

Numéro de répertoire : 2016 / 012581
Date du prononcé : 24 juin 2016
Numéro de rôle : 14 / 9663 / A
Numéro audiorat : 2014 / 4 / 01 / 593
Matière : Chômage travailleurs salariés
Type de jugement : définitif (19) contradictoire

Expédition

Délivrée à Le € : PC :	Délivrée à Le € : PC :
-------------------------------------	-------------------------------------

Tribunal du travail francophone de
Bruxelles
17^{ème} Chambre
Jugement

EN CAUSE :

Madame E

partie demanderesse, comparissant par Maître Catherine FORGET, avocate ;

CONTRE :

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM),
dont les bureaux sont établis boulevard de l'Empereur, 7 à 1000 Bruxelles ;**

partie défenderesse, comparissant par Maître Marie-Elise CAVALLO *loco* Maître
Céline HALLUT, avocates.

* * *

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code Judiciaire ;

Vu la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ;

I. PROCEDURE

1. Le Tribunal a tenu compte des éléments de procédure suivants :
- le jugement prononcé par le Tribunal le 26 juin 2015, ordonnant une réouverture des débats ;
 - les conclusions communiquées par l'O.N.Em. par fax du 15 septembre 2015, dont l'original a été déposé au greffe le 1^{er} octobre 2015 ;
 - les conclusions communiquées par Madame B par fax du 13 octobre 2015, dont l'original a été déposé au greffe le 10 novembre 2015 ;
 - les conclusions additionnelles et de synthèse déposées par Madame B le 10 novembre 2015 ;
 - le dossier de l'Auditorat du travail.
2. Les parties ont comparu et ont été entendues en leur plaidoirie à l'audience publique du 8 janvier 2016, à laquelle Madame M. MOTQUIN, premier substitut de l'Auditeur du travail, a annoncé qu'elle rendrait un avis écrit.

Madame l'Auditeur du travail a rendu son avis écrit le 11 mars 2016.

L'O.N.Em. a communiqué ses répliques à l'avis écrit de Madame l'Auditeur par fax et courrier du 27 avril 2016.

Madame E a adressé ses propres répliques le 28 avril 2016.

L'affaire a été prise en délibéré le 29 avril 2016.

II. OBJET DU LITIGE ET POSITION DU PROBLEME - RAPPEL

3. Madame E conteste une décision prise par l'O.N.Em. de mettre fin à ses allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015, décision qui lui a été notifiée par la C.A.P.A.C. le 25 juin 2014.

Cette décision a été prise en application de l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

4. Le 1^{er} alinéa de l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est libellé comme suit :

« Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois en vertu de l'article 36 ».

Cette disposition a été insérée dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (cf. article 19 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011).

Le droit aux allocations d'insertion (ex-allocations d'attente) auxquelles peuvent prétendre les demandeurs d'emploi sur la base de leurs seules études est donc, depuis le 1^{er} janvier 2012, limité à 3 ans.

Les modalités d'application de cette limitation dans le temps font cependant l'objet de différents aménagements.

C'est ainsi, notamment, qu'en vertu du point 1° du 2^{ème} alinéa de l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il n'est pas tenu compte, pour le calcul de la période de 36 mois à concurrence de laquelle le bénéfice des allocations d'insertion est dorénavant limité, de la période qui précède le 1^{er} janvier 2012.

III. OBJET DE LA REOUVERTURE DES DEBATS ORDONNEE PAR LE JUGEMENT DU 26 JUIN 2015 - RAPPEL

5. Par jugement prononcé le 26 juin 2015, le Tribunal a ordonné une réouverture des débats « afin de permettre aux parties d'examiner si l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est conforme ou non :

- aux articles 10 et 11 de la Constitution,
- à l'article 23 de la Constitution et au principe de standstill qui y est relié,
- à l'article 84, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,
- à l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme,
- et/ou à toute autre norme qui lui est supérieure,

et si le Tribunal doit, en conséquence, appliquer ou non cette disposition en vertu de l'article 159 de la Constitution ».

IV. POSITION ET MOYENS DES PARTIES

IV.1. Position et moyens de Madame B

6. Madame B fait valoir que l'article 63, § 2, alinéas 1^{er} et 2, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 violerait les dispositions suivantes :

(1) les articles 10 et 11 de la Constitution,

en ce qu'il instituerait, sans fondement raisonnable, une différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'insertion ;

(2) l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill* qui y est ancré,

en ce qu'il représenterait une régression significative en matière de droit aux allocations d'insertion (ex-allocations d'attente), qui ne serait pas conforme au principe de proportionnalité à défaut d'être nécessaire, appropriée et proportionnée au sens strict, au terme d'une mise en balance des intérêts en présence, et qui n'aurait de surcroît fait l'objet d'aucune démonstration formelle de la part de ses auteurs quant à la prise en compte effective de ce principe de proportionnalité ;

(3) l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'homme,

en ce qu'il prive les bénéficiaires d'allocations d'insertion (ex-allocations d'attente) d'un droit protégé par cette disposition sans qu'ait été effectuée aucune « *étude économique technique qui examine au préalable toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences* » ;

(4) l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,

en ce que l'urgence invoquée à l'appui de la demande d'avis de la section de législation du Conseil d'état sur le projet de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'était ni justifiée ni établie et que sa motivation n'était en conséquence ni adéquate ni pertinente.

7. Madame B demande donc au Tribunal d'écartier l'article 63, § 2, alinéas 1^{er} et 2, 1° en application de l'article 159 de la Constitution, d'annuler en conséquence la décision de l'O.N.Em. du 25 juin 2014 et de condamner l'O.N.Em. à la rétablir dans ses droits aux allocations d'attente en application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 avant sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011.

Elle demande également au Tribunal de condamner l'O.N.Em. au paiement des allocations d'attente échues, des intérêts légaux à partir de la date de leur exigibilité et des intérêts judiciaires, de même qu'aux frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure.

IV.2. Position et moyens de l'O.N.Em.

8. L'O.N.Em. conteste toutes les violations alléguées par Madame E en faisant essentiellement valoir les moyens suivants :

(1) concernant les articles 10 et 11 de la Constitution :

la différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'insertion est objectivement et raisonnablement justifiée, dès lors que la sécurité sociale reste fondée sur un principe d'assurance, auquel les bénéficiaires d'allocations d'insertion, qui n'ont jamais travaillé ni cotisé, n'ont pas contribué ;

(2) concernant l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill* :

le principe de *standstill* n'est pas un principe général de droit et ne s'oppose pas à une régression même significative des droits garantis par l'article 23 de la Constitution justifiée par des motifs liés à l'intérêt général, dont l'appréciation et la mise en œuvre appartiennent au législateur ; or, tel serait bien le cas en l'espèce, compte tenu de la crise importante qui a frappé la Belgique depuis 2008 et de la nécessité de prendre un certain nombre de mesures pour remédier au déficit budgétaire ;

(3) concernant l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'homme :

cette disposition n'est pas applicable aux allocations d'insertion et n'a en toute hypothèse pas été violée dès lors que la limitation de ces allocations dans le temps est prévue par la réglementation en vigueur ;

(4) concernant l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat :

l'urgence invoquée était motivée et justifiée, et elle n'a de surcroît pas été démentie par les faits.

9. L'O.N.Em. conclut donc au non-fondement du recours de Madame B et demande en conséquence au Tribunal de confirmer la décision contestée.

V. AVIS DE L'AUDITORAT DU TRAVAIL

10. Dans son avis écrit du 11 mars 2016, Madame l'Auditeur estime ce qui suit :

(1) que la disposition litigieuse viole effectivement les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que la différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'insertion ne repose pas sur un critère de justification objective et raisonnable ;

(2) qu'elle ne viole en revanche pas l'article 23 de la Constitution ni le principe de *standstill*, compte tenu de l'existence de motifs d'intérêt général susceptibles de valider la régression litigieuse ;

(3) qu'elle viole cependant l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'homme, en ce que les effets de la mesure ne sont pas raisonnablement proportionnés au but poursuivi ;

(4) mais qu'elle ne viole pas l'article 84, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que l'urgence invoquée était non seulement dument motivée mais également bien réelle compte tenu de la crise politique que la Belgique a connue à la suite des élections législatives de juin 2010 ; *« il était par conséquent impérieux pour le nouveau gouvernement de prendre de nombreuses mesures dans toute une série de domaines sociaux et économiques afin de combler l'absence de décision politique depuis 18 mois ».*

11. Madame l'Auditeur estime donc que l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne peut être appliqué par le Tribunal, en ce qu'il viole les articles 10 et 11 de la Constitution de même que l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'homme, et qu'en conséquence, le recours de Madame B est fondé.

VI. DISCUSSION

VI.1. Préambule

12. Avant d'entamer la discussion des moyens invoqués par les parties, le Tribunal estime opportun de préciser dans quel contexte et dans quel cadre l'arrêté royal du 28 décembre 2011 qui a introduit la disposition litigieuse dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été adopté.

13. L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a été adopté moins d'un mois après la mise en place du gouvernement Di Rupo, après avoir été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sous le bénéfice de l'urgence.

L'urgence invoquée était motivée comme suit :

« ... par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 % ; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié ; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion ; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu ; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1^{er} janvier 2012 ».

Cette motivation se référait ainsi d'une part au Programme national de réforme présenté le 15 avril 2011 par la Belgique à la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs définis dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 »¹, et d'autre part à l'accord de gouvernement présenté par le nouveau gouvernement Di Rupo à la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 2011².

14. Le Programme national de réforme 2011 précisait ce qui suit :

« Les différentes autorités belges se sont fixées pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de 73,2% chez les 20-64 ans à l'horizon 2020. Pour atteindre cet objectif, des milliers de chômeurs et d'inactifs doivent prendre le chemin du travail. Conformément aux Lignes directrices pour l'emploi, les autorités belges se fixent également les sous-objectifs suivants d'ici 2020 : un taux d'emploi des femmes de 69%, un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50%, un taux des jeunes qui ne sont ni actifs ni à l'emploi, ni à l'enseignement ni en formation de 8,2% et un écart entre les taux d'emploi des Belges et des citoyens non UE de moins de 16,5 points de pourcentage.

[...]

¹ Disponible sur le site internet de la Commission européenne, via le lien suivant : http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2011/index_fr.htm

² Disponible sur le site Internet de la Chambre des représentants, via le lien suivant : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf

Pour réaliser ces objectifs, les autorités belges ont décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, conformément aux lignes directrices emploi (2011), au Pacte pour l'Euro plus et aux conclusions du Conseil européen des 24-25 mars :

- 1. Maîtrise des coûts salariaux ;*
- 2. Diminution de la pression (para)fiscale sur les bas salaires ;*
- 3. Augmentation de la formation tout au long de la vie des travailleurs et de la qualification des demandeurs d'emploi ;*
- 4. Augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail ;*
- 5. Réforme du système de chômage ;*
- 6. Amélioration du droit du travail pour promouvoir la flexicurité ;*
- 7. Mobilité interrégionale.*

Les mesures qui sont présentées ci-dessous avancent dans cette direction. La Belgique est cependant bien consciente que, dès la formation d'un nouveau gouvernement fédéral, des réformes supplémentaires et structurelles importantes devront être menées pour atteindre ces objectifs »³.

Concernant la réforme du système chômage, ce programme précisait par ailleurs ceci :

« Depuis 2004, une procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs a été instaurée par lequel le maintien du bénéficiaire des allocations de chômage est combiné à l'obligation de rechercher activement un travail. Cette nouvelle procédure a eu d'importants effets positifs (le nombre de chômeurs de longue durée a diminué de 21% entre 2005 et 2010, le nombre de chômeurs en formation a augmenté entre 4 et 11% selon les Régions, etc.). Le gouvernement fédéral a approuvé en mars 2010 une réforme qui vise à en renforcer les effets via un raccourcissement des délais, un accompagnement plus rapide des demandeurs d'emploi, un relèvement de l'âge (de 50 à 52 ans) auquel les demandeurs d'emploi sont soumis à la procédure de suivi, et une procédure d'accompagnement adaptée, plus longue et plus spécifique pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas immédiatement insérables sur le marché de l'emploi. [...] Il appartiendra au prochain gouvernement de mettre en place cette réforme et de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires »⁴.

³ Programme national de réforme 2011, p. 15.

⁴ *Idem*, p. 17.

15. L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 précisait quant à lui ce qui suit :

« En avril 2011, le Gouvernement a déposé auprès de la Commission européenne le Programme de stabilité définissant la trajectoire budgétaire de la Belgique pour les années 2011 à 2014, dans la perspective d'un retour à l'équilibre structurel en 2015. Notre pays s'est engagé à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB. Ce Programme de stabilité devrait permettre à la Belgique de sortir de la procédure de déficit excessif à laquelle elle est actuellement soumise, comme vingt-deux autres Etats européens. L'assainissement des finances publiques est une nécessité et une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Le Gouvernement fédéral entend donc mettre en œuvre un plan d'assainissement budgétaire rigoureux et structurel visant à respecter les objectifs du Programme de stabilité 2011-2014 et traçant les grandes lignes du retour à l'équilibre structurel en 2015. Le Gouvernement confirme sa volonté de respecter strictement les objectifs fixés par la Belgique dans le Programme de Stabilité transmis à l'Union européenne.

[...]

Pour atteindre ses objectifs budgétaires pluriannuels, le Gouvernement poursuivra trois grandes orientations :

- *des efforts structurels et croissants tant en dépenses qu'en recettes, avec une répartition équitable, entre les bas et les hauts revenus et entre les générations ;*
- *une politique active de création d'emplois et de relèvement du taux d'activité ;*
- *une lutte accrue contre la fraude fiscale et sociale »⁵.*

Parmi les multiples mesures budgétaires proposées en termes de réductions de dépenses, figure notamment la « *réforme structurelle de l'allocation d'insertion (ex-allocation d'attente)* », pour la description de laquelle il est renvoyé au chapitre relatif à la « *réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi* »⁶.

Parmi les modalités de « *réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi* », figure en première place une réforme du « *régime de chômage pour augmenter la participation au marché du travail* » présentée comme destinée à « *encourager la remise au travail tout en veillant à éviter un basculement de charges vers les CPAS* »⁷.

⁵ Accord de gouvernement 2011, p. 76 et 77.

⁶ *Idem*, p. 77 et 79.

⁷ *Idem*, p. 85 et 88.

C'est dans ce cadre que la réforme du régime des allocations d'attente (futurs allocations d'insertion) est présentée dans les termes suivants :

« *Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et limitation dans le temps*

a.1. Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente

Afin de favoriser l'insertion plus rapide sur le marché de l'emploi, le stage d'attente sera transformé en stage d'insertion professionnelle. Les allocations d'attente seront transformées en allocations d'insertion.

Le stage d'insertion sera porté, dès le 1er janvier 2012, à 310 jours (soit 12 mois au sens de la réglementation chômage) pour tous les nouveaux demandeurs, quel que soit leur âge.

Les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion.

Par le biais d'un accord de coopération, il sera mis en place, dans le mois de l'inscription comme demandeur d'emploi, un premier entretien-bilan avec les services régionaux de l'emploi et une évaluation tous les 4 mois. Les régions qui le souhaitent pourront évaluer ces demandeurs d'emploi de manière plus régulière. Si une ou plusieurs régions font usage de cette faculté, les procédures de l'Onem seront adaptées en conséquence pour les bénéficiaires concernés.

A l'issue du stage d'insertion, les allocations ne seront attribuées qu'à ceux dont les 3 dernières évaluations ont été positives.

Afin de conditionner, dès 2012, le maintien des allocations d'insertion aux efforts individuels en vue de décrocher un emploi, (1) cette démarche active sera régulièrement évaluée (2) les allocations seront suspendues pour une période de 6 mois en cas d'évaluation négative et (3) elles ne pourront être rétablies que moyennant une évaluation positive.

a.2. Limitation des allocations d'insertion dans le temps

Les allocations d'insertion seront limitées à 3 ans pour les cohabitants dits « non privilégiés » à partir du 1er janvier 2012.

Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans pour les autres chercheurs d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitants privilégiés) de plus de 30 ans. Le calcul de ces 3 ans commence au 1er janvier 2012.

On dérogera toutefois à cette limitation à 3 ans si les personnes concernées ont travaillé 156 jours sur les 4 derniers semestres. Pour maintenir leur droit ou l'ouvrir de nouveau, les allocataires devront respecter cette condition à la fin de chaque semestre.

Les taux de remboursement du RIS à charge du fédéral en faveur des CPAS seront augmentés d'un pourcentage représentant un budget équivalent au transfert de charge vers les communes que suppose cette réforme et les capacités d'accompagnement des CPAS seront renforcées »⁸.

16. Il s'impose enfin de préciser, pour être complet, que la réforme du régime des allocations d'insertion (ex-allocations d'attente) a été mise en œuvre non seulement par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, qui a introduit la disposition litigieuse dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991, mais également par un arrêté royal ultérieur, adopté le 20 juillet 2012 et entré en vigueur le 9 août 2012, qui a modifié la procédure d'activation du comportement de recherche active d'emploi applicable aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, en l'intensifiant notamment sur différents plans (e.a. prise de cours de la procédure dès le 7^{ème} mois de stage et fréquence des évaluations portée à 6 mois)⁹.

VI.2. Quant à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

VI.2.a. En droit : dispositions et principes applicables

17. Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent les principes d'égalité des belges devant la loi (article 10) et de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés qui leurs sont reconnus (article 11).

18. Il est cependant de doctrine et de jurisprudence constantes que ces dispositions ne s'opposent pas à ce qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories différentes de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure.

19. C'est ainsi et notamment que par un arrêt prononcé le 8 octobre 2012, la Cour de cassation a dit pour droit ce qui suit, à propos de la différence de traitement existant entre les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'attente (futurs allocations d'insertion), en matière de sanction applicable en cas de non-respect du contrat d'activation :

⁸ *Idem*, p. 88 et 89.

⁹ Pour un commentaire exhaustif de cet arrêté royal du 20 juillet 2012, voir notamment : P. Palsterman, « Les réformes de l'été en matière de chômage », *in* Regards croisés sur la sécurité sociale, Anthemis – C.U.P. 2012, p. 945 et suivantes.

« Les allocations de chômage sont octroyées à des travailleurs qui, ayant cotisé à l'assurance chômage durant le temps prescrit par la réglementation applicable, perdent leur emploi pour des circonstances indépendantes de leur volonté.

Les allocations d'attente sont octroyées à des jeunes qui n'ont pas travaillé ni cotisé de manière significative durant ce temps.

Elles ont pour objectif non pas d'indemniser un travailleur qui a été privé de son travail pour des raisons indépendantes de sa volonté, mais de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail.

En prévoyant une sanction plus sévère à l'égard du bénéficiaire d'allocations d'attente, l'article 59quinquies, § 6, alinéa 1er, et alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité opère ainsi une distinction qui est susceptible d'une justification objective et raisonnable entre le jeune travailleur bénéficiaire d'allocations d'attente et le chômeur bénéficiaire d'allocations de chômage.

En décidant le contraire, l'arrêt attaqué viole les dispositions visées au moyen, en cette branche »¹⁰.

VI.2.b. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

20. Les bénéficiaires d'allocations de chômage et les bénéficiaires d'allocations d'insertion constituent toujours deux catégories bien distinctes de demandeurs d'emploi, les bénéficiaires d'allocations d'insertion ne devant toujours pas avoir travaillé ni cotisé pour pouvoir en bénéficier.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 avait par ailleurs pour objectif déclaré, outre de « contribue[r] à la réalisation de l'effort budgétaire prévu », « de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, en transformant notamment le stage d'attente en stage d'insertion, les allocations d'attente en allocations d'insertion »¹¹.

Cet arrêté royal fut par ailleurs accompagné sur ce plan par l'arrêté royal du 20 juillet 2012, qui a, dans le même mouvement, modifié la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi applicable aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, en l'intensifiant notamment sur différents plans.

¹⁰ Cass. 8 octobre 2012, J.T.T. 2013, p. 22.

¹¹ Préambule de l'arrêté royal, relatif à la motivation de l'urgence sous le bénéfice de laquelle le gouvernement a demandé l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

21. Au vu de ces éléments, le Tribunal estime, par identité de motifs avec l'arrêt prononcé le 8 octobre 2012 par la Cour de cassation, qu'en instaurant une limitation du bénéfice des allocations d'insertion dans le temps, l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a opéré une distinction qui est susceptible d'une justification objective et raisonnable entre le bénéficiaire d'allocations d'insertion et le bénéficiaire d'allocations de chômage.

22. Le Tribunal estime pour le surplus qu'il ne lui appartient pas de porter un jugement de valeur ou d'opportunité sur les objectifs déclarés par le gouvernement.

La Cour de cassation ne s'y est au demeurant pas risquée elle-même dans son arrêt du 8 octobre 2012.

23. Le Tribunal estime enfin ne pas pouvoir retenir l'argument avancé tant par Madame E que par Madame l'Auditeur, selon lequel la mesure contestée aurait un effet disproportionné dans le chef des personnes qui la subissent et injustifié au regard des objectifs poursuivis en ce que les bénéficiaires d'allocations d'insertion qui arrivent « en fin de droits » basculent, pour la plupart, dans le régime de l'aide sociale et sont dans le même temps exclus du bénéfice de la procédure d'activation.

En effet :

- outre que la limitation des allocations d'insertion à 36 mois a fait l'objet de divers aménagements de nature à en atténuer l'impact tant dans le temps (la période qui a précédé le 1^{er} janvier 2012 n'a ainsi pas été prise en compte pour le calcul de la période de 36 mois – cf. point 1° de l'article 62, § 2, 1^{er} alinéa de l'arrêté royal du 25 novembre 1991), qu'en fonction de la situation familiale du bénéficiaire (la période qui précède le 30^{ème} anniversaire du bénéficiaire est également neutralisée dans le chef de certains bénéficiaires – cf. point 2°) et de certains événements visés par l'article 116 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que l'exercice d'un travail ou d'une activité indépendante pendant un certain temps (ces événements prolongeant à due concurrence la période de 36 mois – cf. point 3°),

- que les personnes qui subissent cette limitation ont en toute hypothèse déjà bénéficié, pendant au moins 36 mois, de la procédure d'activation renforcée, ce qui atténue encore et comme tel l'impact de la mesure contestée,

- et que la combinaison de ces deux mesures a non seulement pour objet mais également pour effet d'inciter les bénéficiaires d'allocations d'insertion à retrouver plus rapidement qu'auparavant un emploi durable,

- le montant de l'aide financière à laquelle ces personnes peuvent prétendre en termes de revenu d'intégration sociale est plus ou moins équivalent au montant des allocations d'insertion dont elles bénéficiaient (cf. les montants cités à l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, régulièrement indexés¹²), à moins naturellement qu'elles ne disposent par ailleurs de ressources suffisantes (cf. article 3, 4° de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale) ;

- ces personnes peuvent voire doivent également collaborer avec les services d'insertion (socio-)professionnelle organisés par les Centres publics d'action sociale, ne fût-ce que dans le cadre de leur obligation légale de faire preuve de disposition au travail pour pouvoir bénéficier du revenu d'intégration sociale (cf. article 3, 5° de la loi du 26 mai 2002) ;

or, le travail de ces services s'avère parfois voire souvent plus efficace que celui des facilitateurs ou évaluateurs qui interviennent dans le cadre de la procédure d'activation en matière de chômage, en ce qu'il est souvent plus individualisé et mieux adapté à la situation et aux aptitudes sociales et professionnelles effectives des personnes qui les fréquentent, en ce compris, voire surtout, des personnes n'ayant jamais ou que peu travaillé ;

- enfin, « *last but not least* », l'accès aux études et aux formations est plus souple et également plus individualisé dans le secteur de l'intégration sociale que dans le cadre de la réglementation du chômage ;

or, il est constant que le manque d'étude ou de formation est une des causes principales des difficultés personnelles à accéder au marché du travail.

Du reste, l'évolution même, au fil des dernières décennies, des conditions et des modalités d'octroi des allocations d'attente (futures allocations d'insertion) leur a, de longue date déjà, conféré la nature d'allocations de revenus, soit de garantie de ressources, plutôt que de revenus de remplacement¹³, à un point tel que dès 2007, l'O.C.D.E. recommandait déjà à la Belgique de supprimer purement et simplement, à terme, le régime des allocations d'attente et de renvoyer les jeunes chômeurs qui se trouveraient en état de besoin vers les C.P.A.S.¹⁴.

¹² La dernière indexation intervenue le 1^{er} avril 2016, a porté ce revenu aux montants suivants : 6.803,08 € par an soit 566,92 € par mois pour un cohabitant, 10.204,63 € par an soit 850,39 € pour un isolé et 13.606,18 € par an ou 1.133,85 € pour la personne ayant une famille à sa charge (A.R. du 1^{er} avril 2016 modifiant l'A.R. du 3 septembre 2004 visant l'augmentation des montants du revenu d'intégration).

¹³ Voir notamment : D. Roulive, « Les allocations d'attente », in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer - Etudes pratiques de droit social 2011/5, p. 349 et 352 ; voir également les intéressantes réflexions de M. Baukens, « Les jeunes et le chômage – Quelle garantie de ressources moyennant quelles conditions ? », in *Le droit du travail au XXI^e siècle – Liber Amicorum Claude Wantiez*, Larcier 2015, p. 691 et suivantes.

¹⁴ « Des emplois pour les jeunes – Belgique – Février 2007 – Résumé et principales recommandations », p. 5 et 6 ; document disponible sur le site de l'O.C.D.E. via le lien suivant : <https://www.oecd.org/fr/els/emp/38090801.pdf> ; ce document met par ailleurs en exergue l'expertise particulière des C.P.A.S. belges en matière d'accompagnement socio-professionnel des

Enfin, s'il est exact que l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 faisait état de la nécessité de veiller à éviter que la réforme du régime du chômage ne provoque un basculement de charges vers les C.P.A.S.¹⁵, un tel transfert de charges a néanmoins été expressément envisagé et pris en compte dans le cadre même de la réforme du régime des allocations d'insertion et, plus particulièrement, dans la perspective de leur limitation à 36 mois, dans les termes suivants (pour rappel) : « Les taux de remboursement du RIS à charge du fédéral en faveur des CPAS seront augmentés d'un pourcentage représentant un budget équivalent au transfert de charge vers les communes que suppose cette réforme et les capacités d'accompagnement des CPAS seront renforcées »¹⁶.

Du reste, ce transfert de charges entre le secteur du chômage et celui de l'intégration sociale n'est ni général ni total : si, certes, de nombreux bénéficiaires d'allocations d'insertion demandent et obtiennent le bénéfice d'un revenu d'intégration sociale, tous ne le demandent pas ou, le cas échéant, ne l'obtiennent pas, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi avant d'arriver « en fin de droits », soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour pouvoir bénéficier de ce revenu, que ce soit en termes d'insuffisance de ressources ou en termes de disposition au travail.

La mesure litigieuse contribue donc effectivement non seulement à l'insertion professionnelle des bénéficiaires d'allocations d'insertion, mais également aux efforts budgétaires décidés par la Belgique en 2011, sans pour autant produire des effets disproportionnés, injustifiés ou discriminatoires dans le chef des bénéficiaires d'allocations d'insertion, compte tenu des aménagements dont la mesure litigieuse a été assortie et qui en ont assurément diminué l'impact, dans le temps notamment, et de la possibilité pour les bénéficiaires qui arrivent « en fin de droits » de bénéficier d'un revenu d'intégration s'ils en remplissent les conditions en termes d'insuffisance de ressources et de disposition au travail notamment, à défaut d'avoir jamais ou à tout le moins suffisamment contribué au régime de financement de l'assurance chômage pour pouvoir prétendre continuer à en bénéficier sans limite dans le temps.

VI.2.c. En conclusion : décision du Tribunal

24. Le Tribunal juge que l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution¹⁷.

personnes défavorisées et, plus particulièrement, des jeunes chômeurs de longue durée qui cumulent souvent de nombreuses difficultés (p. 6 et 7).

¹⁵ Accord de gouvernement, p. 88.

¹⁶ *Idem*, p. 89.

¹⁷ Dans le même sens : T.T. Liège – Division Verviers, 23 mai 2016, R.G. n° 15/22/A, inédit.

VI.3. Quant à la violation de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill*

VI.3.a. En droit : dispositions et principes applicables

25. L'article 23 de la Constitution est libellé comme suit :

« *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

[...] ».

26. Il est de doctrine et de jurisprudence actuellement constantes que cet article, qui donne aux droits qu'il énumère un ancrage constitutionnel, implique, dans le chef du législateur ou de l'autorité réglementaire compétente, une obligation dite de *standstill*, l'empêchant de diminuer le niveau de prestation acquis sans justification.

Cette obligation n'est cependant pas absolue mais simplement relative et il s'impose de respecter le pouvoir d'appréciation du législateur.

Ainsi, la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat estiment que l'obligation de *standstill* ne s'impose qu'en cas de diminution sensible du niveau de protection et qu'elle doit céder le pas dès qu'existe pour ce faire un motif lié à l'intérêt général¹⁸, n'exerçant ainsi, selon certains, qu'un contrôle marginal du respect du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine¹⁹.

¹⁸ Voir notamment : C.C. n° 42/2016, 17 mars 2016 ; C.C. n° 12/2016, 27 janvier 2016 ; C.C. n° 4/2016, 14 janvier 2016 ; C.C. n° 175/2015, 3 décembre 2015 ; Cass. 18 mai 2015, S.14.0042.F ; Cass. 15 décembre 2014, S.14.0011.F ; C.E. n° 229.527, 11 décembre 2014 ; C.E. n° 229.097, 7 novembre 2014.

¹⁹ Voir notamment : P. Martens, « Les droits sociaux sont-ils constitutionnalisables ? », in *Le droit du travail au XXI^e siècle – Liber Amicorum Claude Wantiez*, Larcier 2015, p. 269 et suivantes.

D'autres vont plus loin (ou sont peut-être simplement plus explicites) et considèrent que l'obligation de *standstill* implique que le recul opéré soit dûment justifié et acceptable sous l'angle de la proportionnalité, qu'il s'impose, à ce titre, de vérifier non seulement qu'il obéit à un motif d'intérêt général mais également « *qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la nature du droit atteint* », et qu'afin de permettre aux juridictions de contrôler la validité de la restriction opérée, « *pèse aussi sur le pouvoir législatif une obligation de nature procédurale, ou formelle : il appartient aux auteurs de la norme de s'expliquer soigneusement, dans l'acte litigieux, sur les raisons qui motivent la régression* »^{20 21}.

VI.3.b. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

27. La disposition litigieuse constitue certes une régression importante dans les droits des bénéficiaires d'allocations d'insertion (ex-allocations d'attente).

28. Le Tribunal constate cependant que cette mesure est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général, à savoir :

- d'une part, la nécessité de rehausser le taux d'emploi et, plus particulièrement, de relancer l'emploi des jeunes et, à cet effet, de favoriser leur insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et de mieux les accompagner,
- et d'autre part, la nécessité de prendre, dans le cadre des efforts budgétaires qui devaient être faits par la Belgique, des mesures structurelles contribuant à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu

(cf. la motivation de l'urgence invoquée à l'appui de la demande d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et les passages du Programme national de réforme 2011 et de l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 reproduits ci-avant, sous les points 13. à 15. du présent jugement).

²⁰ D. Dumont, « Dégressivité accrue des allocations de chômage *versus* principe de *standstill* », J.T. 2013, p. 773 ; voir également : I. Hachez, « Le principe du *standstill* dans les droits fondamentaux : une irréversibilité relative », R.B.D.C. 2007, p. 69 et suivantes, au demeurant abondamment citée par D. Dumont, précité.

²¹ Pour un exposé exhaustif et récent de l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution, voir également : C.T. Liège – Division Neufchâteau, 10 février 2016, R.G. n° 2015/AU/48, inédit, p. 14 et suivantes.

La réalité et la pertinence de ces motifs ne paraissent pas contestables au vu du contexte socio-économique dans lequel se trouvait la Belgique à la suite de la crise financière de 2008 et des contraintes tant sociales que budgétaires qui s'imposaient à elle, notamment dans le cadre de ses engagements envers l'Union européenne²².

29. Il en va de même, à l'estime du Tribunal, de la nécessité et de l'adéquation de la disposition litigieuse au regard de ces motifs et ce, tant pour ce qui concerne le motif d'ordre budgétaire, compte tenu de l'ampleur des efforts à réaliser et de la multiplicité des solutions retenues à cet effet notamment en termes d'économies structurelles, que pour ce qui concerne le motif relatif à la relance de l'emploi des jeunes, la mesure litigieuse devant évidemment avoir pour effet de les inciter à trouver un emploi durable durant les 36 premiers mois de leur chômage et étant au demeurant complétée, pour les y aider, par une intensification de la procédure d'activation.

30. Le Tribunal estime par ailleurs que la mesure litigieuse n'emporte pas de « conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint » et se réfère à ce propos aux considérations développées ci-avant, sous le point 23. du présent jugement.

31. Le Tribunal estime, enfin, que les explications avancées tant en termes de motivation de l'urgence sous laquelle le projet de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qu'aux termes du Programme national de réforme 2011 et de l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, suffisent, pour autant que de besoin, à répondre à l'obligation de « motivation formelle » évoquée par certains, quant aux raisons qui justifient la régression.

En toute hypothèse, cette obligation n'est imposée par aucune disposition légale²³ ni principe général et ne peut donc être assortie d'aucune sanction radicale ou spécifique : l'absence de motivation peut tout au plus amener la juridiction saisie à faire preuve de plus de rigueur dans son appréciation des motifs liés à l'état général qui seraient invoqués *a posteriori* par le législateur et, partant, dans son contrôle du respect du principe de proportionnalité²⁴.

²² Voir notamment à ce propos : Ph. Gosseries, « Réflexions Introductives – La crise économique, monétaire et sociale 2008-2014 et les droits sociaux fondamentaux, dont le droit à la sécurité sociale – La voie de l'Humanisme juridique et l'état du droit de la sécurité sociale belge », in *L'impact de la crise sur la sécurité sociale – Droit belge*, Larcier, 2015, p. 8 et suivantes ; M. Baukens, « Le secteur de l'assurance-chômage et des politiques de l'emploi », in *L'impact de la crise sur la sécurité sociale – Droit belge*, Larcier, 2015, p. 166.

²³ Dans le même sens : T.T.F. Bruxelles, 5 avril 2016, R.G. n° 15/1683/A, inédit.

²⁴ Cf. D. Dumont, précité, p. 774.

Or le Tribunal estime qu'en l'espèce, les motifs liés à l'intérêt général invoqués dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 et explicités dans le Programme national de réforme de 2011 et dans l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 sont suffisamment clairs et précis que pour lui permettre d'exercer son contrôle de la validité de la disposition litigieuse sous l'angle du principe de proportionnalité.

VI.3.c. En conclusion : décision du Tribunal

32. Le Tribunal juge que l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne viole pas l'article 23 de la Constitution ni l'obligation de *standstill* qui en découle²⁵.

VI.4. Quant à la violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme

VI.4.a. En droit : dispositions et principes applicables

33. L'article 1^{er} du premier protocole additionnel est libellé comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

34. Il n'est plus contesté que cette disposition trouve à s'appliquer non seulement au droit de propriété au sens strict mais également au droit à des prestations sociales et ce, qu'elles soient contributives ou non²⁶.

35. Cela étant, la Cour européenne des Droits de l'homme reconnaît aux Etats une « *large marge d'appréciation en matière de politique sociale, laquelle est encore accrue « lorsque les questions en litige impliquent la fixation de priorités pour ce qui est de l'affectation des ressources limitées de l'Etat »* »²⁷.

²⁵ Dans le même sens : T.T. Liège – Division Dinant, 25 mars 2016, R.G. n° 15/757/A, inédit ; T.T. Nivelles, 13 février 2015, R.G. n° 13/3142/A, inédit.

²⁶ Voir notamment : C.E.D.H., *Stec / Royaume-Uni*, 12 avril 2006, n° 65731/01 et 65900/01.

²⁷ I. Hachez, « Le comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque : des décisions osées mais inégalement motivées », R.D.S. 2014/3, p. 263, et les références citées par cette auteure.

Ainsi, si la Cour « exerce, certes, un contrôle sur les réductions de prestations sociales », il apparaît cependant que, « singulièrement en période de crise économique, ce contrôle est marginal et ne sanctionne que les restrictions qui mettent à mal la subsistance de la personne requérante : la disposition précitée ne confère pas un droit à une pension ou à un salaire d'un montant déterminé, répète la Cour à l'envi »²⁸.

En d'autres termes : « pas question donc, à Strasbourg, de recourir à l'arme du standstill pour conclure à une violation de cette disposition »²⁹.

Cette position de la Cour européenne des Droits de l'homme a notamment été rappelée dans un arrêt prononcé le 7 mai 2013 en cause Koufaki et Adedy / Grèce³⁰, dans les termes suivants :

« ... la Cour rappelle que la notion d'« utilité publique » est ample par nature. Comme elle l'a déjà relevé, la décision d'adopter des lois portant sur l'équilibre entre les dépenses et les recettes budgétaires de l'État implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales et le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale. La Cour respecte donc la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (Jahn et autres, précité, § 91 ; Zvolský et Zvolská c. République tchèque, no 46129/99, § 67 in fine, CEDH 2002-IX et Mihaieş et Senteş, précitée, § 19). Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un Etat démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (James et autres c. Royaume-Uni, 21 février 1986, § 46, série A n° 98, ainsi que Valkov et autres, précité, § 92) » (point 39. de l'arrêt ; voir également point 31.).

36. Dans cet arrêt, la Cour a certes également rappelé la nécessité d'effectuer, dans le cadre de l'application de l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel, un contrôle de proportionnalité entre l'ingérence contestée et le but légitime poursuivi (cf. point 32. de l'arrêt).

Cet arrêt n'a cependant pas pour autant entériné l'exigence formulée par les requérantes et reprise en l'espèce par Madame E , selon laquelle « l'invocation de l'utilité publique présuppose une démonstration approfondie au moyen d'une étude technique qui examine au préalable toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences » (cf. point 23. de l'arrêt).

²⁸ I. Hachez, précitée, p. 277 ; voir également p. 266 et 267, note infrapaginale (84), et les références citées.

²⁹ I. Hachez, précitée, p. 277 ; voir également, à la même page, note infrapaginale (125), dans laquelle cette auteure précise par ailleurs que « de manière plus générale, le principe de standstill n'est pas reçu à Strasbourg ».

³⁰ C.E.D.H., Koufaki et Adedy / Grèce, 7 mai 2013, n° 57665/12 et 57657/12.

Au contraire, la Cour a estimé que l'existence éventuelle de « solutions de rechange » « ne rend[ait] pas à elle seule injustifiée la législation en cause. Tant que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, la Cour n'a pas à dire s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment (*James et autres, précité, § 51, et J.A. Pye (Oxford) Ltd c. Royaume-Uni, n° 44302/02, § 45, 15 novembre 2005*) » (point 48. de l'arrêt).

VI.4.b. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

37. La disposition litigieuse a certes porté atteinte aux droits des bénéficiaires d'allocations d'insertion (ex-allocations d'attente).

38. Le Tribunal constate cependant que cette mesure est justifiée par des motifs liés à l'intérêt public, comme déjà exposé ci-avant, sous le point 28. du présent jugement.

Et même si ces motifs sont critiqués ou contestés par certains, le Tribunal considère qu'ils sont à tout le moins raisonnables, au vu de la réalité et de l'importance des difficultés budgétaires et sociales auxquelles était confrontée la Belgique en 2011.

39. Le Tribunal estime par ailleurs que la mesure litigieuse n'emporte pas de conséquences disproportionnées dans le chef des personnes qui la subissent et se réfère à nouveau à ce propos aux considérations développées ci-avant, sous le point 23. du présent jugement.

40. Le Tribunal considère enfin qu'il ne lui appartient pas plus qu'à la Cour européenne des Droits de l'homme, de vérifier si d'autres mesures ont été effectivement envisagées et/ou étaient envisageables pour tenter de remédier aux difficultés budgétaires et sociales auxquelles la Belgique était confrontée à l'époque, qui auraient impliqué des conséquences moindres dans le chef des personnes touchées par la mesure litigieuse, compte tenu de l'importante marge d'appréciation dont dispose le législateur (au sens large) en matière d'intérêt général et de politique économique et sociale.

Il n'appartient *a fortiori* pas au Tribunal de sanctionner l'absence de « démonstration approfondie au moyen d'une étude économique technique qui examine au préalable toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences ».

VI.4.c. En conclusion : décision du Tribunal

41. Le Tribunal juge que l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne viole pas l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme.

VI.5. Quant à la violation de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat

VI.5.a. En droit : dispositions et principes applicables

42. L'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat³¹ dispose notamment de ce qui suit :

« § 1er. L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté :

[...]

2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Lorsque, par application de l'alinéa 1er, 2°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté.

[...]

§ 3. Outre l'application de l'article 2, § 1er, alinéa 2, l'avis de la section de législation, dans le cas visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, peut se borner à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites ; il se borne à cet examen dans le cas visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2° ».

43. Il résulte de cette disposition que lorsque le gouvernement invoque l'urgence, il peut demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans les 5 jours et, le cas échéant, cet avis se limite à l'examen de la compétence du gouvernement, du fondement juridique de l'arrêté royal et de l'accomplissement des formalités de rigueur.

L'urgence invoquée à cet effet doit être « *spécialement motivée* ».

³¹ Tel qu'en vigueur avant sa modification par la loi du 20 janvier 2014.

44. La doctrine et la jurisprudence précisent par ailleurs que le contrôle qui peut et doit être exercé en la matière par les Cours et tribunaux « ne porte pas sur l'opportunité de l'urgence mais consiste à vérifier si l'autorité n'excède pas son pouvoir en méconnaissant la notion d'urgence, soit qu'elle n'est pas justifiée à suffisance dans le préambule de l'acte, soit qu'elle ne repose pas sur des motifs réels et pertinents »³².

« En somme, l'obligation de motiver spécialement l'urgence doit répondre à trois conditions : « une condition de forme – la présence d'une motivation de l'urgence – et deux conditions de fond – l'exactitude du motif invoqué et sa pertinence » »³³.

VI.5.b. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

45. Le Tribunal constate qu'en l'espèce, le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précise en termes exprès les motifs pour lesquels son projet a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sous le bénéfice de l'urgence.

Il s'agit, pour rappel et en synthèse, de motifs liés à la nécessité d'atteindre l'objectif fixé dans le Programme national de réforme en termes de taux d'emploi d'ici à 2020, impliquant la nécessité de prendre, conformément à l'accord de gouvernement, des mesures de relance de l'emploi des jeunes notamment dès le 1^{er} janvier 2012 ; il est également question des efforts budgétaires à livrer par la Belgique et de la nécessité de prendre, dès cette date également, des mesures structurelles contribuant à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu.

Le Tribunal estime que ces précisions suffisent à rencontrer l'exigence de motivation formelle de l'urgence invoquée.

46. Le Tribunal considère par ailleurs que les motifs ainsi invoqués étaient, dans le contexte de l'époque, réels et pertinents.

Ces motifs se vérifient tout d'abord pleinement à la lecture du Programme national de réforme de 2011 et de l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011.

Ils correspondent en outre parfaitement aux contraintes socio-économiques qui s'imposaient à l'époque à la Belgique, notamment au sein de l'Union européenne.

³² Voir notamment : S. Palate, « Aspects institutionnels de la réglementation du chômage », in *Le réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer – Etudes pratiques de droit social 2011/5, p. 29 et les références citées par cet auteur.

³³ *Idem*.

Ces motifs ne peuvent, enfin, être appréciés sans tenir compte du contexte belge tout à fait particulier dans le cadre duquel ils s'inscrivent et, plus particulièrement, de l'importante crise politique qui a paralysé toute initiative fédérale en matière de politique économique et sociale pendant les 18 mois de gouvernement en affaires courantes qui ont suivi les élections législatives de juin 2010.

Il était évidemment indispensable que les premières mesures décidées par le gouvernement Di Rupo enfin constitué en décembre 2011 puissent entrer en vigueur au plus vite de manière à pouvoir produire leurs premiers effets sans autre retard.

VI.5.c. En conclusion : décision du Tribunal

47. Le Tribunal juge que l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne viole pas l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat³⁴.

VII. DISPOSITIF DU JUGEMENT

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

Statuant contradictoirement,

Sur avis contraire de l'Auditorat du travail,

Déclare le recours de Madame B non fondé ;

Condamne l'O.N.Em. aux dépens, liquidés par Madame E à 120,25 € correspondant à l'indemnité de procédure.

³⁴ Dans le même sens : T.T.F. Bruxelles, 17^{ème} chambre (autrement composée), 5 avril 2016, R.G. n° 15/1683/A, inédit ; T.T. Liège – Division Dinant, 25 mars 2016, R.G. n° 15/757/A, inédit.

Ainsi jugé par la 17^{ème} Chambre du Tribunal du travail francophone de Bruxelles
à laquelle étaient présents et siégeaient :

Madame Agnès Theunissen,
Monsieur Francis Broeders,
Madame Catherine Larsimont,

Juge,
Juge social employeur,
Juge social employé,

Et prononcé en audience publique du **24 JUIN 2016** à laquelle était présente :

Madame Agnès Theunissen,
assistée par Monsieur Loïc Bauduin,

Juge,
Greffier délégué.

Le Greffier délégué,

Les Juges sociaux,

Le Juge,


L. BAUDUIN


F. BROEDERS


C. LARSIMONT


A. THEUNISSEN