houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding »⁷⁵. Il vient baliser la manière dont devra s'exercer le « gemeenschapsdienst » au sein du « werkervaringsstage ». Dans les modifications notables, tout d'abord, il y est donné la définition de ce qu'est le stage d'expérience professionnelle qui est « *een stage voor een niet-werkende werkzoekende, in het kader van een traject*

⁷² Besluit van de vlaamse Regering van 28 oktober 2022 houdende wijziging van het besluit van de vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling en begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings, begeleidings en bemiddelingsdiensten, het besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding en het besluit van de vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 8 décembre 2022, p. 90020.

⁷³ Mededeling aan de vlaamse Regering, conceptnota gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden, *op. cit.*

⁷⁴ Draaiboek GLOW en gemeenschapsdienst voor lokale besturen, Bruxelles, 28 februari 2023.

⁷⁵ Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009, *op. cit.*

naar betaald werk. Tijdens de werkervaringsstage voert de stagair acties uit op een reële werkvloer en ligt de focus niet primair op technische competentieversterking »⁷⁶. Ce « werkervaringsstage » aura vocation a s'appliquer au demandeur d'emploi « die geen betaalde beroepsarbeid verricht »⁷⁷. Cela exclu donc les personnes qui sont au chômage partiel.

Ensuite, en ce qui concerne les conditions d'ouverture du werkervaringsstage, elles sont décrites comme suit :

« De VDAB of de partnerorganisatie kan de niet-werkende werkzoekende in het kader van de begeleiding naar werk een werkervaringsstage voorstellen bij een werkgever. De werkervaringsstage staat open voor elke niet-werkende werkzoekende als al de volgende voorwaarden zijn vervuld : de VDAB of de partnerorganisatie oordeelt dat de werkervaringsstage passend is in zijn traject naar werk; de niet-werkende werkzoekende heeft voldoende leerpotentieel om de afstand tot het normale economische circuit of het sociale economische circuit te overbruggen; de niet-werkende werkzoekende heeft een gebrek aan generieke competenties en werkervaring »⁷⁸.

Bien entendu, lorsqu'il est dit que le VDAB peut proposer un « werkervaringsstage », il faut sous-entendre que seul lui ou l'organisme partenaire peuvent décider quel demandeur d'emploi inoccupé y sera soumis⁷⁹. De plus, il serait mal venu pour la personne de refuser car, comme il a déjà été indiqué dans la section précédente, cela pourrait entraîner la perte de ses allocations de chômage suivant la procédure organisée aux articles 111/6 et suivants de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009.

Le VDAB ne reste pas non plus inactif après le placement du demandeur d'emploi inoccupé dans un « werkervaringsstage ». En effet, après avoir élaboré avec lui un plan⁸⁰ et une convention de stage⁸¹, il veillera à effectuer un suivi régulier de l'avancement du stage d'expérience professionnelle⁸². Dans le cadre de ce suivi, le VDAB pourra mettre fin à la mesure dans les cas où « de stagiair of de werkgever komt zijn contractuele verplichtingen of wettelijke verplichtingen niet langer na en de VDAB of de partnerorganisatie stelt vast dat de verdere uitvoering van de werkervaringsstage onmogelijk is geworden; de stagiair vindt werk; de stagiair is gedurende een

⁷⁶ *Ibidem*, art. 1, 27°.

⁷⁷ *Ibidem*, art. 1, 8, a).

⁷⁸ *Ibidem*, art. 111/0/1.

⁷⁹ *Ibidem*, art. 111/0/2.

⁸⁰ *Ibidem*, art. 111/0/4.

⁸¹ *Ibidem*, art. 111/0/9.

⁸² *Ibidem*, art. 111/0/5.

lange periode afwezig door ziekte, moederschapsverlof, een ongeval of vanwege overmacht; de doelstelling is bereikt; de VDAB of de partnerorganisatie stelt vast dat de doelstelling niet haalbaar is »⁸³.

Il est aussi important de noter qu'auparavant, cette forme de stage devait comprendre au moins 20 heures par semaine et ne pouvait s'étendre sur une période maximale de plus de 6 mois. Désormais, dans le cadre du « *werkervaringsstage* », on peut envisager des stages de moins de 20 heures par semaine, sans pour autant qu'il puissent s'étendre au-delà de la période de 6 mois⁸⁴.

Le dernier point sur lequel il convient de s'attarder concernant le « *werkervaringsstage* » est que celui-ci ne peut s'opérer à titre gratuit. En effet, outre le fait que le stagiaire a droit à certaines indemnités de déplacement et de prise en charge des frais de placement d'enfants dans des structures d'accueil agréées⁸⁵, il a aussi droit à une indemnité de 200 euros réduite au prorata des mois pendant lesquels il n'aura pas fourni des prestations complètes⁸⁶, ainsi qu'une assurance en cas d'accident survenu dans le cadre du « *werkervaringsstage* »⁸⁷.

II. La modification de l'arrêté du Gouvernement du 2 février 2018

le second arrêté du Gouvernement flamand ayant subi une modification est celui du 2 février 2018 « *houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten* »⁸⁸. Quant à lui, cet arrêté traite des modalités d'exécution du parcours d'activation tel que prévu dans le « *trajectplan voor op betaalde beroepsarbeid* »⁸⁹ pour les personnes qui souffrent de problèmes d'ordre médical, mental, psychique, psychiatrique ou social⁹⁰.

Ainsi, il est prévu que ces personnes ayant été momentanément reconnues comme dans l'impossibilité d'exercer un travail professionnel rémunéré en raison des troubles qui viennent d'être

⁸³ *Ibidem*, art. 111/0/11.

⁸⁴ *Ibidem*, art. 111/0/3.

⁸⁵ *Ibidem*, art. 111/0/6.

⁸⁶ *Ibidem*, art. 111/0/7.

⁸⁷ *Ibidem*, art. 111/0/8.

⁸⁸ Besluit van de vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 19 mars 2018, p. 27594.

⁸⁹ Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 14 août 2014, p. 60265, art. 23.

⁹⁰ *Ibidem*, art. 3.

mentionnés, puissent tout de même participer à un parcours d'activation comprenant un « werkervaringsstage »⁹¹. En effet, il est prévu dans le cadre normatif fédéral de pouvoir activer ces personnes éloignées de l'emploi. En contrepartie, elles ne devront pas démontrer avoir recherché un travail par des démarches personnelles, mais elles seront tout de même soumises à un trajet d'accompagnement adapté⁹². Avant 2012, ces personnes ne devaient démontrer qu'une disponibilité passive, désormais elles doivent être prêtes à entreprendre des démarches actives de réinsertion professionnelle⁹³.

Plus précisément, « le chômeur est considéré par le service régional compétent comme éloigné de l'emploi en raison d'une combinaison de facteurs psycho-médico-sociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale et, de ce fait son insertion professionnelle, avec comme conséquence qu'il n'est pas en mesure de travailler dans le circuit économique normal ou dans le cadre d'un travail adapté ou encadré, rémunéré ou non, dans les 12 mois qui suivent »⁹⁴. Le degré d'inaptitude pour être considéré comme éloigné de l'emploi est de 33% au moins, mais de 66% au plus⁹⁵.

Cela implique donc que le Gouvernement flamand, en ouvrant la possibilité que le VDAB puisse proposer un « werkervaringsstage » à ces personnes éloignées de l'emploi », permet également à celles-ci de rentrer dans les conditions pour être soumises au « gemeenschapsdienst. Cette possibilité de permettre l'activation de ces personnes jugées momentanément incapables d'exercer un travail peut poser question car s'il est concevable de proposer une forme d'accompagnement à ces demandeurs d'emploi aux profils particuliers, est-il raisonnable de les contrôler pour autant⁹⁶ ?

III. La modification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 février 2008

Le troisième arrêté du Gouvernement flamand à subir une modification est celui du 15 février 2008 « tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling en begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings,

⁹¹ Besluit van de vlaamse Regering van 2 februari 2018, *op. cit.*, art. 32.

⁹² H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 491-493.

⁹³ V. DE GREEF, « L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage », *R. D. S.*, 2016/1, pp. 249-255.

⁹⁴ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 58, §1^{er}, al. 3, 1^o.

⁹⁵ V. DE GREEF, *Droit au travail et troubles mentaux : une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, La Chartre, Bruxelles, 2016, pp. 141-149.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 146.

begeleidings en bemiddelingsdiensten »⁹⁷. Cet arrêté traite du cas particulier des demandeurs d'emploi inoccupés souffrant d'un handicap de travail et soumis au « gespecialiseerde opleidings, begeleidings en bemiddelingsdienst », aussi dénommé GOB.

Il est ainsi prévu la possibilité de permettre à ces personnes d'effectuer un « werkervaringsstage » dans le cadre d'une « opleidings en plaatsingsaanbod »⁹⁸. Cela poursuit la volonté politique d'activer un pourcentage de la population le plus large possible, notamment en ce qui concerne l'accès au marché du travail par les personnes touchées par un handicap de travail⁹⁹, compris comme étant « *een langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren* »¹⁰⁰. Encore une fois, cette possibilité peut soulever des questionnements étant donné le profil spécifique de ces personnes.

Section 3 : les modalités concrètes du « gemeenschapsdienst »

Après s'être attardé sur le cadre juridique dans lequel s'inscrit le « gemeenschapsdienst », il est temps de voir qu'est-ce que celui-ci implique concrètement pour les employeurs qui prennent part au projet ainsi que pour les chômeurs flamands qui y seront soumis.

I. Le rôle des employeurs

Le « gemeenschapsdienst » ne pouvant se dérouler qu'auprès d'associations sans but lucratif, d'administrations locales ou d'établissements d'enseignement, la Région flamande espère que ces organismes collaboreront en ouvrant des places pour accueillir les chômeurs y prenant part. En effet, ceux-ci n'ont aucune obligation de participer à la mise en place du « gemeenschapsdienst », cela devant se faire sur une base volontaire¹⁰¹.

⁹⁷ Besluit van de vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling en begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings, begeleidings en bemiddelingsdiensten, *M.B.*, 31 mars 2008, p. 17521.

⁹⁸ *Ibidem*, art. 3.

⁹⁹ J. VAN DROOGHENBROECK, *Le droit de la santé et du bien-être au travail : prévention-(ré)intégration-indemnisation*, Limal, Anthemis, 2022, pp. 457-462.

¹⁰⁰ Besluit van de vlaamse Regering van 15 februari 2008, *op. cit.*, art. 1. 4°.

¹⁰¹ Vragen en antwoorden over de oproep gemeenschapsdienst, Europa, werk en sociale economie, 2023.

En ce qui concerne les autorités locales, des subventions ont été imaginées afin qu'un grand nombre d'entre elles soient tentées d'accepter¹⁰². Celles-ci doivent remettre un dossier au Gouvernement flamand indiquant qu'elles vont ouvrir un certain nombre de places et qu'elles vont utiliser les fonds qui leur seront octroyés pour former un certain nombre de « mentoren » capables de concrètement superviser le « gemeenschapsdienst ». À noter que les éventuels fonds excédentaires peuvent être utilisés sans restriction par les autorités locales. L'important est qu'elles apportent la preuve d'avoir formé le nombre de personnes et d'avoir ouvert le nombre de places qu'elles avaient indiquées dans leur demande de subsides¹⁰³.

Lorsque ces « employeurs » décident de mettre en oeuvre un « gemeenschapsdienst », ils concluent une convention de stage avec le chômeur et le VDAB¹⁰⁴. Et, s'ils ne respectent pas leur obligations légales ou contractuelles, le VDAB peut prendre la décision de ne plus leur accorder la possibilité d'organiser une des formations ou un des stages prévus dans la trajectoire GLOW pour une durée de trois ans¹⁰⁵.

II. L'impact sur les chômeurs

Comme il a déjà été expliqué plus tôt, le VDAB, dans un objectif d'accompagnement vers l'emploi, peut décider d'inviter le chômeur à participer à un « werkervaringsstage » qui fait partie des différents stages composant la trajectoire GLOW. Mais, tous les chômeurs ne peuvent pas prendre part au « gemeenschapsdienst », cela étant réservé à ceux qui sont bénéficiaires des allocations de chômage depuis plus de deux ans.

Dans la pratique, le « gemeenschapsdienst » prend la forme d'un « werkervaringsstage » de 32 heures minimum et 64 heures maximum par mois. Cela correspond donc à un travail allant de deux demi-journées à deux journées complètes par semaine. Celui-ci ne peut être exercé qu'auprès des employeurs qualifiés, tel qu'il a été précisé précédemment. Le « gemeenschapsdienst » ne pouvant être plus long qu'une durée de 6 mois¹⁰⁶, auquel cas celui-ci serait contraire au cadre établi au niveau du « werkervaringsstage », il peut tout de même être renouvelé plusieurs fois. Toutefois, il ne peut pas avoir lieu dans le même lieu de travail sauf si le chômeur est remplacé dans un autre service

¹⁰² Draaiboek GLOW en gemeenschapsdienst voor lokale besturen, *op. cit.*

¹⁰³ Vragen en antwoorden over de oproep gemeenschapsdienst, *op. cit.*

¹⁰⁴ Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009, *op. cit.*, art. 111/0/9.

¹⁰⁵ *Ibidem*, art. 65/1.

¹⁰⁶ *Ibidem*, art. 111/0/3.

ou affecté à d'autres fonctions¹⁰⁷. Au niveau pécuniaire, en plus de ne pas perdre leurs allocations de chômage, les participants reçoivent aussi une indemnité d'environ 1,30 euros par heure, ce qui correspond au pro rata de ce qui peut être perçu au cours d'un « *werkervaringsstage* » complet¹⁰⁸.

Chapitre 4 : le service communautaire et la répartition des compétences en matière d'emploi et de sécurité sociale

Comme il a déjà été évoqué plus tôt, depuis la Sixième Réforme de l'État, l'architecture de la répartition des compétences en matière d'emploi et de sécurité sociale a été bouleversée, en particulier en ce qui concerne le suivi et le contrôle de la condition de disponibilité nécessaire afin de percevoir les allocations de l'assurance chômage. Il convient donc de revenir sur les grands enseignements de la dernière Réforme de l'État au niveau de la répartition des compétences en matière de marché de travail, tout en pointant les conséquences dans le cadre de la condition de disponibilité (section 1). Ce sera également l'occasion de se pencher sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 juillet 2018 concernant l'implémentation d'un service communautaire dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale (section 2) et de se demander concrètement si la Région flamande est bien compétente pour mettre en place le « *gemeenschapsdienst* » de la manière dont elle l'a prévu (section 3). En effet, cette question mérite d'être posée au vu de l'enjeu qu'elle emporte avec elle¹⁰⁹.

Section 1 : l'impact de la Sixième Réforme de l'État

Avant la dernière réforme institutionnelle, en matière de marché du travail, l'État fédéral était seul compétent dans le cadre de la sécurité sociale, ce qui comprenait notamment la détermination des conditions d'octroi de l'assurance chômage ou le droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale au sens strict¹¹⁰. Quant à elles, les Régions étaient surtout compétentes en ce qui concernait le placement des demandeurs d'emploi et les programmes de remise au travail, tandis que les communautés étaient chargées de la formation professionnelle. Cette répartition a longtemps fait l'objet d'une critique de certains politiques du nord du pays qui plaidaient pour une plus grande

¹⁰⁷ Mededeling aan de vlaamse Regering, conceptnota gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden, *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibidem*, art. 111/0/7.

¹⁰⁹ A. FARCY, « Le service communautaire : analyse sous l'angle de l'interdiction du travail forcé et du principe de standstill », *Rev. Dr. ULg.*, 2020/3, pp. 408-412.

¹¹⁰ D. DUMONT, « La sécurité sociale et la Sixième Réforme de l'État : rétroactes et mise en perspective générale », *R. B. S. S.*, 2015, pp. 176-177.

responsabilisation des entités fédérées en matière d'emploi pour que celles-ci puissent elles-même prendre des mesures visant à augmenter le taux d'emploi sur leur territoire¹¹¹.

Lors de la Sixième Réforme de l'État, la Belgique a continué son processus de fédéralisme par dissociation en soustrayant de nouvelles compétences à l'État fédéral au profit des entités fédérées¹¹². Parmi celles-ci, les Régions se sont vues transférer des compétences en matière d'assurance chômage et de politique de l'emploi, ce qui a eu pour effet de délester le pouvoir fédéral d'une partie de ses compétences en matière de marché du travail¹¹³. Ainsi, Les Régions obtiennent « *la compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs et d'imposition des sanctions relatives. L'autorité fédérale reste compétente pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, ainsi que pour l'exécution matérielle des sanctions* »¹¹⁴. À noter que, bien que le contrôle de la disponibilité soit désormais dans les mains des Régions, l'autorité fédérale reste compétente pour vérifier le respect des autres conditions nécessaires à la perception des allocations de chômage¹¹⁵.

Une des questions qui se pose est de savoir si, en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs, les Régions ne disposent que d'un pouvoir d'exécution ou si elles peuvent aussi mettre en oeuvre un pouvoir réglementaire ? En effet, à la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, une des deux thèses ne semble pas se dégager si facilement¹¹⁶.

Il faut tout d'abord noter que ce pouvoir est dit d'encadrement en ce qu'il transfère une compétence « *waarbij een overheid de krijtlijnen schetst, waarbinnen een andere overheid kan opereren* »¹¹⁷. Cela implique nécessairement que les Régions peuvent uniquement agir dans le cadre établi au niveau fédéral, que leur compétence soit d'exécution ou réglementaire. De plus, suivant le

¹¹¹ D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la Sixième Réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *R. B. S. S.*, 2015, pp. 307-309.

¹¹² M. VERDUSSEN, « Introduction », in *La sécurité sociale dans l'État fédéral : incidences de la Sixième Réforme de l'État et perspectives* (sous la dir. de X. DELGRANGE), Limal, Anthemis, 2017, pp. 7-11.

¹¹³ P. JOASSART, « Marché de l'emploi », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État* (sous la dir. de M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 547-548.

¹¹⁴ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434, art. 6, §1^{er}, IX, 5^o.

¹¹⁵ P. JOASSART, « L'incidence de la Sixième Réforme de l'État sur l'assurance chômage et la politique de l'emploi », in *La sécurité sociale dans l'État fédéral : incidences de la Sixième Réforme de l'État et perspectives*, (sous la dir. de X. DELGRANGE), Limal, Anthemis, 2017, pp. 13-16.

¹¹⁶ Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., 2012-2013, n°5-2232/1, pp. 112-114.

¹¹⁷ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht van het publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1997, p. 717.

principe de loyauté fédérale, les Régions ne pourraient pas non plus mettre en place des mesures qui rendraient l'exercice de la compétence fédérale impossible ou excessivement compliqué¹¹⁸.

Ensuite, il semble se dégager de la doctrine que la thèse retenue est celle selon laquelle le pouvoir délégué aux Régions serait plutôt exécutif, l'argument avancé est qu'étant donné que la délimitation du cadre normatif de ce qui est entendu par la notion de disponibilité active et passive sur le marché du travail restant de la compétence fédérale, il ne serait transféré aux Régions que la mise en pratique, c'est à dire la prise des décisions concrètes du respect de la condition de disponibilité des chômeurs. Et, dans cette optique, il serait possible pour celles-ci d'adopter des normes d'application complémentaires afin de déterminer la disponibilité effective de ceux qui prétendent aux allocations de chômage¹¹⁹. Dans les faits, il peut s'avérer difficile de savoir si l'on est face à une mesure qui ressort de la compétence de l'autorité fédérale (établissement du cadre normatif) ou de la compétence régionale (établissement de mesures d'application)¹²⁰.

Ce transfert de compétences aux Régions en matière de suivi et de contrôle de la disponibilité active des chômeurs a depuis été mis en oeuvre dans les trois différentes Régions du pays¹²¹. Ainsi, la Région wallonne a attribué cette compétence au FOREM¹²², la Région flamande l'a attribué au VDAB¹²³ et la Région Bruxelles-Capitale à Actiris¹²⁴. Cette architecture institutionnelle conduit donc à une triple division de la législation en matière de suivi des chômeurs et de contrôle de leur disponibilité en fonction de la Région dans laquelle on se trouve¹²⁵.

¹¹⁸ F. Leroy, « Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming » in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE), Anvers, Intersentia, 2014, pp. 689-690.

¹¹⁹ D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la Sixième Réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *op. cit.*, pp. 333-335.

¹²⁰ J. VANPRAET, « De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid », in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, (sous la dir. de J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS, W. VANDENBRUWAENE), Anvers, Intersentia, 2014, pp. 645-648.

¹²¹ V. LEFEBVE, « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2438-2439, 2019, pp. 48-52.

¹²² Décret de la Région wallonne du 17 mars 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *M.B.*, 29 mars 2016, p. 21443.

¹²³ Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 24 april 2015, *op. cit.*

¹²⁴ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi en vue de mettre en oeuvre la Sixième Réforme de l'Etat et de modifier la dénomination de cet office, *M.B.*, 20 décembre 2016, p. 87542.

¹²⁵ K. LIEVENS, F. VANDENBROUCKE, « Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment in Belgium » in *Background paper in support of institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation - A summary of eight country case studies*, 2015.

Section 2 : l'enseignement de la Cour constitutionnelle concernant le service communautaire dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale

Dans le troisième chapitre de cette partie, il a été détaillé la manière dont la Région flamande a mis en oeuvre sa compétence en matière de suivi et de contrôle de la disponibilité des chômeurs, afin de créer le « gemeenschapsdienst ». Comme il déjà été brièvement évoqué, ce n'était pas la première fois qu'une forme de service communautaire a fait l'objet d'une concrétisation juridique. Ainsi, au niveau fédéral, l'idée avait abouti à l'adoption de la loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, bien qu'elle ne soit jamais entrée en vigueur suite à la censure de la Cour constitutionnelle.

Cette loi venait introduire le fait que la condition de disponibilité nécessaire dans le cadre du droit à l'intégration sociale soit remplie par l'acceptation d'un service communautaire¹²⁶. Elle venait aussi étendre la possibilité du recours à un PIIS à toutes les catégories de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale en y implémentant un service communautaire défini comme suit :

« Le service communautaire consiste à exercer des activités sur une base volontaire qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société »¹²⁷.

Sans être rentré dans une analyse de la légalité du contenu de ce service communautaire, la Cour a considéré que cette loi allait à l'encontre de la répartition des compétences prévues par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Le recours à une telle mesure aurait dû se faire au niveau régional et non fédéral car la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière, est une compétence régionale¹²⁸. Et, le fait de permettre que la réalisation du service communautaire soit une possibilité de rencontre de l'obligation de disposition au travail dans le cadre du droit à l'intégration sociale, rentre dans les compétences des Régions¹²⁹.

Bien que cet arrêt traite de l'implémentation d'un service communautaire sous l'angle de la répartition des compétences en matière de droit à l'intégration sociale, et non en matière de droit à

¹²⁶ Loi du 21 juillet 2016, *op. cit.*, art. 3.

¹²⁷ *Ibidem*, art. 6, 2°.

¹²⁸ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *op. cit.*, art. 6, § 1^{er}, IX, 2°/1.

¹²⁹ C. const., arrêt du 5 juillet 2018., B.26-B.30.2., *op. cit.*, confirmé par C.E., Arrêt du 24 octobre 2019, n°245.886.

l'assurance chômage, deux enseignements importants ressortent. D'une part, la Cour, en reconnaissant la compétence des Régions, valide implicitement que la Région flamande aurait pu prévoir son « gemeenschapsdienst » dans le cadre du droit à l'intégration sociale, ce qui ne fut pas le cas, celle-ci ayant choisi de l'intégrer au niveau du droit à l'assurance chômage. D'autre part, la Cour, sans rentrer dans une analyse de la légalité du contenu de la mesure, émet tout de même plusieurs considérations sur les tensions qu'il peut exister entre le service communautaire, le volontariat et le travail rémunéré¹³⁰.

Section 3 : la compétence du Gouvernement flamand d'implémenter le « gemeenschapsdienst »

Il faut désormais transposer ce qui vient d'être abordé dans les deux sections précédentes au « gemeenschapsdienst ». Tout d'abord, en faisant le choix de créer un service communautaire, entendu comme une forme de mesure d'accompagnement vers l'emploi qui peut être proposée par le VDAB dans le cadre d'un projet vers le travail, il semble que la Région flamande n'outrepasse pas ses compétences car elle ne fait que mettre en oeuvre ses prérogatives en matière de suivi et de contrôle de la disponibilité active des chômeurs. Ce « gemeenschapsdienst », en prenant la forme juridique d'un « werkervaringsstage », s'inscrit comme une mesure d'activation qui est régie par l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 juin 2009¹³¹. À noter que le critère de rattachement du demandeur d'emploi entre les différentes législations régionales en matière de marché de travail, est celui du domicile¹³².

Le refus de participation au « gemeenschapsdienst » n'entraîne pas une exclusion directe vis-à-vis du droit à la perception des allocations de chômage, mais cela sera interprété comme un comportement qui peut remettre en question la disponibilité active du chômeur. En conséquence le VDAB pourrait estimer, lors de l'entretien de suivi, que le chômeur fournit des efforts insuffisants dans sa démarche de recherche d'un emploi et donc enclencher le recours à une « afsprakenblad » qui viendra préciser l'engagement du demandeur d'emploi à rechercher activement un travail en mettant en place différents accords entre lui et le VDAB à cette fin¹³³. Le non-respect de cette « afsprakenblad », peut, lors du troisième entretien de suivi où le VDAB jugerait que le comportement de recherche reste toujours insuffisant, entraîner la transmission du dossier du demandeur d'emploi

¹³⁰ *Ibidem*, B.29.

¹³¹ S.L.C.E., advies van 19 oktober 2022, n°72.223/1.

¹³² P. JOASSART, « Marché de l'emploi », *op. cit.*, pp. 553-554.

¹³³ Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009, *op. cit.*, art. 111/9, § 1^{er}, al. 2.

au « controledienst »¹³⁴. Ensuite, il appartient à celui-ci de se prononcer sur la réduction, la suspension, ou l'éventuelle exclusion du demandeur d'emploi du droit aux allocations de chômage¹³⁵.

Le même raisonnement n'aurait pas pu être tenu dans le cas où le refus de participer à un « gemeenschapsdienst » aurait été interprété comme le fait d'être chômeur par suite de circonstances dépendantes de sa volonté, si bien que l'intéressé aurait pu se voir exclu du bénéfice des allocations de chômage. Tel fut l'objet de deux propositions du parlementaire Egbert Lachaert en mai 2018 et en juillet 2019¹³⁶. Comme il avait déjà été brièvement évoqué dans le chapitre 2 de cette partie, ces propositions n'ont jamais fait l'objet d'une concrétisation juridique, mais la manière dont il était envisagé de créer le cadre juridique du service communautaire reste intéressante à analyser dans le cadre de ce mémoire.

Ainsi, les propositions, qui sont en réalité identiques dans le contenu et dans la forme, proposaient une modification du cadre normatif fédéral contenu dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en venant y introduire la notion de service communautaire compris comme :

« l'exercice d'activités qui constituent une contribution positive tant pour le parcours de développement personnel de l'intéressé que pour la société. Ces activités sont proposées par le service régional de l'emploi compétent après vingt-quatre mois de chômage, à raison de deux demi-journées par semaine, en fonction du profil et des besoins du chômeur. Ces activités doivent renforcer les compétences du chômeur et s'inscrire dans le cadre d'un parcours vers l'emploi, sans toutefois réduire la disponibilité du chômeur sur le marché du travail¹³⁷. »

L'idée derrière la mise en place de ce service communautaire était que si le demandeur d'emploi refusait d'y participer, cela reviendrait à être interprété comme une nouvelle circonstance de privation de travail non indépendante de sa volonté¹³⁸. Or, à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il est précisé que le bénéfice de perception des allocations de chômage ne peut se faire lorsque la perte de travail est due à une circonstance qui n'est pas indépendante de la volonté du demandeur d'emploi. Après modification des articles 51 et 52bis du même arrêté royal, la finalité du

¹³⁴ *Ibidem*, art. 111/16.

¹³⁵ *Ibidem*, art. 111/22.

¹³⁶ Proposition de loi instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., n°54-3066/001 et proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch., repr., sess. extraord., n°55-0109/001.

¹³⁷ Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 2.

¹³⁸ *Ibidem*, art. 3.

refus de participer au service communautaire devait donc entraîner l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage pour une période de 4 semaines au moins et 54 semaines au plus¹³⁹.

Ici, l'idée n'était pas d'utiliser le service communautaire comme un programme d'accompagnement destiné à améliorer les compétences du demandeur d'emploi dans un objectif de réinsertion dans le marché du travail, mais bien de directement conditionner la perception des allocations de chômage pour les chômeurs de longue durée à la réalisation du service communautaire.

¹³⁹ *Ibidem*, art. 4-5.

Partie 2 : le service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande vis-à-vis de l'interdiction du travail forcé

Dans cette deuxième partie, le rapport qu'entretient le droit social et les droits humains sera abordé dans la perspective de la mise en place du « gemeenschapsdienst ». Pour ce faire, la notion de droit au travail sera définie (chapitre 1). Ensuite, le champ d'analyse sera limité à l'examen des normes qui consacrent l'interdiction du travail forcé, ainsi qu'à la manière dont la jurisprudence en la matière peut être interprétée dans le cadre du service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande. Ainsi, au niveau national, il faudra s'attarder brièvement sur ce qu'enseigne la Constitution (chapitre 2). Tandis qu'au niveau international, l'attention sera portée sur l'étude d'instruments émanant de l'Organisation internationale du travail (chapitre 3), du Conseil de l'Europe (chapitre 4) et des Nations-unies (chapitre 5).

À noter qu'il a été fait le choix de ne pas détailler ce qu'implique l'article 15 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui précise que « *toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée* »¹⁴⁰. Et qui ajoute que « *tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre* »¹⁴¹. Cette Charte ne devant être respectée que par les institutions européennes et par les États membres quand ils implémentent le droit de l'Union européenne¹⁴², cela restreint donc énormément la portée de cet article surtout que le droit mis en oeuvre au niveau de l'Union est souvent plus porté sur les libertés économiques permettant la réalisation du marché intérieur, que sur la réflexion autour des sujets sociaux¹⁴³.

¹⁴⁰ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice le 7 décembre 2000, art. 15, § 1^{er}.

¹⁴¹ *Ibidem*, art. 15, § 2.

¹⁴² J. ICARD, « L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en droit du travail », in *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives* (sous la dir. de R. TINIERE, C. VIAL), Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 103-105.

¹⁴³ C. BARNARD, « The silence of the Charter : social rights and the Court of justice », in *The EU Charter of fundamental rights as a binding instrument : five years old and growing* (eds. S. DE VRIES, U. BERNITZ, S. WEATHERILL), Oxford, Hart, 2015, pp. 173-188.

Chapitre 1 : l'interdiction du travail forcé dans la notion de droit au travail de manière générale

Le droit au travail (right to work) est un droit fondamental qui est souvent considéré comme la pierre angulaire des droits sociaux¹⁴⁴. Celui-ci peut être envisagé dans une dimension de créance comme un droit positif et dans une dimension de liberté comme un droit négatif¹⁴⁵. Plus précisément, le droit au travail couvre une double réalité. D'une part, il implique la possibilité pour les individus d'avoir effectivement un accès au marché de l'emploi qui leur soit garanti. Et d'autre part, il implique que soient interdites les pratiques qui pourraient ne pas le permettre. La distinction entre ces deux obligations réside dans l'idée que la première incarne la face positive du droit au travail, tandis que la deuxième en incarne la face négative¹⁴⁶.

La face positive du droit au travail requiert que l'État développe une politique en matière de marché du travail efficace qui permette d'atteindre un taux d'emploi qui soit le plus haut possible. Tandis que la face négative du droit au travail implique qu'il incombe à l'État de ne pas prendre des mesures qui pourraient restreindre la liberté de choisir librement un travail, mais aussi d'empêcher d'autres personnes de le faire¹⁴⁷. En résumé, le droit au travail envisagé dans sa dimension de créance et de liberté « *suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit à exercer une activité ou à prendre un emploi, de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi, et de ne pas être injustement privé de son emploi* »¹⁴⁸.

À noter que dans la face négative du droit au travail, dans sa conception de travail librement entrepris, l'éventail des comportements qui peuvent être constitutifs d'une limitation de ce libre choix du travail sont larges. Dans ce cadre, les formes les plus graves de ces restrictions peuvent être regroupées sous l'expression de travail forcé. Ainsi, « *il existe une continuité entre ce que l'on peut clairement considérer comme du travail forcé et d'autres formes d'abus et d'exploitation de la main d'œuvre. on peut tout à fait envisager une série de situations possibles avec, à une extrémité, l'esclavage et les pratiques assimilables à l'esclavage et, à l'autre extrémité, les situations d'emploi*

¹⁴⁴ V. PIETROGIOVANNI, « The right to work in neoliberal times », in *Dealing with unemployment : labor market policy trends* (eds. T. BAZZANI, R. SINGER), Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, pp. 130-131.

¹⁴⁵ N. ELKIN, M. S. THOMAS, « le droit au travail », in *Droit international social : droits économiques sociaux et culturels* (sous la dir. de J.-M. THOUVENIN, A. TREBILCOCK), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 913-919.

¹⁴⁶ A. FARCY, *op. cit.*, pp. 412-415.

¹⁴⁷ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », in *Activation policies for the unemployed : the right to work and the duty to work* (eds. E. DERMINE, D. DUMONT), Bruxelles, Peter Lang, 2014, pp. 141-145.

¹⁴⁸ C.D.E.S.C., Observation générale n°18 relative au droit au travail, article 6 du Pacte international relatif aux droits sociaux économiques et culturels, 35ème sess., Genève, adoptée le 24 novembre 2005, E/C.12/GC/18, p. 3, § 4.

librement choisi. entre les deux, on trouve toute une variété de relations de travail dans lesquelles l'élément du libre choix du travailleur s'estompe jusqu'au point où l'on peut se demander s'il existe encore »¹⁴⁹. Donc, au sein même du droit au travail librement entrepris, il peut être fait une distinction entre les situations relevant de la liberté dans la relation de travail et celles relevant de la liberté dans l'accès au marché de l'emploi¹⁵⁰. Dans le cadre de ce mémoire, le champ d'analyse sera limité à la question du travail forcé qui empêche la réalisation de la liberté dans la relation de travail.

Chapitre 2 : l'interdiction du travail forcé au regard la Constitution

Le droit de choisir librement son travail est d'abord consacré, à notre niveau national, dans l'article 23 de la Constitution qui évoque les droits sociaux, économiques et culturels, ce qui inclut « *le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible* »¹⁵¹. On retrouve l'idée des deux faces du droit au travail, en ce que le libre choix d'une activité professionnelle est considéré comme un droit (face négative qui suppose l'interdiction du travail forcé) qui doit être effectivement garanti par l'État dans sa politique en matière d'emploi (face positive). Pour autant, il ne faut pas en déduire qu'il existerait un droit subjectif à avoir un emploi, mais plutôt qu'il incombe aux pouvoirs publics une obligation programmatique pour prendre des mesures visant à favoriser un haut taux d'emploi¹⁵². L'article 23 n'ayant pas d'effet direct, il n'en reste pas moins un mécanisme important dans le cadre du contentieux objectif et du contrôle de conformité avec les normes inférieures¹⁵³.

Depuis que cet article a été ajouté à la Constitution en 1994, la Cour constitutionnelle n'a jamais eu à développer une jurisprudence en matière de travail forcé¹⁵⁴. Toutefois la constitutionnalisation du droit au travail a eu une conséquence importante en permettant de dégager

¹⁴⁹ O.I.T., Rapport du Directeur général du Bureau international du travail, *Le coût de la coercition*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Rapport I(B), C.I.T., 98^{ème} sess., Genève, 2009, p. 9.

¹⁵⁰ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 146-149.

¹⁵¹ Const., art. 23, al. 3, 1^o.

¹⁵² P. JOASSART, M. SOLBREUX, A.-S., BOUVY, « L'influence du droit constitutionnel sur le droit au travail », *Ann. dr.*, 2015/75, pp. 372-380.

¹⁵³ D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre ? », in *Questions choisies en droit de la sécurité sociale* (sous la dir. de Q. DETIENNE, H. MORMONT), Liège, Anthemis, 2021, pp. 480-483.

¹⁵⁴ A. FARCY, *op. cit.*, pp. 412-415.

l'obligation de « standstill » en matière de droit social¹⁵⁵ « *qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général* »¹⁵⁶.

Chapitre 3 : l'interdiction du travail forcé selon l'Organisation internationale du travail

Au niveau international, dans le cadre de la protection du droit au travail librement entrepris, il faut d'abord absolument mentionner l'apport de l'Organisation internationale du travail (OIT) au travers de l'adoption des conventions n° 29 sur le travail forcé et n°105 sur l'abolition du travail forcé (section 1). Ensuite, il faudra s'attarder sur le sens que l'OIT donne à la notion de travail forcé en général (section 2) et au cas particulier de la soumission du bénéficiaire des prestations sociales à la réalisation d'un travail (section 3) afin de l'appliquer au « *gemeenschapsdienst* ».

Section 1 : les Conventions n°29 sur le travail forcé et 105 sur l'abolition du travail forcé

Par la ratification de ces conventions, les États parties s'engagent à respecter les obligations qui y sont contenues¹⁵⁷. En ce qui concerne la Belgique, elle a ratifié ces deux conventions, mais selon la jurisprudence du Conseil d'État, elles ne sont pas directement applicables en droit belge en ce qu'elles ne reconnaissent pas directement des droits subjectifs dont les justiciables peuvent se prévaloir devant un juge¹⁵⁸. On ne peut toutefois nier leur importance quant à l'influence qu'elles exercent sur le droit interne notamment par les développements émis par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) lorsqu'elle est amenée à examiner les rapports émanant des différents gouvernements d'États ayant ratifié les Conventions¹⁵⁹. On peut aussi penser au travail de la Conférence internationale du travail qui, outre sa compétence d'élaboration et d'adoption des Conventions, se positionne aussi vis-à-vis de des grands principes en

¹⁵⁵ L'exposé de ce mémoire limitant l'examen de la question du rapport entre le « *gemeenschapsdienst* » et les droits humains uniquement sous l'angle du droit au travail dans sa dimension de liberté, il a été fait le choix de ne pas aborder la question du respect de l'obligation de « *standstill* », qui reste toutefois essentiel. Pour une analyse complète, voir A. FARCY, *op. cit.*, pp. 426-436.

¹⁵⁶ C. const., arrêt du 17 juillet 2014, n°107/2014, B.23.

¹⁵⁷ M. MORSA, *L'Organisation internationale du travail : aperçus institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux*, Limal, Anthemis, 2021, pp. 235-237.

¹⁵⁸ C.E. Arrest van 3 juli, n° 54.196.

¹⁵⁹ M. MORSA, *op. cit.*, pp. 547-555.

matière sociale¹⁶⁰. Enfin, il faut mentionner le Bureau international du travail qui joue le rôle de secrétariat de l'OIT et qui est donc compétent pour recueillir et centraliser toutes les informations nécessaires au bon travail des autres organes de l'Organisation¹⁶¹.

I. La Convention n°29 sur le travail forcé

Dans la convention n°29, il est disposé que « *tout Membre de l'Organisation internationale du travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer l'emploi du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes dans le plus bref délai possible* »¹⁶². Quant à la définition du terme de travail forcé, il faut entendre « *tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré* »¹⁶³. Il est aussi fait mention d'hypothèses qui ne peuvent être assimilées à du travail forcé. Cela comprend « *tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire; tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même; tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées; tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population; les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs aient le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux* »¹⁶⁴.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 96-97.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 127.

¹⁶² Convention n°29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail à Genève le 28 juin 1930, art. 1.

¹⁶³ *Ibidem*, art. 2, § 1^{er}.

¹⁶⁴ *Ibidem*, art. 2, § 2.

II. La Convention n°105 sur l'abolition du travail forcé

Dans la convention n° 105, il est précisé des mesures que les autorités publiques ne peuvent adopter sous peine de constituer du travail forcé. Ainsi, « *tout membre de l'Organisation internationale du travail qui ratifie la présente convention s'engage à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune forme; en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi; en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'oeuvre à des fins de développement économique; en tant que mesure de discipline du travail; en tant que punition pour avoir participé à des grèves; en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse* »¹⁶⁵.

Il est important de noter que cette Convention a été écrite dans l'objectif de compléter la Convention n°29. Toutefois, à la lecture du texte, il est considéré que les exceptions prévues à l'article 2, § 2 de la Convention n°29 ne s'appliquent pas toutes d'office directement à la Convention n°105¹⁶⁶.

Section 2 : la conception du travail forcé par l'Organisation internationale du travail

Dans cette section, l'analyse se concentre sur la manière dont l'OIT définit les contours de la notion de travail forcé au sens général afin de voir si cela pourrait comprendre un service communautaire. Pour cela, il faut examiner le champ d'application de la notion à travers l'étude des exceptions prévues par la Convention.

I. Le champ d'application de la définition du travail forcé dans la Convention n°29

Pour rentrer dans le champ d'application de l'interdiction du travail forcé, il faut d'abord préciser la notion de travail ou service. En effet, ne peut être jugé comme forcé que l'activité qui peut être caractérisée comme un travail ou un service, ce qui exclut en principe les programmes d'enseignement et de formation. Toutefois, pour les programmes de formation, si ceux-ci comprennent une certaine forme de travaux pratiques, ils peuvent être considérés comme une forme

¹⁶⁵ Convention n° 105 de l'Organisation internationale du travail sur l'abolition du travail forcé adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail à Genève le 25 juin 1957, art. 1^{er}.

¹⁶⁶ M. MORSA, *op. cit.*, pp. 419-420.

de travail¹⁶⁷. Ainsi, comme précise la CEACR, « *c'est donc seulement en se référant aux divers éléments qui concourent à l'orientation générale d'un programme de formation donné qu'il devient possible de déterminer si ce programme relève incontestablement de la formation professionnelle ou, au contraire, s'il donne lieu à l'imposition d'un travail ou service correspondant à la définition du travail forcé ou obligatoire* »¹⁶⁸.

Dans le cas du « *gemeenschapsdienst* », le fait que celui-ci soit mis en place dans le cadre d'un « *werkervaringsstage* », qui est un stage visant à remettre le demandeur d'emploi dans une démarche active vers le retour sur le marché du travail, il est assimilé par le Gouvernement flamand, à une des différentes formations offertes aux bénéficiaires de l'assurance chômage par le biais du « *trajectplan* ». Toutefois, dans les faits, il faut constater que l'on sort quelque peu de la simple participation à un programme de formation en ce que le demandeur d'emploi sera amené à effectuer des tâches concrètes auprès des employeurs participants. Il semble donc que le « *gemeenschapsdienst* » réponde à la définition de la notion de travail ou de service au sens de la Convention n°29.

Un deuxième élément qui doit être requis pour rentrer dans le champ d'application de la notion du travail forcé, est la condition de la menace d'une peine quelconque qui peut prendre la forme d'une sanction pénale, mais également de la privation d'un droit ou d'un avantage. À savoir qu'une « *telle situation peut se produire, par exemple, quand des personnes qui refusent d'exécuter un travail volontaire risquent de perdre certains droits, avantages ou privilèges* »¹⁶⁹.

Dans le cas du « *gemeenschapsdienst* », on peut considérer que le refus de participer au service communautaire entraîne la perte d'un avantage en ce que le VDAB peut considérer, au cours de la procédure de suivi du demandeur d'emploi, que ce comportement va à l'encontre de la condition de disponibilité au travail. Et, il peut donc décider, suite à la série d'entretiens avec le chômeur de transmettre son dossier au « *controledienst* » qui pourra ensuite éventuellement prendre la décision de réduire, de suspendre ou d'exclure le demandeur d'emploi du bénéfice des allocations de chômage.

Le dernier élément de la notion d'interdiction du travail forcé est qu'il ne faut pas s'être offert de son plein gré. Il faut donc être rentré dans une relation de travail consentie de manière libre et

¹⁶⁷ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », in *Activation policies for the unemployed : the right to work and the duty to work* (eds. E. DERMINE, D. DUMONT), Bruxelles, Peter Lang, 2014, pp. 107-110.

¹⁶⁸ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble relative à la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, *Éradiquer le travail forcé*, 2007, p. 19, § 36.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 20, § 37.

éclairée¹⁷⁰. Il est jugé que le consentement ne peut avoir été donné de telle manière s'il est le résultat d'une menace¹⁷¹. Ainsi, si l'acceptation d'un travail résulte d'une norme législative ou d'un acte des autorités publiques qui est de nature contraignante, le consentement ne peut être considéré comme valide et comme excluant d'office le travailleur du champ d'application de l'interdiction du travail forcé¹⁷².

En ce qui concerne le « gemeenschapsdienst », on ne peut pas considérer que les participants soient dans une relation totalement consentie avec le VDAB et les employeurs participants. En effet, la participation au service communautaire résulte plus de la crainte de la menace de l'impact que le refus pourrait avoir sur la perception de leurs allocations de chômage, que d'une réelle envie de participation à un programme de remise sur le marché de l'emploi, surtout si celui-ci prend la forme du « gemeenschapsdienst » qui est un stage qui est beaucoup moins orienté sur une perspective de formation ou de réorientation professionnelle que dans d'autres stages proposés dans l'offre du VDAB.

Il apparaît donc que le fait de mettre en place un service communautaire au sens général du terme pourrait être entendu comme une forme de travail forcé. Toutefois, dans le cas particulier d'un travail effectué dans l'objectif de percevoir des prestations sociales (comme pour le « gemeenschapsdienst »), la CEACR a développé une jurisprudence qui sera analysée dans la prochaine section en ce qui concerne la condition de la menace d'une peine.

II. Les pratiques formant des exceptions au travail forcé dans la Convention n°29

Après qu'il ait été établi qu'un service communautaire pourrait éventuellement relever du champ d'application de l'article 2, § 1^{er} de la Convention n°29 de l'OIT, encore faut-il que celui-ci ne rentre pas dans l'une des exceptions prévues à l'article 2, § 2. Bien qu'aucun point de cet article ne mentionne le cas d'un service communautaire en tant que tel, la CEACR a développé une jurisprudence particulière en la matière qui considère qu'il pourrait être contenu dans l'exception liée aux obligations civiques normales que sont les menus travaux de village, qui sont des services également rendus obligatoires dans une logique de réciprocité. Cette interprétation présuppose que, bien que le service communautaire ne soit pas listé explicitement dans les exceptions de l'article 2, § 2, il puisse tout de même être associé à une obligation civique à condition que la mesure touche tous

¹⁷⁰ M. MORSA, *op. cit.*, pp. 413-414.

¹⁷¹ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 107-110.

¹⁷² O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble, *op. cit.*, p. 20, § 39.

les citoyens sur un pied d'égalité¹⁷³. La CEACR insiste aussi sur le fait que la liste des exceptions prévues à l'article 2, § 2 est exhaustive et doit être interprétée strictement¹⁷⁴. Ainsi, les États qui auraient recours à de telles pratiques doivent démontrer le respect des conditions de la Convention¹⁷⁵.

Et, même s'il ne touche qu'une partie des citoyens, il pourrait tout de même être associé à une obligation civique normale dans une limite raisonnable de proportionnalité¹⁷⁶. Cet enseignement est tiré d'un rapport du Comité tripartite de l'OIT concernant une loi chilienne obligeant les avocats à s'inscrire sur des listes de permanences afin qu'ils puissent être réquisitionnés dans les cas où des justiciables ne seraient pas en mesure d'eux-mêmes se procurer les services d'un avocat. Ainsi, le rapport précise que l'obligation qui pèse sur les avocats d'assurer la défense des personnes démunies, ne pourrait en principe pas constituer une obligation civique normale, étant donné qu'elle n'est imposée qu'à une certaine catégorie de personnes et qu'elle n'affecte pas tous les citoyens de la même manière. Et qu'en conséquence, cette mesure devrait normalement tomber dans le champ d'application du travail forcé. Malgré tout, le rapport « *estime que, comme dans le cas de ces exceptions (les exceptions de l'article 2, § 2), le système des avocats commis d'office doit s'inscrire dans des limites raisonnables de proportionnalité pour rester en dehors du champ d'application de la convention* »¹⁷⁷. Ainsi, le rapport « *observe que le respect de limites raisonnables de proportionnalité dans les tâches imposées aux avocats commis d'office est indispensable pour considérer que, bien qu'elles relèvent de la définition du travail forcé, ces tâches ne constituent pas un travail forcé au sens de la convention* »¹⁷⁸.

À noter que cette approche peut subir des critiques en ce qu'elle permet finalement un élargissement des possibilités dans lesquelles des travaux ne seront pas définis comme du travail forcé, alors qu'ils rentrent dans le champ d'application de l'article 2, § 1^{er}, car ils seront mis en place par l'État dans un objectif de poursuite de l'intérêt général¹⁷⁹.

¹⁷³ E. DERMINE, Accepted manuscript, forthcoming in « Limitations of welfare to work : the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work », in *Welfare to work in contemporary Europe. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination* (eds. A. ELEVELD, T. KAMPEN, J. AERT), Policy Press, 2020, pp. 3-5.

¹⁷⁴ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 110-113.

¹⁷⁵ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble, *op. cit.*, p. 22, § 42.

¹⁷⁶ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 110-113.

¹⁷⁷ O.I.T., Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Chili de la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'O.I.T. par le Colegio de Abogados de Chile A.G. (Collège des avocats du Chili), Genève, 11 novembre 2008, § 35.

¹⁷⁸ *Ibidem*, § 36.

¹⁷⁹ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 313-317.

Selon cette jurisprudence du Comité tripartite de l'OIT, en pratique, il faut donc se demander si dans le cadre de la mise en place d'un service communautaire, un certain degré de coercition peut tout de même être imposé par l'autorité publique à condition que cela soit motivé par un motif d'intérêt général et que l'obligation de travailler soit pertinente, proportionnée et nécessaire pour atteindre cet objectif¹⁸⁰. En ce qui concerne le « gemeenschapsdienst », ces éléments seront développés plus en profondeur dans le chapitre suivant.

Il faut aussi noter que les travaux publics d'intérêt général ne peuvent être considérés comme des obligations civiques normales s'ils constituent une méthode de mobilisation et d'utilisation de la main d'œuvre à des fins de développement économique, ce qui serait contraire à la Convention n°105¹⁸¹. En ce qui concerne le « gemeenschapsdienst », cela n'est pas la volonté qui a été exprimée par le Gouvernement flamand qui tend à utiliser cette mesure dans un processus d'activation des demandeurs d'emploi pour leur permettre un retour sur le marché du travail. Dans cet objectif, le « gemeenschapsdienst » y est considéré comme une mesure active destinée aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail, qui leur permet d'acquérir un rythme de travail et leur donne l'occasion de montrer leur volonté de travailler¹⁸².

Section 3 : la soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon l'Organisation internationale du travail

Après s'être penché sur le rapport entre la conception de la notion du travail forcé selon l'OIT et la notion de service communautaire au sens général, il faut désormais analyser plus en profondeur le cas particulier de la soumission du bénéfice des allocations de chômage à l'exercice d'un travail dans la mise en oeuvre de mesures d'activation. En effet, « *une tendance de plus en plus répandue a amené la commission à analyser, dans le cadre de l'application des articles 1, § 1 et 2, § 1, de la convention, l'adoption par certains gouvernements de politiques subordonnant le versement des prestations de l'assurance chômage à l'exécution de travaux obligatoires* »¹⁸³.

Il faut savoir que cette question a fait l'objet de précisions particulières de la part de la CEACR pour la première fois, à l'occasion de l'examen de deux lois chiliennes en matière de protection sociale. La première imposait la réalisation d'un programme minimum d'emploi ouvrant droit à des

¹⁸⁰ E. DERMINE, Accepted manuscript, forthcoming in « Limitations of welfare to work : the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 3-5.

¹⁸¹ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble, *op. cit.*, p. 24, § 47.

¹⁸² Regeerakkoord van de vlaamse Regering 2019-2024, *op. cit.*, p. 55.

¹⁸³ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble, *op. cit.*, p., 72, § 129.

prestations sociales non contributives, tandis que la deuxième, assignait les bénéficiaires de l'assurance chômage à la participation à des travaux d'assistance à la communauté¹⁸⁴. Les enseignements tirés de l'analyse de ces deux lois ont ensuite été repris et précisés dans une étude d'ensemble réalisée en 1997. Celle-ci reprend les développements qui ont déjà été précisés concernant les éléments de définition du travail forcé selon la Convention n°29, en venant préciser la manière d'interpréter le critère de la menace d'une peine dans le cadre de la soumission du bénéficiaire d'allocations de chômage à la réalisation d'un travail¹⁸⁵.

Ainsi, « *si, comme c'est le cas dans la plupart des pays, le versement des indemnités de chômage et autres prestations est soumis à la condition que le bénéficiaire ait travaillé ou cotisé à un régime d'assurance chômage pendant une période minimale et que la période pendant laquelle les prestations sont versées est liée à la durée pendant laquelle il a travaillé, le fait d'exiger en outre l'accomplissement d'un travail constituerait du travail obligatoire sanctionné par la perte des prestations auxquelles l'intéressé avait droit. Toutefois, si les prestations en question ne sont pas assises sur un travail antérieur ou sur des cotisations mais constituent une mesure sociale en faveur des chômeurs, sur simples critères sociaux, l'obligation d'accomplir un travail en contrepartie ne constituerait pas en elle-même du travail forcé ou obligatoire au sens de la convention* »¹⁸⁶.

Selon la jurisprudence de la CEACR, il faudrait donc différencier une première situation qui concernerait le cas où l'accès aux prestations sociales n'est pas lié à une durée proportionnelle de travail antérieur. Dans tel cas, les autorités publiques auraient la possibilité d'exiger une contribution en termes d'activité de la part des personnes sans emploi. La deuxième situation concernerait le cas où l'obtention et le maintien des allocations de chômage seraient dépendantes de l'exécution antérieure de tâches professionnelles. Dans tel cas, cela serait d'office considéré comme une forme de travail forcé¹⁸⁷. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée dans le rapport d'ensemble de l'OIT de 2007 sur l'éradication du travail forcé¹⁸⁸.

Le « *gemeenschapsdienst* » étant une mesure qui prend place dans le système de sécurité sociale belge qui est un peu hybride car il permet un octroi de principe des allocations de chômage

¹⁸⁴ E. DERMINE, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi*, Bruxelles, Bruyant, 2017, pp. 429-431.

¹⁸⁵ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 151-156.

¹⁸⁶ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble spéciale, Rapport III (partie 1A), C.I.T., 86^{ème} sess 1998, première partie : rapport général, § 106.

¹⁸⁷ E. DERMINE, *Droit au travail...*, *op. cit.*, pp. 431-433.

¹⁸⁸ O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble relative à la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, *op. cit.*, p. 72, § 129.

sans limite dans le temps, la menace de la perte d'un avantage ou d'un droit qui consisterait en l'impact négatif que la non-participation au « gemeenschapsdienst » pourrait avoir sur le bénéfice des allocations de chômage, ne peut être considéré comme suffisant à remplir la condition de menace d'une peine quelconque nécessaire pour remplir les conditions du travail forcé selon la CEACR¹⁸⁹. En effet, en Belgique l'octroi des allocations de chômage n'est pas totalement proportionné à une période de contribution car à partir du moment où le chômeur parvient à démontrer qu'il rentre dans les conditions d'admissibilité et d'octroi à l'assurance chômage à un moment donné, celle-ci lui reste due de manière illimitée, même si les allocations sont dégressives au fil du temps, à condition qu'il n'ait pas eu une modification dans sa situation qui ferait qu'il ne répondrait plus aux conditions d'octroi.

Il ressort donc de cette jurisprudence de la CEACR que le « gemeenschapsdienst » ne serait être considéré comme du travail forcé car le caractère illimité du droit à la perception des allocations de chômage en Belgique, y est interprété comme si le demandeur d'emploi n'avait pas contribué au système d'assurance chômage ou tout du moins que sa cotisation n'a pas pu lui offrir un droit illimité dans le temps à l'assurance chômage, et qu'il pourrait donc être obligé de travailler pour continuer de les percevoir de manière indéfinie¹⁹⁰. En outre, le critère de la menace d'une peine ne serait pas rempli en l'espèce.

Toutefois, même suivant cette interprétation, la CEACR considère que, autant pour les régimes contributifs que non contributifs, l'État ne peut tirer avantage des contraintes auxquelles les demandeurs d'emploi sont soumis afin de les faire accepter des conditions de travail qu'ils n'auraient pas acceptés dans une autre situation¹⁹¹. Ainsi, « *si l'indemnité versée devait constituer une rémunération excessivement faible pour le travail accompli, ce système reviendrait à exploiter les contraintes en offrant aux gens qui n'ont pas d'autre possibilité un emploi à des conditions qui ne seraient normalement pas acceptables* »¹⁹². Il faut donc que leur consentement n'ait pas été invalidé par une coercition indirecte de la part de l'État auquel cas, celui-ci serait considéré comme responsable de la mise en place d'une forme d'une contrainte économique de travailler. Cela permet donc de dire, que même dans les régimes non contributifs au sens de la CEACR (comme la Belgique), des obligations pèsent sur les États lorsqu'ils mettent en place des politiques qui soumettent l'octroi d'allocations sociales au bénéfice de la réalisation d'un travail¹⁹³.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pp. 416-419.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 333-335.

¹⁹² O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble spéciale, *op. cit.*, § 106.

¹⁹³ E. DERMINE, *Droit au travail...*, *op. cit.*, pp. 433-434.

Il faut noter que dans le cadre de l'étude d'ensemble de 2007 sur l'éradication du travail forcé, la CEACR n'est pas revenue sur la question des conséquences, que la mobilisation des prestataires sociaux à la réalisation d'un travail dans les régimes non contributifs, peut avoir sur l'octroi de leur allocations¹⁹⁴. Il faut donc supposer que le raisonnement établi en 1997 reste le même. Ainsi, deux questionnements peuvent venir être soulevés concernant le « gemeenschapsdienst ».

Premièrement, selon ce qui ressort de la jurisprudence de la CEACR de 1997, il faut se demander si la participation au « gemeenschapsdienst » est le fruit d'un consentement qui a été donné dans une situation de coercition indirecte vis-à-vis de ce qui est requis par l'autorité publique pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage. Cela peut poser question car, bien qu'on puisse penser que pour certaines personnes le placement dans un service à la communauté peut leur sembler intéressant et bénéfique dans l'optique d'un retour sur le marché de l'emploi, comme il sera plus détaillé par après, beaucoup peuvent ne pas se sentir spécialement concernées et ne participer au « gemeenschapsdienst » que dans une crainte de la perte de leur droit à l'assurance chômage. Aussi, en considérant que la rémunération prévue pour les demandeurs d'emploi participants ne soit que d'environ 1,30 euros par heure, il peut être plaidé que cette mesure exploiterait leurs contraintes, en ce que ces personnes se retrouveraient dans une situation où elles n'auraient jamais trouvé cette offre de travail acceptable dans d'autres circonstances.

Deuxièmement, la classification nette qui est faite par la CEACR entre le régime contributif et non contributif peut être critiquée, en ce qu'il pourrait être considéré que « *le caractère contributif du système concerné ne doit pas avoir d'incidence dans la détermination du caractère forcé ou non du travail visé. Quel que soit le système (contributif ou non), l'octroi de prestations sociales résulte d'un droit subjectif ou, à tout le moins, d'un avantage* »¹⁹⁵. Comme il a déjà été expliqué, quand on applique les critères de la CEACR au système belge, celui-ci est rangé dans la catégorie des régimes non contributifs. Toutefois, on peut se demander si par sa forme hybride, le système d'assurance sociale belge, bien qu'il ne prenne pas en compte, que la période pendant laquelle les prestations sont versées est liée à la durée de la période d'activité, doive totalement relever de la jurisprudence de la CEACR en matière de régime non contributif. En effet, le « gemeenschapsdienst » peut être proposé à tous les bénéficiaires d'allocations de chômage depuis plus de deux ans, sans aucune distinction en fonction de leur période de cotisation effective avant de perdre leur emploi. Or, il pourrait être imaginé un système dans lequel la période de cotisation antérieure aurait un réel impact sur le moment où le

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 435-436.

¹⁹⁵ A. FARCY, *op. cit.*, p. 418.

« gemeenschapsdienst » pourrait être proposé. Ainsi, la situation semblerait plus en adéquation avec la jurisprudence de la CEACR¹⁹⁶.

Chapitre 4 : l'interdiction du travail forcé selon le Conseil de l'Europe

Toujours au niveau international, il est intéressant de s'attarder sur deux instruments du Conseil de l'Europe qui participent à développer une jurisprudence de la portée et des contours que prennent l'interdiction du travail forcé : la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Ceux-ci sont assez différents dans ce qu'ils impliquent juridiquement. Il sera donc d'abord abordé la question du rapport que ces deux instruments peuvent entretenir entre eux et avec le droit belge (section 1). Ensuite, il sera analysé la manière dont ceux-ci sont respectivement interprétés (sections 2 et 3).

Section 1 : l'articulation entre la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne

Ainsi, premièrement, il sera analysé l'interdiction du travail forcé dans la Convention européenne des droits de l'homme qui est le traité central du Conseil de l'Europe car tout État membre doit obligatoirement la ratifier. L'interprétation de la Convention est de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme qui est amenée à statuer sur les recours faits par les États ou directement par les particuliers. Sa jurisprudence est particulièrement dense et elle agit directement sur le droit interne en ce que les juges nationaux doivent écarter l'application de leurs normes autochtones lorsqu'elles sont en contradiction avec la Convention¹⁹⁷.

Deuxièmement, il sera analysé l'interdiction du travail forcé dans la Charte sociale européenne qui est un instrument également élaboré au sein du Conseil de l'Europe et qui est doté d'un effet contraignant pour les États qui décident de la ratifier. La procédure d'adoption de la Charte permet, selon le respect de certaines conditions, aux États de pouvoir n'être liés que par certains des articles de celle-ci, ce qui implique qu'il faut être attentif à la manière dont chaque pays signataire a décidé d'exercer cette possibilité¹⁹⁸. En ce qui concerne la Belgique, elle a pris la décision de ratifier

¹⁹⁶ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 339-342.

¹⁹⁷ C. NIVARD, *La justiciabilité des droits sociaux : étude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 15-16.

¹⁹⁸ H. WIEBRINGHAUS, « Rapport introductif sur la Charte sociale européenne » in *La Charte sociale européenne : dix ans d'application* (colloque de l'institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles), Bruxelles, ULB, 1978, pp. 30-32.

la Charte sociale européenne le 16 octobre 1990¹⁹⁹ et la Charte sociale européenne révisée le 2 mars 2004²⁰⁰, en acceptant 87 des 98 paragraphes de la Charte révisée. En 2015²⁰¹, elle a accepté d'être liée par 4 paragraphes supplémentaires²⁰².

Il faut aussi mentionner qu'il existe un Comité européen des droits sociaux qui est chargé d'établir les standards du droit du travail, du droit de la sécurité sociale et du droit des politiques sociales, au niveau du Conseil de l'Europe. Ce Comité examine aussi des rapports fournis par les États membres en les analysant sous l'angle de ce que prévoit la Charte. Sa dernière mission est de pouvoir connaître de réclamations collectives émanant des partenaires sociaux ou d'autres organisations non gouvernementales²⁰³. À noter que la Belgique n'a pas encore fait de déclaration habilitant les organisations non gouvernementales nationales à entamer ces recours collectifs²⁰⁴.

Enfin, quand on compare la question de l'effet direct de la Charte avec la Convention européenne des droits de l'homme, on remarque que les juges nationaux sont beaucoup plus retissants à effectuer un contrôle direct de la Charte²⁰⁵. En ce qui concerne la Belgique, la jurisprudence du Conseil d'État a été contrastée sur la question de la reconnaissance d'un effet direct à la Charte qui permettrait aux particuliers de directement revendiquer les droits subjectifs qui y sont contenus²⁰⁶. Toujours est-il qu'il reste indéniable que la Charte, ayant fait l'objet d'une loi d'assentiment, est reconnue en droit interne, même si l'effet direct des dispositions qu'elle contient est à apprécier au cas par cas²⁰⁷.

¹⁹⁹ Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'Annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961, *M.B.*, 28 décembre 1990, p. 24278.

²⁰⁰ Loi du 28 septembre 1996 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne et Annexe, faits à Strasbourg le 5 mai 1988. *M.B.*, 26 mars 1997, p. 7125.

²⁰¹ Déclaration complémentaire du 10 juin 2015 de la Belgique à l'annexe de la Charte sociale européenne révisée faites à Strasbourg le 3 mai 1996 et publiée en annexe à la loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne et à l'Annexe, *M.B.*, 29 juin 2015, p. 37198.

²⁰² La Belgique et la Charte sociale européenne - fiche Pays, Service de la Charte sociale européenne - Direction générale Droits de l'homme et État de droit, 2022.

²⁰³ A. M. SWIATKOWSKI, *Charter of social rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn, Kluwer law international, 2007, pp. 377-379.

²⁰⁴ La Belgique et la Charte sociale européenne - fiche Pays, *op. cit.*

²⁰⁵ C. SCIOTTI, « L'applicabilité de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique des États contractants » in *Droits sociaux et droit européen : bilan et perspective de la protection normative* (sous la dir. de J.-F. FLAUSS), Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 175-176.

²⁰⁶ A. VANDAELE, E. CLAES, *L'effet direct des traités internationaux : une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l'homme*, Institut de droit international K.U.Leuven, Leuven, 2001, p. 12-15.

²⁰⁷ P. O., BROUX, « VI. L'applicabilité directe et ses succédanés. 2°. La Charte sociale européenne (révisée) », in, *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national* (sous la dir. de S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 187-195.

Section 2 : la relation entre travail forcé, service communautaire et octroi des prestations sociales dans la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme

Dans cette section, l'analyse se concentre sur la manière dont la Cour européenne des droits de l'homme définit les contours de la notion de travail forcé au sens général. Pour cela, il faudra aussi examiner le champ d'application de la notion à travers l'étude des exceptions prévues par la Convention. Ensuite, ces enseignements seront appliqués au cas particulier de la soumission du bénéficiaire des prestations sociales à une forme de travail.

I. La notion de travail forcé dans la Convention européenne des droits de l'homme

Au niveau de la Convention européenne des droits de l'homme, il faut s'arrêter sur l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit que « *nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire* »²⁰⁸. Il est aussi précisé que, « *n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire au sens du présent article : tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle ; tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire ; tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté ; tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales* »²⁰⁹.

Pour cet article, comme pour tout le reste de la Convention, « *il importe de ne perdre de vue ni les caractères particuliers de la Convention ni le fait que celle-ci est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles, et que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques* »²¹⁰.

²⁰⁸ Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Conseil de l'Europe à Rome le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par les Protocoles n°11, 14 et 15, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles n°4, 6, 7, 12, 13 et 16, art. 4, § 2.

²⁰⁹ *Ibidem*, art. 4, § 3.

²¹⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Siliadin c. France* du 26 juillet 2005, (n°7331601) § 121.

II. La conception du travail forcé selon la Cour européenne des droits de l'homme

La conception de la notion de travail forcé selon la Cour européenne des droits de l'homme se retrouve détaillée dans son arrêt *Van Der Musselle c. Belgique*²¹¹ rendu en 1983²¹². Bien que celui-ci ne traite pas directement de la question de la réalisation d'un travail comme contrepartie du bénéfice des prestations sociales, il pose les grandes bases concernant l'inclusion éventuelle d'un service communautaire dans le champ d'application de l'interdiction du travail forcé.

Pour situer les faits, le plaignant avait saisi la Cour d'une prétendue violation de l'article 4 de la Convention, en ce qu'il était avocat stagiaire et qu'il avait été désigné d'office pour assister un client contre son gré et sans contrepartie pécuniaire dans le cadre d'une procédure *pro deo*. En outre, Il précisait qu'un refus de sa part aurait entraîné des sanctions²¹³. À la lumière de ces faits, la Cour va dégager sa propre jurisprudence concernant les contours de l'interdiction du travail forcé, qui est fortement inspirée par celle qui avait déjà été développée par l'OIT. En effet, la Cour reprend la même définition de la notion de travail forcé que celle contenue dans la Convention n°29 de l'OIT, tout en détaillant chaque élément de celle-ci au regard de la Convention²¹⁴.

Ainsi, en ce qui concerne la notion de travail, la Cour précise simplement que celle-ci ne s'applique pas qu'aux travaux manuels²¹⁵. Ensuite, la notion de menace d'une peine quelconque est interprétée comme ne se limitant pas à une peine au sens pénal²¹⁶. Enfin, la condition de s'être offert de son plein gré est analysée comme incompatible avec le fait d'accepter un travail qui entraînerait des conséquences parfaitement prévisibles²¹⁷. À noter que la Cour précise que même si le travail semble avoir été accepté de manière consentie, celui-ci pourrait être considéré comme du travail forcé si, au cours de sa réalisation, celui-ci « *imposait un fardeau à ce point excessif, ou hors de proportion avec les avantages attachés à l'exercice futur de celui-ci, que l'intéressé ne saurait passer pour s'être par avance offert de son plein gré à l'accomplir* »²¹⁸.

Aussi, la Cour établit une nuance dans le degré de coercition du travail en distinguant le travail forcé, du travail obligatoire. Ainsi, « *le premier de ces adjectifs évoque l'idée d'une contrainte,*

²¹¹ Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Musselle c. Belgique* du 23 novembre 1983, (n°8919/80).

²¹² A. FARCY, *op. cit.*, pp. 419-423.

²¹³ Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Musselle c. Belgique*, *op. cit.*, § 27.

²¹⁴ W. A. SCHABAS, *The European convention on human rights : a commentary*, Oxford, Oxford university press, 2015, pp. 210-212.

²¹⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Musselle c. Belgique*, *op. cit.*, § 33.

²¹⁶ *Ibidem*, § 35.

²¹⁷ *Ibidem*, § 36.

²¹⁸ *Ibidem*, § 37.

physique ou morale, qui assurément a fait défaut en l'espèce. Quant au second, il ne peut viser une obligation juridique quelconque »²¹⁹.

En outre, la Cour dégage de l'article 4, § 3, qui comme dans la Convention n°29 de l'OIT liste un ensemble d'exceptions au travail forcé²²⁰, qu'un travail pourrait être imposé dans des situations particulières motivées par la promotion de l'intérêt général, de la solidarité sociale ou de la normalité²²¹. C'est sur cette base que la Cour développe un test de proportionnalité qui ne doit pas être compris comme formant un critère indépendant dans l'appréciation du travail forcé, mais comme un critère qui permette de mettre en balance les intérêts entre la contrainte imposée et la poursuite de l'intérêt général pour déterminer si la personne s'est bien offerte de son plein gré²²². Ce test de proportionnalité rappelle ce qui avait déjà été évoqué au niveau de l'OIT avec le fait qu'un service communautaire aurait pu être considéré comme une obligation civique normale dans une limite raisonnable de proportionnalité. La différence réside dans le fait qu'au niveau de l'OIT, celle-ci a jugé que les formes de travail imposées dans un objectif de poursuite de l'intérêt général peuvent être assimilées aux exceptions de l'article 2, § 2 la Convention n°29 si la charge imposée à l'individu n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Quant à elle, la Cour a considéré le caractère proportionné du travail comme un critère de définition du travail forcé. Plus précisément, elle a considéré le critère de proportionnalité comme un critère complémentaire permettant d'évaluer la réalité du consentement exprimé²²³.

Dernier enseignement de cet arrêt, la Cour a apporté une précision importante quant à l'impact que la rémunération du travail peut avoir sur le caractère forcé de celui-ci. Ainsi, elle juge que *« quoiqu'un travail rémunéré puisse lui aussi revêtir un caractère forcé ou obligatoire, le défaut de rémunération et de remboursement des frais constitue un élément à retenir sous l'angle de la normalité ou de la proportionnalité »*²²⁴.

Lorsqu'on tente d'appliquer ces enseignements au « gemeenschapsdienst », celui-ci pourrait aussi être compris comme une forme de travail car la Cour reprend la définition établie au niveau de l'OIT et les précisions qui y sont apportées ne semblent pas emporter l'exclusion d'une forme de

²¹⁹ *Ibidem*, § 34.

²²⁰ W. A. SCHABAS, *op. cit.*, p. 216.

²²¹ Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Musselle c. Belgique*, *op. cit.*, § 39.

²²² E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 119-123.

²²³ E. DERMINE, Accepted manuscript, forthcoming in « Limitations of welfare to work : the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 3-5.

²²⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Musselle c. Belgique*, *op. cit.*, § 40.

service communautaire. Pour être plus précis, le « gemeenschapsdienst » devrait plus relever du travail obligatoire que du travail forcé au sens strict étant donné que celui-ci est réalisé dans le cadre d'une obligation juridique du demandeur d'emploi qui consent de participer à cette forme de stage dans son « trajectplan ». Au niveau de la condition de la menace d'une peine, celle-ci est aussi remplie car l'éventuel impact négatif que le refus de participation au service communautaire peut avoir sur le bénéfice des allocations de chômage, peut être considéré comme une contrainte suffisante à la lecture de la Convention.

Pour ce qui est du consentement, il faut donc avoir recours au test de proportionnalité mis en place par la Cour. Ainsi, il faut d'abord se poser la question de l'intérêt poursuivi par le « gemeenschapsdienst ». Le Gouvernement flamand plaide que cette mesure est réservée aux demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail, en leur permettant de retrouver un rythme professionnel et d'améliorer leurs compétences afin de les y réintégrer²²⁵. Cet objectif semble tout à fait légitime dans l'optique de permettre aux individus de retrouver un accès effectif à l'emploi. Par contre, en ce qui concerne la question de la pertinence et de la nécessité du « gemeenschapsdienst » à atteindre cet objectif, cela peut être sujet à débat.

Au niveau de la pertinence, les évaluations des expériences de la mise en place de ce type de mesures font état de maigres résultats en ce qui concerne le retour des chômeurs de longue durée vers le marché du travail classique. En outre, les expériences étrangères soulignent le risque que ceux-ci ne puissent pas se concentrer suffisamment pour postuler ailleurs et voient donc parfois même leurs chances de trouver un véritable emploi diminuer²²⁶. Il faut s'interroger sur le fait que les employeurs participants ne soient peut-être pas spécialement bien qualifiés pour assurer l'objectif de renforcement des compétences. Cet avis est en tout cas partagé par le Conseil économique et social de Flandre qui insiste sur l'idée que le « gemeenschapsdienst » ne peut être une réussite que si les demandeurs d'emploi sont réellement encadrés par des personnes spécialisées²²⁷.

Au niveau de la nécessité, les mécanismes existants que sont l'acceptation d'emploi convenable et la procédure de suivi de disponibilité active des demandeurs d'emploi semblent pour certains économistes, déjà être suffisants dans l'activation des chômeurs²²⁸. De plus, il pourrait aussi

²²⁵ Regeerakkoord van de vlaamse Regering 2019-2024, *op. cit.*, p. 55.

²²⁶ W. SCHEPERS, I. NICAISE, *Chinese vrijwilligers : nu ook in België ? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen ?*, Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving K.U. Leuven, Leuven, 2015, p. 27.

²²⁷ Advies van de sociaal-economische Raad van Vlaanderen, Bruxelles, 28 februari 2022.

²²⁸ B. VAN DER LINDEN, « Chômage indemnisé contres service à la communauté ? », *Regards économiques*, septembre 2014, n° 114, pp. 5-7.

être plaidé que l'offre préexistante en matière de stages de renforcements des compétences du VDAB est déjà très fournie et que le « gemeenschapsdienst » pourrait finalement être superflu. Ainsi, il avait déjà été évoqué l'éventail des autres stages qui pouvaient être proposés : « individuele beroepsopleiding », « beroepsinlevingsstage », « beroepsverkennde stage » et le « werkveringsstage » dans sa forme générale. À noter que depuis 2023, deux formes de stages préexistantes ont été supprimées : « opleidingsstage » et « activeringsstage ».

Tous ces éléments réunis tendent à interroger le caractère pertinent et nécessaire du « gemeenschapsdienst », toutefois, comme il sera développé juste après, la Cour n'ayant jamais eu à se prononcer sur une telle mesure, il est difficile d'établir avec certitude que cette mesure puisse être considérée comme du travail forcé au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

III. La soumission du bénéfice des allocations de chômage à une forme de travail selon la Cour européenne des droits de l'homme

À ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas encore eu à statuer sur une affaire ayant attiré à la mise en place de mesures rendant obligatoire la réalisation d'un travail comme contrepartie du bénéfice des prestations sociales. Toutefois, elle a déjà eu à traiter de cas relatifs à des obligations d'acceptation d'emplois convenables comme condition de la perception des allocations²²⁹. Concrètement, trois décisions ont été rendues dans ce sens et même si elles ne traitent pas directement de la question de l'implémentation d'un service communautaire comme contrepartie du bénéfice de prestations sociales, elles peuvent apporter quelques éclaircissements sur l'impact que le fait de refuser un emploi convenable peut avoir sur l'octroi de prestations sociales.

En effet, sans revenir sur les deux premières décisions de 1976²³⁰ et 1997²³¹, la troisième rendue en 2010²³² dans l'arrêt *Schuitemaker c. Pays-Bas* indique qu'un « système de sécurité sociale est pleinement en droit de fixer les conditions qui doivent être remplies pour qu'une personne puisse être admissible aux prestations en vertu de ce système. En particulier, une condition ayant pour effet d'imposer à une personne de démontrer qu'elle déploie des efforts tangibles pour obtenir et exercer un emploi généralement accepté, ne saurait passer pour déraisonnable »²³³.

²²⁹ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 129-134.

²³⁰ Cour eur D.H., arrêt *X. c. Pays-Bas* du 13 décembre 1976 (n°7602/76).

²³¹ Cour eur D.H., arrêt *Talmon c. Pays-Bas* du 26 décembre 1997 (n°30300/96).

²³² Cour eur D.H., arrêt *Schuitemaker c. Pays-Bas* du 4 mai 2010 (n°15906/08).

²³³ *Ibidem*, § 5 (traduction non officielle).

Toutefois, concernant la question du « gemeenschapdienst », cet enseignement est difficilement transposable car ces arrêts traitent de la question de la condition de disponibilité au travail sous l'angle de la notion d'emploi convenable. L'éventuelle perte des prestations sociales découle, non pas du refus de participer à un programme de remise vers l'emploi, mais du refus d'accepter un emploi convenable qui serait proposé²³⁴. Dans ce domaine, au contraire de l'OIT, la Cour n'a donc pas encore eu l'occasion de se prononcer. Ainsi, il n'est pas possible de savoir si la Cour aurait adopté le même raisonnement qui distinguerait le critère de la menace d'une peine entre les systèmes contributifs et non contributifs.

Section 2 : la relation entre travail forcé, service communautaire et octroi des prestations sociales dans la jurisprudence de la Charte sociale européenne

Dans cette section, l'analyse se concentre sur la manière dont le Comité européen des droits sociaux définit les contours de la notion de travail forcé. Ensuite, ces enseignements seront appliqués dans le cas particulier de la soumission du bénéficiaire des prestations sociales à une forme de travail.

I. La notion de travail forcé dans la Charte sociale européenne

Quant à elle, la Charte sociale européenne dispose que « toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris »²³⁵. Et elle ajoute « qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris »²³⁶. Cet article détaille aussi d'autres comportements qui doivent être mis en place par les États dans le but de permettre l'effectivité du droit au libre choix de son travail, ce qui fait référence au droit au travail dans sa dimension de créance, mais il est aussi déduit de cet article, l'interdiction du recours au travail forcé en ce qu'il contrevient à la liberté dans la relation de travail²³⁷.

En ce qui concerne la conception du travail forcé selon le Comité européen des droits sociaux, il ne faut pas la détailler plus que cela car celle-ci est similaire à celle développée par la Cour européenne des droits de l'homme²³⁸. À savoir, que le travail forcé doit être compris comme « une

²³⁴ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 125-129.

²³⁵ Charte sociale européenne adoptée par le Conseil de l'Europe à Turin le 18 octobre 1961 et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996, partie 1, § 1^{er}.

²³⁶ *Ibidem*, partie 2, art. 1.

²³⁷ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 313-314.

²³⁸ A. FARCY, *op. cit.*, pp. 423-424.

contrainte exercée pour obliger un travailleur à exécuter un travail contre son gré, et en dehors de tout consentement librement exprimé »²³⁹.

II. La soumission du bénéficiaire des allocations de chômage à une forme de travail selon le Comité européen des droits sociaux

Le CEDS n'a jamais été saisi d'une réclamation dans ce cadre précis, toutefois il a déjà pu procéder à l'examen de mesures d'activation lors de procédures de questionnements aux États²⁴⁰. Il faut noter que bien qu'aucune des mesures décryptées n'aient été jugées comme étant incompatibles avec la Charte, le fait que le CEDS ait demandé des explications qu'en à des mesures d'activation, indique qu'il estime tout de même que celles-ci pourraient dans certaines situations consister en une forme de travail forcé²⁴¹.

Principalement, le CEDS a eu à connaître de mesures qui imposaient l'acceptation de certains emplois dans le cadre de la condition de disponibilité au travail. Même si celui-ci n'a pas réellement confronté leur conformité avec les caractéristiques dégagées au niveau de l'OIT en matière de travail forcé, il a tout de même participé à relever un faisceau d'indices qu'il considère comme pouvant indiquer un risque de non-conformité avec l'article 1^{er}, § 2 e la Charte²⁴². Ainsi, au terme des questions ayant été posées à l'Allemagne²⁴³, la Belgique²⁴⁴, l'Italie²⁴⁵ et au Royaume-Uni²⁴⁶, les éléments auxquels il faut avoir égard peuvent avoir attiré à l'objectif qui est poursuivi par la mesure, la possibilité de refuser d'y participer en se justifiant, l'éventail et la dureté des sanctions ou encore la possibilité de faire appel de la décision relative à l'octroi des prestations sociales²⁴⁷.

À noter que le CEDS a dégagé ces quelques éléments uniquement dans l'analyse de situations de régimes non contributifs sans pour autant faire référence au critère de l'exploitation de la contrainte

²³⁹ C.E.D.S., Conclusions III, observation interprétative de l'article 1^{er}, § 2.

²⁴⁰ E. DERMINE, *Droit au travail...*, *op. cit.*, pp. 419-420.

²⁴¹ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 333-335.

²⁴² E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 161-166.

²⁴³ C.E.D.S., Conclusions XIV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Allemagne, 30 mars 1998.

²⁴⁴ C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Belgique, 30 mars 2000.

²⁴⁵ C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Italie, 30 mars 2000.

²⁴⁶ C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Royaume-Uni, 30 mars 2000.

²⁴⁷ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », *op. cit.*, pp. 161-166.

développé par l'OIT et qui est un élément qui peut permettre d'établir que des mesures imposant la réalisation d'un travail comme contrepartie de prestations sociales, puissent être envisagées comme du travail forcé, même dans les régimes non contributifs²⁴⁸.

En appliquant ces enseignements au « gemeenschapsdienst », l'objectif poursuivi par la mesure est, comme il a déjà été précisé, bien légitime et motivé par l'intérêt général. Pour ce qui est de la possibilité de refuser d'y participer, il est vrai que le demandeur peut le faire, même si cela n'est finalement qu'une façade car il est clair que le refus entrainera une évaluation négative lors des procédures d'entretien avec le VDAB.

En ce qui concerne l'éventail et la dureté des sanctions, il faut revenir un peu plus en détail sur la procédure de contrôle de la recherche active d'emploi qui prévoit que le VDAB peut prévoir un entretien obligatoire de suivi avec le demandeur d'emploi qui doit y participer activement²⁴⁹. Lors de cet entretien, une feuille d'accord comprenant les démarches qui devront être entreprises, sera conclue. C'est dans cette feuille d'accord que le VDAB peut proposer un « gemeenschapsdienst » aux bénéficiaires d'allocations de chômage depuis plus de deux ans. Pour rappel, il faut avoir été évalué négativement lors de trois entretiens pour que le dossier soit transmis au « controledienst » qui est l'organe chargé de sanctionner. En outre, le VDAB est obligé de transférer un dossier au « controledienst » si l'échec d'un plan d'accompagnement ou de renforcement des compétences a échoué de la faute du demandeur d'emploi²⁵⁰. Au niveau des sanctions concrètes, l'éventail des possibilités va de la réduction à l'exclusion, en passant par la suspension des allocations de chômage. À noter que la loi permet aussi que le « controledienst » puisse ne rendre qu'un avertissement²⁵¹.

Il est prévu que la sanction du « controledienst » ait été prise suite à une audition du demandeur d'emploi et que cette décision lui soit communiquée dans les 14 jours maximum. Outre la motivation de la sanction, le « controledienst » précise la possibilité, le délai ainsi que le tribunal du travail compétent pour recevoir le recours²⁵² qui doit être introduit dans les trois mois²⁵³. Il faut constater que cette possibilité introduite depuis la Sixième Réforme de l'État, n'a pas encore permis de dégager un véritable droit à l'accompagnement des personnes sans emploi, bien qu'il soit en théorie envisageable de tendre à une judiciarisation de cette matière²⁵⁴.

²⁴⁸ E. DERMINE, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 333-335.

²⁴⁹ Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009, *op. cit.*, art. 111/4, 2°.

²⁵⁰ *Ibidem*, art. 111/16, al. 1, 4°.

²⁵¹ *Ibidem*, art. 111/22, § 1^{er}.

²⁵² *Ibidem*, art. 111/23.

²⁵³ Arrêté royal du 25 novembre 1991, *op. cit.*, art. 58/7, § 3.

²⁵⁴ H. DEROUBAIX, V. DE GREEF, *op. cit.*, pp. 509-512.

Enfin, le CEDS trouve qu'il est normal que « *pendant une période initiale raisonnable, le demandeur d'emploi puisse refuser des offres qui ne correspondent pas à ses qualifications et à son expérience, sans risquer la suspension des allocations de chômage* »²⁵⁵. Dans cette optique, comme il avait déjà été évoqué dans la section consacrée à la jurisprudence de l'OIT, étant donné que le « *gemeenschapsdienst* » peut être commencé après deux années complètes de chômage indifféremment de la période antérieure de cotisation, il pourrait être imaginé un système dans lequel la période de cotisation antérieure aurait un réel impact sur le moment où le « *gemeenschapsdienst* » pourrait être proposé, afin d'être plus en adéquation avec les recommandations du CEDS.

Chapitre 5 : l'interdiction du travail forcé selon l'Organisation des Nations-Unies

La dernière institution au niveau international sur laquelle il est intéressant de s'attarder en matière d'interdiction du travail forcé, est l'Organisation des Nations-Unies. Plus précisément, il sera développé l'impact des trois instruments formant la Charte internationale des droits de l'homme : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Section 1 : la Déclaration universelle des droits de l'homme

Ainsi, d'abord, l'article 23, § 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme prévoit que « *toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage* »²⁵⁶. On retrouve ici uniquement la promotion du libre choix au travail sans que cela implique l'obligation de l'État de le promouvoir concrètement. Bien que cette Déclaration soit surtout considérée comme un acte historique juridiquement non contraignant²⁵⁷, elle a été une source d'inspiration pour l'adoption de nombreuses autres normes juridiquement contraignantes²⁵⁸.

²⁵⁵ C.E.D.S, Conclusions sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Bulgarie, Chypre, Estonie, Lituanie, Roumanie, 31 mai 2004.

²⁵⁶ Déclaration universelle des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948, art. 23, 1^{er}.

²⁵⁷ N. ROBINSON, *The Universal Declaration of Human Rights : it's origins, significance, application and interpretation*, New-York, Institut of jewish affairs, 1958, pp. 33-35.

²⁵⁸ J.-P., LABORDE, « Avant-propos », in *Déclaration universelle des droits de l'humanité : commentaire article par article* (sous la dir. de C. HUGLO, F. PICOD), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 13-18.

Section 2 : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Dans les instruments qui ont directement été influencés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, il faut citer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui indique en son article 6 que « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit* »²⁵⁹. Cet article se focalise beaucoup plus en profondeur sur l'obligation de l'État de rendre effectif le droit au travail librement entrepris en citant de manière non-exhaustive des mesures qui peuvent être mises en place pour ce faire, sans pour autant créer un droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi²⁶⁰. Il importe aussi l'interdiction du travail forcé en ce que « *le droit au travail comprend le droit de tout être humain de décider librement d'accepter ou de choisir un travail, ce qui suppose de ne pas être forcé de quelque manière que ce soit d'exercer une activité ou de prendre un emploi, et le droit de bénéficier d'un système de protection garantissant à chaque travailleur l'accès à l'emploi* »²⁶¹.

Quant à lui, le PIDESC est juridiquement contraignant pour les États signataires du pacte²⁶². Pour surveiller la bonne application de celui-ci, il a été créé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC). Ce Comité a agi comme un groupe de travail en ce sens depuis 1985 et en 2008, ses compétences ont été élargies par l'adoption d'un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC²⁶³. Celui-ci prévoit un système de communications individuelles pouvant émaner directement des particuliers sur lesquelles le Comité pourra se pencher, même si la mise en pratique de cette possibilité rencontre certaines difficultés²⁶⁴. À noter que la Belgique est liée par cet instrument car elle a ratifié le PIDESC ainsi que son Protocole facultatif²⁶⁵.

²⁵⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New-York le 16 décembre 1966, art. 6.

²⁶⁰ B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *The international covenant on economic, social and cultural rights : commentary, cases and materials*, Oxford, Oxford university press, 2014, pp. 279-280.

²⁶¹ C.D.E.S.C., Observation générale n°18 relative au droit au travail, Article 6 du Pacte international relatif aux droits sociaux économiques et culturels, *op. cit.*, p. 3, § 6.

²⁶² Fiche d'information des Nations unies n° 16 (Rev.1) - Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Genève, 1996.

²⁶³ A. KERDOUN, « La place des droits économiques sociaux et culturels dans le droit international des droits de l'homme », *Rev. trim. D.H.*, 2011/87, pp. 501-505.

²⁶⁴ A. LEBRETON, « Les défis de l'entrée en vigueur du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *Rev. trim. D.H.*, 2016/105, pp. 161-181.

²⁶⁵ Loi du 15 mai 1981 portant approbation des Actes internationaux suivants : a) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faits à New York le 19

À ce jour, le CDESC n'a jamais développé une jurisprudence sur la manière dont il conçoit l'interdiction du travail forcé²⁶⁶. Il se limite aux questions relatives au travail librement entrepris, ce qui est plus large que le champ d'analyse de ce mémoire qui se limite au travail forcé et sa relation avec le « gemeenschapsdienst ».

Section 3 : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Quant à lui, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) traite plus en profondeur la question de l'interdiction du travail forcé. Le PIDCP, au même titre que le PIDESC, fait partie de la Charte internationale des droits de l'homme des Nations unies²⁶⁷. L'organe chargé de la surveillance de ce traité, est le Comité des droits de l'homme (CDH) qui dispose d'une compétence de contrôle des rapports qui lui sont soumis par les États, ainsi qu'une compétence de contrôle sur plaintes émanant des États, mais aussi des particuliers comme le permet le premier Protocole facultatif²⁶⁸. Il faut noter que la Belgique a ratifié ce traité²⁶⁹ ainsi que son Protocole facultatif²⁷⁰.

Dans cette section, l'analyse se concentre sur la manière dont la Comité des droits de l'homme définit les contours de la notion de travail forcé. Ensuite, ces enseignements seront appliqués dans le cas particulier de la soumission du bénéficiaire des prestations sociales à une forme de travail.

I. La notion de travail forcé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Au niveau de la notion du travail forcé selon le PIDCP, il faut citer l'article 8 qui indique que « nul ne sera astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire »²⁷¹. Cela « ne saurait être interprété comme interdisant, dans les pays où certains crimes peuvent être punis de détention accompagnée de travaux forcés, l'accomplissement d'une peine de travaux forcés, infligée par un tribunal

décembre 1966, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806 et loi du 5 mai 2014 portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008, *M.B.*, 8 août 2014, p. 57862.

²⁶⁶ E. DERMINE, *Droit au travail...*, *op. cit.*, pp. 412-417.

²⁶⁷ A. KERDOUN, *op. cit.*, pp. 409-505.

²⁶⁸ L. HENNEBEL, *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 30-36.

²⁶⁹ Loi du 15 mai 1981, *op. cit.*

²⁷⁰ Loi du 16 mars 1994 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et culturels, fait à New-York le 19 décembre 1966, *M.B.*, 26 juillet 1994, p. 17075.

²⁷¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New-York le 16 décembre 1966, art. 8, § 3, a).

compétent »²⁷². Il est ensuite précisé toute une série de situations qui ne seraient être considérées comme du travail forcé. Ainsi, n'est pas considéré comme du travail forcé ou obligatoire, « *tout travail ou service, normalement requis d'un individu qui est détenu en vertu d'une décision de justice régulière ou qui, ayant fait l'objet d'une telle décision, est libéré conditionnellement; tout service de caractère militaire et, dans les pays où l'objection de conscience est admise, tout service national exigé des objecteurs de conscience en vertu de la loi; tout service exigé dans les cas de force majeure ou de sinistres qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté; tout travail ou tout service formant partie des obligations civiques normales* »²⁷³.

L'article 8 du Pacte n'évoque pas ce qu'il faut entendre par travail forcé à proprement parler, mais il indique ce qu'il n'est pas. En effet, il n'en donne pas une définition et il vient seulement illustrer un ensemble d'hypothèses qui ne peuvent pas être interprétées comme du travail forcé²⁷⁴. Ainsi, la définition du travail forcé au sens du CDH est à analyser au cas par cas. Même si celle-ci est influencée par les développements de l'OIT, le CDH reste le seul organe compétent pour définir les situations qui sont concrètement soumises à l'article 8, § 3 du PIDCP²⁷⁵.

II. La soumission du bénéficiaire des allocations de chômage à une forme de travail selon le Comité des droits humains

Dans l'analyse des contours de la notion de travail forcé dans le cadre de la soumission du bénéficiaire des allocations de chômage à une forme de travail, le CDH a eu l'occasion de rendre une décision en 2005²⁷⁶ qui fait encore référence actuellement. Dans cet arrêt *Favre c. Australie*, la mesure examinée portait sur la possibilité d'obliger les demandeurs d'emploi de longue durée d'accepter un travail de 12 à 15 heures par semaine, sous peine de voir leur droit aux prestations sociales suspendu pendant deux mois. Cette possibilité n'était ouverte que dans le cas de l'assistance sociale et donc pas en matière d'assurance chômage contributive²⁷⁷.

Le CDH a reconnu que le fait d'obliger des demandeurs d'emploi à réaliser un travail en contrepartie de l'octroi de leurs allocations sociales pouvait être considéré comme une forme de

²⁷² *Ibidem*, art. 8, § 3, b).

²⁷³ *Ibidem*, art. 8, § 3, b).

²⁷⁴ F. MARTIN, « L'article 8 », in *Le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques : commentaire article par article* (sous la dir. de E. DECAUX), Paris, Economica, 2011, pp. 227-233.

²⁷⁵ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 125-129.

²⁷⁶ C.D.H, arrêt *Favre c. Australie* du 23 novembre 2005 (n°1036/2001).

²⁷⁷ E. DERMINE, « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », *op. cit.*, pp. 125-129.

travail forcé sous certaines conditions. Ainsi, « *l'expression travail forcé ou obligatoire désigne toute une gamme de pratiques allant du travail imposé à une personne au moyen d'une sanction pénale, en particulier dans des conditions ayant un caractère de coercition, d'exploitation ou particulièrement inacceptables à des formes plus légères de travail lorsque le refus d'exécuter le travail demandé expose la personne concernée à une sanction comparable* »²⁷⁸. Cela rejoint l'idée déjà évoquée au niveau de l'OIT et du Conseil de l'Europe, que pour qu'il y ait travail forcé, il faut la menace d'une peine quelconque et que le travail n'ait pas été accepté de son plein gré.

Ensuite, le CDH enchaîne sur les critères qui sont pour lui constitutifs de l'exception du travail forcé qu'est l'obligation civile normale où « *il faut, au minimum, que l'obligation ne constitue pas une mesure exceptionnelle; elle ne doit pas avoir de but ou d'effet punitif et elle doit être prévue par la loi afin de répondre à un objectif légitime au regard du Pacte* »²⁷⁹. Il faut noter que le CDH a directement jugé que la mesure attaquée ne pouvait être considérée comme du travail forcé, sans pour autant l'analyser au regard de chaque critère qu'il a pu dégager auparavant. Cette décision a surtout été motivée par le fait que le travail n'était pas dégradant ou déshumanisant.

Lorsqu'on essaye d'appliquer ces enseignements au « *gemeenschapsdienst* », il semble encore que cette mesure puisse rentrer dans la définition générale qui est donnée au travail forcé par le CDH, en ce que le refus d'y participer entraîne la menace d'un impact négatif sur l'octroi des allocations de chômage et que donc le consentement peut être considéré comme altéré.

Quant à l'inclusion du « *gemeenschapsdienst* » dans la notion d'obligation civile normale qui permettrait de ne pas qualifier la mesure de travail forcé, il semble que cela puisse être le cas car cette forme de service communautaire correspond aux critères minimums établis par le CDH. Ainsi, le « *gemeenschapsdienst* » n'est pas une mesure exceptionnelle en ce qu'elle tend à pouvoir s'appliquer à tous les demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans. Il est mis en place dans le but légitime de réintégration des chômeurs dans le marché du travail. Enfin, bien qu'il puisse être émis des doutes quant au fait qu'il ne soit pas un mécanisme à portée punitive, il est clair que cette mesure ne constitue tout de même pas un travail dégradant ou déshumanisant.

Encore une fois, le CDH n'ayant pas rendu cette décision dans le cadre de l'analyse d'un régime d'assurance chômage, mais bien d'aide sociale, il est difficile de se prononcer fermement quant au regard que celui-ci aurait pu avoir sur le « *gemeenschapsdienst* » en tant que tel. Il faut aussi

²⁷⁸ C.D.H, arrêt *Faure c. Australie*, op. cit., § 7.5.

²⁷⁹ *Ibidem*.

constater que cet arrêt présente de nombreuses lacunes dans la motivation concrète de la décision au regard des faits. Malgré tout, elle permet de dégager certains points utiles à l'analyse du caractère forcé du travail lorsqu'il est réalisé en contrepartie du bénéfice de prestations sociales.

Conclusion

Au fil de ce mémoire, il a été dressé un portrait du « gemeenschapsdienst » qui a permis de mettre en lumière certaines problématiques relatives à son implémentation. Il apparaît que cette mesure n'ayant pas encore été testée sur le terrain, une part d'ombre continue de planer sur la manière concrète dont elle sera mise en oeuvre. Étant donné que l'organisation d'un « gemeenschapsdienst » ne peut se faire que dans un cadre volontaire au sein des collectivités locales, des organisations à but non lucratif et des établissements d'enseignement, le succès de la mesure repose donc énormément sur ces acteurs. À ce jour, les chiffres exacts du nombre d'employeurs participants ne sont pas encore connus. La période de candidature s'étant achevée le 15 juillet, pour le moment 76 demandes ont déjà été clôturées avec des résultats positifs, ce qui représente 702 lieux de travail²⁸⁰.

Il est donc encore assez difficile de situer parfaitement la mesure vis-à-vis des questionnements théoriques qui ont été développés dans le cadre de ce mémoire étant donné le manque de recul qu'il y a sur celle-ci. Cela est d'autant plus le cas en ce qui concerne l'examen du « gemeenschapsdienst » au regard de l'interdiction du travail forcé, cette notion n'étant pas entièrement interprétée de la même manière selon l'OIT, le Conseil de l'Europe ou l'ONU. Ainsi, il paraît compliqué de trancher fermement si le « gemeenschapsdienst » relève du travail forcé à la lecture des instruments internationaux, même si des pistes de réflexion ont pu être ouvertes. Des éclaircissements précieux auraient pu être développés par la Cour constitutionnelle en 2018 dans son arrêt consacré à l'examen de la légalité d'un service communautaire au sein du PIIS. Toutefois, elle n'a tranché que la question de la compétence en la matière, sans préciser si cette mesure pouvait constituer du travail forcé.

Malgré tout, en décortiquant les différents critères de la notion de travail forcé, il est apparu que plusieurs problématiques sous-jacentes pouvaient être soulevées par le recours à ce genre de mesure d'activation comme contrepartie de l'octroi des allocations de chômage. En premier lieu, il convient de s'interroger sur les effets réels que le « gemeenschapsdienst » pourrait avoir sur le retour des demandeurs d'emploi dans le monde du travail. Il a déjà été évoqué les doutes qui existent quant à la pertinence de telles mesures d'activation à atteindre leurs objectifs²⁸¹, ainsi que de la nécessité d'intégrer le « gemeenschapsdienst » dans le cadre de la procédure d'accompagnement des chômeurs²⁸². En Belgique, on constate que l'idée d'implémenter un service communautaire peu

²⁸⁰ Chiffres communiqués par le cabinet du ministre Jo Brouns en date du 1^{er} août 2023.

²⁸¹ W. SCHEPERS, I. NICAISE, *op. cit.*, p. 27.

²⁸² B. VAN DER LINDEN, *op. cit.*, pp. 5-7.

importe sa forme concrète, s'inscrit dans un contexte où des économies essayent d'être faites au maximum dans les dépenses publiques²⁸³. Le taux de chômage restant élevé, ainsi en Région flamande en 2022, le nombre de demandeurs d'emploi était de 374000 et le nombre de stages qui ont été réalisés est de 85000²⁸⁴, il faut être attentif à ce que le « gemeenschapsdienst » ne soit pas pensé comme une mesure à portée économique, mais qu'il soit bien utile dans la perspective d'un retour à l'emploi pour les chômeurs participants.

Pour ce faire, il est primordial que le « gemeenschapsdienst » ne soit pas utilisé de manière systématique dès que le demandeur d'emploi passe le cap des deux années de bénéfice des allocations de chômage. L'individualisation du suivi doit être un objectif du VDAB car le retour vers l'emploi ne peut être le fruit d'un même schéma pour tous étant donné la diversité des profils et des parcours des personnes sans emploi²⁸⁵. Les exemples étrangers montrent que la réussite de ce type de mesure réside énormément sur l'image que les personnes qui y sont soumises s'en font. Dans les cas où le travail est trouvé intéressant et utile, il a été remarqué une réelle tendance à l'amélioration du comportement de recherche. Dans les cas où le travail y est perçu comme peu gratifiant, culpabilisant ou obligatoire, la même tendance ne se retrouve pas et les demandeurs d'emploi semblent faire état d'une perte de confiance en eux²⁸⁶. Il ne peut non plus être nié l'éventuel impact stigmatisant que peut revêtir le « gemeenschapsdienst » qui tend à être une mesure qui sera appliquée à certaines tranches de la population plus ciblées que d'autres²⁸⁷. En effet, certains groupes sociaux sont proportionnellement plus soumis à la problématique du chômage que d'autres, cela non pas par choix délibéré, mais plus par conséquence de réalités structurelles défavorables²⁸⁸.

De plus, il faut faire attention à ce que l'implémentation du « gemeenschapsdienst » ne crée pas un marché du travail parallèle car dans la mesure où son contenu implique des tâches similaires au travail régulier, les employeurs auront peut-être tendance à supprimer progressivement l'emploi régulier et à le remplacer par du travail de communauté. Dans l'ensemble, il faut donc tenir compte d'un risque sérieux d'effets négatifs sur l'emploi²⁸⁹. Un autre risque est que les chômeurs qui considéreraient la participation au « gemeenschapsdienst » comme dégradante, pourraient être tentés

²⁸³ *Ibidem*, pp. 1-2.

²⁸⁴ Cijfernota, VDAB competentieversterking 2022 : een synthese van de kerncijfers.

²⁸⁵ D. DUMONT, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, 2011/78, p. 464.

²⁸⁶ W. SCHEPERS, I. NICAISE, *op. cit.*, pp. 27-28.

²⁸⁷ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question...*, *op. cit.*, pp 356-357.

²⁸⁸ B. VAN DER LINDEN, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁸⁹ W. SCHEPERS, I. NICAISE, *op. cit.*, p. 27.

d'accepter des emplois qui ne leur conviendraient normalement pas²⁹⁰. Ainsi, cela pourrait impliquer qu'ils acceptent un travail plus instable ou avec de plus bas salaires²⁹¹.

Enfin, bien que la contrepartie à toujours été un élément des systèmes d'assurance chômage²⁹², il apparaît que depuis la mise en place des politiques d'activation, le fait que les demandeurs d'emploi puissent être sanctionnés est un mécanisme nouveau qui correspond à une vision où la personne est tenue responsable de son chômage et doit donc en assumer les conséquences²⁹³. Après la Sixième Réforme de l'État, en ayant mis entre les mains du VDAB les compétences d'accompagnement et de sanction de la disponibilité des chômeurs, il a été permis de tendre vers ce genre de mesures qui peuvent être perçues comme un aveu que le suivi du chômeur vers le retour au travail régulier à échouer et que l'agence régionale à l'emploi se résigne elle-même à ne plus persévérer dans la démarche d'accompagnement²⁹⁴. Avec l'introduction du « gemeenschapsdienst », il semble que le Gouvernement flamand veuille mettre au pas un nombre probablement limité de chômeurs, mais ce faisant, marginaliser le reste des bénéficiaires d'allocations sociales²⁹⁵.

Dès lors, le service communautaire obligatoire pour les chômeurs longue durée en Région flamande n'est-il pas une mesure d'accompagnement vers l'emploi au service d'un mécanisme de sanction des chômeurs ?

²⁹⁰ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question...*, *op. cit.*, pp 356-357.

²⁹¹ B. COEKX, M. DEJEMPEPE, B. VAN DER LINDEN, « L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? », *Regards économiques*, février 2011, n°85, pp. 5-7.

²⁹² D. DUMONT, « Les traductions de l'activation. La douce européanisation des systèmes de prestation sociale », *R. I. E. J.*, 2009/63, pp. 50-51.

²⁹³ Y. MARTENS, *op. cit.*

²⁹⁴ D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la Sixième Réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *op. cit.*, pp. 335-338.

²⁹⁵ W. SCHEPERS, I. NICAISE, *op. cit.*, p. 28.

Bibliographie

1) Législation

a) Législation internationale et européenne

- Convention n°29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé adoptée par la Conférence générale de l'Organisation du travail à Genève le 28 juin 1930.
- Déclaration universelle des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948.
- Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Conseil de l'Europe à Rome le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par les Protocoles n°11, 14 et 15, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles n°4, 6, 7, 12, 13 et 16.
- Convention n°105 de l'Organisation internationale du travail sur l'abolition du travail forcé adoptée par la Conférence générale de l'Organisation du travail à Genève le 25 juin 1957.
- Pacte international relatif aux droits civiques et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New-York le 16 décembre 1966.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New-York le 16 décembre 1966.
- Charte sociale européenne adoptée par le Conseil de l'Europe à Turin le 18 octobre 1961 et révisée à Strasbourg le 3 mai 1996.
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice le 7 décembre 2000.

b) Législation nationale

I. Législation fédérale

- Constitution belge du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.
- Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1944, p. 1730.
- Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 mars 1954, p. 2210.

- Loi du 15 mai 1981 portant approbation des Actes internationaux suivants : a) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faits à New York le 19 décembre 1966, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806.
- Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'Annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961, *M.B.*, 28 décembre 1990, p. 24278.
- Loi du 16 mars 1994 portant approbation du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et culturels, fait à New-York le 19 décembre 1966, *M.B.*, 26 juillet 1994, p. 17075.
- Loi du 28 septembre 1996 portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne et Annexe, faits à Strasbourg le 5 mai 1988. *M.B.*, 26 mars 1997, p. 7125.
- Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, p. 33610.
- Loi du 5 mai 2014 portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 10 décembre 2008, *M.B.*, 8 août 2014, p. 57862.
- Déclaration complémentaire du 10 juin 2015 de la Belgique à l'annexe de la Charte sociale européenne révisée faites à Strasbourg le 3 mai 1996 et publiée en annexe à la loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne et à l'Annexe, *M.B.*, 29 juin 2015, p. 37198.
- Loi du 21 juillet 2016 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 2 août 2016.

II. Législation des entités fédérées

- Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *M.B.*, 8 juillet 1999, p. 25888.
- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, *M.B.*, 13 avril 2001, p. 12379.
- Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap « vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding », *M.B.* 7 juin 2004, p. 43051.
- Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 14 août 2014, p. 60265.
- Decreet van de vlaamse Gemeenschap van 24 april 2015 houdende de implementatie van de zesde staatshervorming en houdende diverse bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, *M.B.*, 7 mai 2015, p. 25006.
- Décret de la Région wallonne du 17 mars 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *M.B.*, 29 mars 2016, p. 21443.

- Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi en vue de mettre en oeuvre la Sixième Réforme de l'Etat et de modifier la dénomination de cet office, *M.B.*, 20 décembre 2016, p. 87542.

c) Travaux préparatoires

- Projet de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, *Doc. parl.*, Sén., 2012-2013, n°5-2232/1.
- Proposition de loi instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., n°54-3066/001.
- Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage instaurant un système de service communautaire pour les chômeurs de longue durée, *Doc. parl.*, Ch., repr., sess. extraord., n°55-0109/001.
- Accord du Gouvernement fédéral du 14 juillet 1999, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extraord., 1999, n°50 0020/001.
- Regeerakkoord van de vlaamse Regering 2019-2024.
- Mededeling aan de vlaamse Regering, conceptnota gemeenschapsdienst voor langdurig werkzoekenden, 1012 MED.0447/1.
- Advies van de sociaal-economische Raad van Vlaanderen, Bruxelles, 28 februari 2022.

d) Arrêtés

- Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, p. 29888.
- Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, p. 54776.
- Besluit van de vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling en begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings, begeleidings en bemiddelingsdiensten, *M.B.*, 31 mars 2008, p. 17521.
- Besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, *M.B.*, 3 septembre 2009, p. 63458.
- Besluit van de vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende wijziging van het besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding, *M.B.*, 29 janvier 2016, p. 7004.

- Besluit van de vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 19 mars 2018, p. 27594.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 houdende wijziging van het besluit van de vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de vlaamse Dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling en begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings, begeleidings en bemiddelingsdiensten, het besluit van de vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding en het besluit van de vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten, *M.B.*, 8 décembre 2022, p. 90020.

2) Jurisprudence

a) Jurisprudence internationale et européenne

I. Organisation des Nations-Unies

- C.D.E.S.C., Observation générale n°18 relative au droit au travail, article 6 du Pacte international relatif aux droits sociaux économiques et culturels, 35^{ème} sess., Genève, adoptée le 24 novembre 2005, E/C.12/GC/18.
- C.D.H, *arrêt Faure c. Australie* du 23 novembre 2005 (n°1036/2001).

II. Organisation internationale du travail

- O.I.T., Rapport du Directeur général du Bureau international du travail, *Le coût de la coercition*, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, Rapport I(B), C.I.T., 98^{ème} sess., Genève, 2009.
- O.I.T., Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Chili de la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, présentée en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'O.I.T. par le Colegio de Abogados de Chile A.G. (Collège des avocats du Chili), Genève, 11 novembre 2008.
- O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble spéciale, Rapport III (partie 1A), C.I.T., 86^{ème} sess., 1998, première partie : rapport général.
- O.I.T., C.E.A.C.R., Étude d'ensemble relative à la convention (n°29) sur le travail forcé, 1930, et à la convention (n°105) sur l'abolition du travail forcé, 1957, *Éradiquer le travail forcé*, 2007.

III. Conseil de l'Europe

- Cour eur D.H., *arrêt X. c. Pays-Bas* du 13 décembre 1976 (n°7602/76).

- Cour eur. D.H., arrêt *Van Der Mussele c. Belgique* du 23 novembre 1983, (n°8919/80).
- Cour eur D.H., arrêt *Talmon c. Pays-Bas* du 26 décembre 1997 (n°30300/96).
- Cour eur. D.H., arrêt *Siliadin c. France* du 26 juillet 2005, (n°7331601).
- Cour eur D.H., arrêt *Schuitemaker c. Pays-Bas* du 4 mai 2010 (n°15906/08).
- C.E.D.S., concl. III, observation interprétative de l'article 1^{er}, § 2.
- C.E.D.S., Conclusions XIV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Allemagne, 30 mars 1998. de l'article 1^{er}, § 2.
- C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Belgique, 30 mars 2000.
- C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Italie, 30 mars 2000.
- C.E.D.S., Conclusions XV sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Royaume-Uni, 30 mars 2000.
- C.E.D.S., Conclusions sur l'application de l'article 1^{er}, § 2 de la Charte européenne des droits sociaux de 1961, Bulgarie, Chypre, Estonie, Lituanie, Roumanie, 31 mai 2004.

b) Jurisprudence nationale

- C. const., arrêt du 17 juillet 2014, n°107/2014.
- C. const., arrêt du 5 juillet 2018, n°86/2018.
- C.E., Arrêt du 24 octobre 2019, n°245.886.
- C.E. Arrest van 3 juli, n° 54.196.
- S.L.C.E., advies van 19 oktober 2022, n°72.223/1.

3) Doctrine

a) Monographies

- CENTRES DE SERVICE SOCIAL DE LA MUTUALITE CHRETIENNE, JUSTAERT M., HERMESSE J., GREOLI A., *Panorama social : aperçu social des dispositions fédérales, wallonnes et bruxelloises pour les personnes malades, handicapées, âgées et /ou à revenus faibles*, Bruges, Vanden Broele, 2016.

- DERMINE E., *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi*, Bruxelles, Bruyant, 2017.
- DE GREEF V., *Droit au travail et troubles mentaux : une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, La Chartre, Bruxelles, 2016.
- DUCHENE J., XHAUFLAIRE S., *La disposition au travail et le PIIS*, Boite à outils des CPAS, 2017.
- DUMONT D., *La responsabilisation des personnes sans emploi en question : une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Bruxelles, La chartre, 2012.
- FUNCK J.-F., *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014.
- HENNEBEL L., *La jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- MARKEY L., *Le chômage, conditions d'admission, conditions d'octroi et indemnisation*, Waterloo, Kluwer, 2017.
- MORSA M., *L'Organisation internationale du travail : aperçus institutionnels et matériels à l'aune des défis sociaux*, Limal, Anthemis, 2021.
- NIVARD C., *La justiciabilité des droits sociaux : étude de droit conventionnel européen*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- PELTESSE P. et REMAN P., *Comprendre la sécurité sociale pour la défendre*, Charleroi, Couleur livres, 2006.
- ROBINSON N., *The Universal Declaration of Human Rights : it's origins, significance, application and interpretation*, New-York, Institute of Jewish Affairs, 1958.
- ROSANVALLON P., *La crise de l'État providence*, Éditions du Seuil, 1981.
- SAUL B., KINLEY D., MOWBRAY J., *The international covenant on economic, social and cultural rights : commentary, cases and materials*, Oxford, Oxford university press, 2014.
- SCHABAS W. A., *The European convention on human rights : a commentary*, Oxford, Oxford university press, 2015.
- SCHEPERS W., NICAISE I., *Chinese vrijwilligers : nu ook in België ? Naar een verplichte gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen ?*, Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving K.U.Leuven, Leuven, 2015.
- SWIATKOWSKI A. M., *Charter of social rights of the Council of Europe*, Alphen aan den Rijn, Kluwer law international, 2007.

- VAN DROOGHENBROECK J., *Le droit de la santé et du bien-être au travail : prévention-(ré)intégration-indemnisation*, Limal, Anthemis, 2022.
- VAN EECKHOUTTE M., NEUPREZ V., *Compendium social droit du travail 2022-2023 : contenant des annotations fiscales*, Liège, Walters Kluwer, Tome 1, 2022.
- VANDAELE A., CLAES E., *L'effet direct des traités internationaux : une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l'homme*, Institut de droit international K.U.Leuven, Leuven, 2001.
- VANDE LANOTTE J., GOEDERTIER G., *Overzicht van het publiek recht*, Bruges, Die Keure, 1997.
- VANTHEMSCHE G., *La sécurité sociale : les origines du système belge. Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, 1994.
- VERWILGHEN M., WANTIEZ C., *Initiation au droit social*, Bruxelles, Larcier, 2015.

b) Contributions dans des ouvrages collectifs

- BARNARD C., « The silence of the Charter : social rights and the Court of justice », in *The EU Charter of fundamental rights as a binding instrument : five years old and growing* (eds. DE VRIES S., BERNITZ U., WEATHERILL S.), Oxford, Hart, 2015, pp. 173-188.
- BARTH D., « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre ? », in *Questions choisies en droit de la sécurité sociale* (sous la dir. de DETIENNE Q., MORMONT H.), Liège, Anthemis, 2021, pp. 473-513.
- BAZZANI T., SINGER R., « Introduction », in *Dealing with unemployment : labor market policy trends* (eds. BAZZANI T., SINGER R.), Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, pp. 13-19.
- BROUX P. O., « VI. L'applicabilité directe et ses succédanés. 2°. La Charte sociale européenne (révisée) », in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national* (sous la dir. de VAN DROOGHENBROECK S.), Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 187-195.
- CASSIERS I., LEBEAU E., « De l'État providence à l'État social actif : quels changements de régulation sous-jacents ? », in *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?* (sous la dir. de VIELLE P., POCHET P., CASSIERS I.), Bruxelles, Peter Lang, 2006, pp. 93-120.
- DERMINE E., « L'emploi convenable, une notion à réinvestir », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de J.-NEVEN J.-F., GILSON S.), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 135-162.
- DERMINE E., « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the prohibition of forced labour », in *Activation policies for the unemployed : the right to work and the duty to work* (eds. DERMINE E., DUMONT D.), Bruxelles, Peter Lang, 2014, pp. 103-138.

- DERMINE E., « Activation policies for the unemployed and the international human rights case law on the right to freely chosen work », in *Activation policies for the unemployed : the right to work and the duty to work* (eds. DERMINE E., DUMONT D.), Bruxelles, Peter Lang, 2014, pp. 139-177.
- DERMINE E., Accepted manuscript, forthcoming in « Limitations of welfare to work : the prohibition of forced labour and the right to freely chosen work », in *Welfare to work in contemporary Europe. Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination* (eds. ELEVELD A., KAMPEN T., AERT J.), Policy Press, 2020.
- DERMINE E., DE GREEF V., « Le droit au travail librement entrepris (art. 1, § 2 de la CSE) face aux situations de travail non protégées par le droit social. Les cas du travail pénitentiaire et des mesures de workfare » in *Europees sociaal handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer = Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail* (eds. VAN DROOGHENBROECK S., DORSEMONT F., VAN LIMBERGHEN G.), Bruges, Die Keure, 2016, pp. 309-343.
- DEROUBAIX H., DE GREEF V., « Les exigences de contrepartie : la balance entre les droits et les efforts d'insertion professionnelle », in *Questions transversales en matière de sécurité sociale* (sous la dir. de DUMONT D.), Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 467-591.
- ELKIN, N., THOMAS M. S., « le droit au travail », in *Droit international social : droits économiques sociaux et culturels* (sous la dir. de THOUVENIN J.-M., TREBILCOCK A.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 913-936.
- ICARD J., « L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en droit du travail », in *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives* (sous la dir. de TINIERE R., VIAL C.), Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 103-121.
- JOASSART, P., « Marché de l'emploi », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État* (sous la dir. de UYTENDAELE M., VERDUSSEN M.), Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 547-566.
- JOASSART P., « L'incidence de la Sixième Réforme de l'État sur l'assurance chômage et la politique de l'emploi », in *La sécurité sociale dans l'État fédéral : incidences de la Sixième Réforme de l'État et perspectives*, (sous la dir. de DELGRANGE X.), Limal, Anthemis, 2017, pp. 11-30.
- LABORDE J.-P., « Avant-propos », in *Déclaration universelle des droits de l'humanité : commentaire article par article* (sous la dir. de HUGLO C., PICOD F.), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 13-18.
- Leroy F., « Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming » in *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen* (sous la dir. de VELAERS J., VANPRAET J., PEETERS Y., VANDENBRUWAENE W.), Anvers, Intersentia, 2014, pp. 677-691.
- LIEVENS K., VANDENBROUCKE F., « Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment in Belgium » in *Background paper in support of*

□ *institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation - A summary of eight country case studies* □, 2015.

- MARTIN F., « L'article 8 », in *Le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques : commentaire article par article* (sous la dir. de DECAUX E.), Paris, Economica, 2011, pp. 225-239.
- PALUMBO M., « Le caractère involontaire du chômage, absence de travail, incompatibilité ou complémentarité ? », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de NEVEN J.-F., GILSON S.), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 40-76.
- PIETROGIOVANNI V., « The right to work in neoliberal times », in *Dealing with unemployment : labor market policy trends* (eds. BAZZANI T., SINGER R.), Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, pp. 129-142.
- SCIOTTI C., « L'applicabilité de la Charte sociale européenne dans l'ordre juridique des États contractants » in *Droits sociaux et droit européen : bilan et perspective de la protection normative* (sous la dir. de FLAUSS J.-F.), Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 175-201.
- VANPRAET J., « De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid », in *De zesde staats hervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, (sous la dir. de VELAERS J., VANPRAET J., PEETERS Y., VANDENBRUWAENE W.), Anvers, Intersentia, 2014, pp. 585-675.
- VERDUSSEN, M. « Introduction », in *La sécurité sociale dans l'État fédéral : incidences de la Sixième Réforme de l'État et perspectives* (sous la dir. de DELGRANGE X.), Limal, Anthemis, 2017, pp. 7-10.
- VIELLE P., POCHET P., CASSIERS I., « Introduction », in *L'État social actif : vers un changement de paradigme ?* (sous la dir. de VIELLE P., POCHET P., CASSIERS I.), Bruxelles, Peter Lang, 2006, pp. 13-32.
- WIEBRINGHAUS H., « Rapport introductif sur la Charte sociale européenne » in *La Charte sociale européenne : dix ans d'application* (colloque de l'institut d'études européennes de l'université libre de Bruxelles), Bruxelles, ULB, 1978, pp. 25-34.
- WILLEMET M., HALLUT C., « Chômage et absence de rémunération », in *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (sous la coord. de NEVEN J.-F., GILSON S.), Waterloo, Kluwer, 2011, pp. 77-116.

c) Périodiques

- DE GREEF V., « L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage », *R. D. S.*, 2016/1, pp. 245-275.
- DUMONT D., « Les traductions de l'activation. La douce européanisation des systèmes de prestation sociale », *R. I. E. J.*, 2009/63, pp. 1-94

- DUMONT D., « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, 2011/78, pp. 447-471.
- DUMONT, D., « Que peuvent les droits de l'homme face aux politiques de retour à l'emploi autoritaire ? », *Journal européen des droits de l'homme - European journal of Human Rights*, 2013/5, pp. 741-745.
- DUMONT D., « La sécurité sociale et la Sixième Réforme de l'État : rétroactes et mise en perspective générale », *R. B. S. S.*, 2015, pp. 175-226.
- DUMONT D., « L'emploi et la formation professionnelle après la Sixième Réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *R. B. S. S.*, 2015, pp. 307-409.
- FARCY, A. « Le service communautaire : analyse sous l'angle de l'interdiction du travail forcé et du principe de standstill », *Rev. Dr. ULg.*, 2020/3, pp. 407-437.
- JOASSART P., SOLBREUX M., BOUVY A.-S., « L'influence du droit constitutionnel sur le droit au travail », *Ann. dr.*, 2015/75, pp. 345-385.
- KERDOUN A., « La place des droits économiques sociaux et culturels dans le droit international des droits de l'homme », *Rev. trim. D.H.*, 2011/87, pp. 499-524.
- LEBRETON A., « Les défis de l'entrée en vigueur du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *Rev. trim. D.H.*, 2016/105, pp. 161-181.
- LEFEBVE V., « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019), *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n°2438-2439, 2019.
- MARTENS Y., « Chômage : comprendre les différences entre Régions pour les sanctions », *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 17 janvier 2018.
- VAN DER LINDEN B., « Chômage indemnisé contres service à la communauté ? », *Regards économiques*, septembre 2014, n°114.

4) Autres sources

- Fiche d'information des Nations unies n° 16 (Rev.1) - Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Genève, 1996.
- La Belgique et la Charte sociale européenne - fiche Pays, Service de la Charte sociale européenne - Direction générale Droits de l'homme et État de droit, 2022.
- Draaiboek GLOW en gemeenschapsdienst voor lokale besturen, Bruxelles, 28 februari 2023.
- Vragen en antwoorden over de oproep gemeenschapsdienst, Europa, werk en sociale economie, 2023.

- <https://extranet.vdab.be/themas/glow-groeien-en-leren-op-de-werkvloer>
- Cijfernota, VDAB competentieversterking 2022 : een synthese van de kerncijfers.

