

LE *STANDSTILL*, QU'EST-CE

Le *standstill*, ou « effet cliquet », est une notion qui peut permettre aux juges de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul. Le concept, un peu complexe, mérite d'être bien décrypté pour voir à quoi il peut servir et comment. (1)

Isabelle Hachez (professeure à l'Université Saint-Louis à Bruxelles)

Il y a des droits fondamentaux qui s'appliquent directement, tant leur portée est précise, par exemple parce qu'ils s'opposent clairement à une limitation des pouvoirs publics. Par exemple l'interdiction de la censure en matière de liberté d'expression. D'autres droits fondamentaux appellent au contraire une intervention de l'autorité, comme le droit au logement, à la Sécurité sociale ou à l'enseignement. Sont principalement concernés les droits sociaux. Le problème, c'est que la portée de ces droits est beaucoup moins précise et donc que, contrairement aux autres, il est difficile pour les juges d'en assurer le respect effectif. Les juridictions ont toutefois inventé un concept original, que

l'on appelle le principe de *standstill* ou l'effet cliquet de ces droits fondamentaux, grâce auxquels ils contrôlent si les autorités ne font pas reculer de manière substantielle la garantie de ces droits par rapport à leur niveau antérieur sans justifi-

cation suffisante tirée de l'intérêt général. Comme souvent en droit, ce principe suscite des controverses, au point que d'aucuns en ont annoncé la perte d'influence. En perte de vitesse ?

On pouvait légitimement le penser jusqu'au 1^{er} octobre 2015. Non pas que ce principe peinait à se faire reconnaître au sein de l'ordre juridique belge : depuis plusieurs années déjà, il fait indiscutablement partie des sources du droit belge et notre ordre juridique est d'ailleurs l'un de ceux qui a été le plus loin dans l'élaboration de son régime juridique. Nos organes de contrôle (principalement les juridictions comme la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat) s'accordent en effet pour considérer qu'à défaut de conférer un droit subjectif à leurs bénéficiaires, les droits sociaux engendrent un effet de *standstill* qui interdit au législateur de diminuer significativement le niveau de protection précédemment accordé, sauf motif d'intérêt général. Par exemple, l'article 23 de la Constitution garantit le droit à un logement décent, mais pas question pour un sans-abri, sur cette seule base, d'exiger du juge un toit pour la nuit et pour la vie. Par contre, à supposer que le législateur investisse la marge de manœuvre que lui confère cet article de la Constitution en prévoyant une allocation logement au profit des plus défavorisés, il ne pourrait plus ultérieurement, sans justification

objective et raisonnable, diminuer le niveau de protection du droit au logement auquel il a consenti.

Une obligation « en germe »

Comme telle, l'obligation de *standstill* n'est consacrée explicitement ni par l'article 23 de la Constitution ni par les conventions internationales garantissant des droits économiques, sociaux et culturels. En réalité, elle est contenue en germe dans les « droits-créances » qui, à l'image du droit au logement, appellent essentiellement des prestations positives de la part de l'État, et, plus fondamentalement, dans toutes les obligations positives requises pour l'effectivité des droits fondamentaux indépendamment de la génération de droits dont elles émanent. En assignant à l'Etat un programme à réaliser progressivement, l'article 23 de la Constitution belge, pour ne prendre que cet exemple, lui interdit d'agir à rebours de l'objectif fixé. Le principe de *standstill* se déduit donc a contrario de l'obligation positive de garantir les droits fondamentaux ; il est inhérent à celle-ci.

La « crise » ne permet pas tout

Si, sur le plan des principes, on pouvait penser que le principe de *standstill* faisait partie de nos « bijoux de famille », son effectivité n'en demeurerait pas moins menacée. Comme si, embarrassés par ce principe dont ils peuvent désormais difficilement nier l'existence, certains juges faisaient tout pour le vider de sa substance. Les mauvaises applications du principe lui ont nuit aussi. Dans le contexte actuel de crise, le principe de *standstill* et les autres mesures permettant aux juges de rendre les droits sociaux effectifs devraient toutefois permettre de séparer le bon grain de l'ivraie. Si des remises en cause peuvent être envisagées en raison de situations (budgétaires principalement) ne permettant plus à l'Etat de garder le niveau antérieur de protection, encore faut-il veiller à ce que ces régressions ne tournent pas le dos au principe de proportionnalité, en allant, par exemple, au-delà de ce qui est réellement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En tout état de cause, de telles régressions ne peuvent pas toucher à la substance des droits considérés.

L'événement du 1^{er} octobre 2015

Ce jour-là, la Cour constitutionnelle rendit son arrêt n° 133/2015 (2) où, contre toute attente, elle conclut à une violation de l'obligation de *standstill* au détriment de certains étrangers en séjour légal qui se voyaient exclus du droit à l'aide sociale par la loi attaquée de-

Les juges contrôlent si les autorités ne font pas reculer de manière substantielle les droits sans justification suffisante.

QUE C'EST ?

vant elle. Après avoir constaté l'existence d'un recul significatif, le juge constitutionnel vérifie s'il existe des motifs d'intérêt général à même de le justifier. À la faveur de cette seconde étape du contrôle de l'obligation de *standstill*, la Cour ne se contente pas de relever la présence d'une justification dans les travaux préparatoires, mais en contrôle la pertinence pour conclure finalement au caractère disproportionné de la mesure adoptée, le fût-elle en vue de prévenir la fraude à l'aide sociale. Cette décision, qui suit de peu le prononcé de l'arrêt n°95/2014 (3) par la même Cour, a redonné une

placer latéralement. Il peut également, sous certaines conditions, effectuer un pas en arrière. Plus fondamentalement, l'obligation de *standstill* s'inscrit au sein d'une perspective dynamique : l'obligation positive qu'elle assortit impose au législateur d'effectuer un pas en avant, en vue de garantir l'effectivité des droits fondamentaux. De ce point de vue, la notion d'effet cliquet, qui a cours en France, rend déjà mieux compte de la réalité juridique observée. Conformément à la

Pas une baguette magique, mais une manière de s'opposer à des régressions injustifiées en matière de droits sociaux

LES ALLOCATIONS D'INSERTION SAUVÉES PAR LES TRIBUNAUX ?



leur d'espoir à ceux qui voyaient dans le principe de *standstill*, non pas une baguette magique, mais une manière de s'opposer à des régressions injustifiées en matière de droits sociaux, singulièrement en période de restrictions budgétaires. Elle vient rejoindre l'arrêt Cléon Angelo rendu par le Conseil d'Etat quatre ans plus tôt, le 23 septembre 2011, et qui, en Belgique, était alors le premier arrêt à retenir la violation de l'obligation de *standstill* dans un domaine autre que le droit à la protection d'un environnement sain. En l'espèce, les requérants contestaient une diminution du niveau de protection du droit à l'aide sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, et portant préjudice à une réelle intégration sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap.

Pas de l'immobilisme

Littéralement, « *standstill* » signifie « reste tranquille ». L'obligation de *standstill* n'impose pourtant pas nécessairement pareille attitude. Le législateur peut se dé-

définition qu'en donne Le Petit Robert, le « cliquet » désigne un « taquet mobile autour d'un axe, servant à empêcher une roue dentée de tourner dans le sens contraire à son mouvement ». On retrouve, avec cette expression, l'idée de dynamique qui anime les droits-créances dont est déduite l'obligation de *standstill*. Par ailleurs, et bien que cette définition ne l'indique pas expressément, le mouvement engrangé n'est pas irréversible : il suffit de lever le taquet pour permettre à la roue de tourner dans le sens inverse, même si telle n'est pas sa fonction.

Ne pas tourner fou

Relatif, le *standstill* ne garantit en effet pas, à strictement parler, la préservation de l'acquis social. Pour autant, il ne perd pas toute utilité. Il devrait avant tout s'agir d'une norme précieuse pour le législateur soucieux de contextualiser et d'évaluer le sens dans lequel s'inscrivent les politiques publiques qu'il adopte. Il permet aux organes de contrôle de mesurer avec précision l'ampleur de l'éventuelle régression opérée par les pouvoirs législatifs et réglementaires en forçant la comparaison entre la mesure litigieuse et le plus haut niveau de protection jadis atteint en lien avec

le droit considéré, avant et aux fins d'en apprécier la proportionnalité. Il conserve par ailleurs sa fonction procédurale, qui est d'appeler l'autorité publique à au moins justifier la régression opérée. Le *standstill* ou l'effet cliquet empêche donc la roue normative de tourner fou, en lui imprimant un certain mouvement. Gageons qu'en ce sens, il a encore de beaux jours devant lui. □

(1) La version originale de cet article est parue en février 2016 sur le site de justice en ligne (<http://www.justice-en-ligne.be/article821.html>). Le titre, le chapeau et les intertitres sont de la rédaction. L'auteure a réalisé une thèse sur le sujet et plusieurs ouvrages dont *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, en 2008.

(2) Disponible sur <http://www.const-court.be/public/f/2015/2015-113f.pdf>

(3) Disponible sur <http://www.const-court.be/public/f/2014/2014-095f.pdf>

(4) Disponible sur <http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/215000/300/215309.pdf>