

Tribunal du Travail de Liège - Division Liège**Jugement de la Quatrième chambre du 13/06/2017****En cause :**

D L , née le 27/10/1989

Rue ...

Partie demanderesse,

Étant représentée par Monsieur H.BROXSON C/O FGTB LIEGE, délégué syndical,
à 4000 LIEGE, Place Saint Paul, 9-11,

Contre :

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em., dont les bureaux sont
situés à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7

Partie défenderesse,

Comparaissant par Maître WIGNY LAURENCE, avocat, à 4000 LIEGE, rue Sainte-
Marie, 15,

PROCEDURE

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière
judiciaire.

Vu les pièces du dossier de la procédure, à la clôture des débats, et notamment :

- la requête introductive d'instance et ses annexes reçues au greffe le 22/12/2015 ;
- l'ordonnance 747§1 CJ du 20/12/2016 ;
- les conclusions des parties ;
- le dossier de la partie demanderesse ;
- le dossier de l'Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l'audience du
18/4/2017.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, **M. LEMAIRE CHRISTOPHE**,
Premier Substitut de l'Auditeur en son avis écrit auquel il n'a pas été répliqué.

RECEVABILITE

La demande est recevable pour avoir été introduite dans les formes et délai légaux devant la
juridiction compétente.

Objet de la demande:

Une décision du 01.12.2015 qui refuse d'admettre la demanderesse au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 17.09.2015 car elle était âgée de plus de 25 ans au moment de sa demande (article 36 A.R. du 25.11.1991).

Les faits :

La demanderesse est née le 27.10.1989.

Le 12.09.2014, elle a terminé ses études universitaires (Archéologie à l'U.L.G.).

Le 20.09.2014, elle s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi.

Par formulaire C1 du 03.11.2015, elle postule l'octroi des allocations d'insertion à partir du 17.09.2015.

La décision contestée intervient dans ce contexte.

Analyse juridique :

En vertu de l'article 6 du code judiciaire : « Les juges ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises. »

Ainsi, nonobstant l'apparence très « politique » de la problématique qu'il a à trancher (la limitation à l'accès aux allocations d'insertion, via l'abaissement de l'âge maximum pour pouvoir y prétendre : de 30 ans, à 25 ans), la seule mission du Tribunal est de vérifier que, le cas de la demanderesse, a été traité dans le respect de la loi et des normes supérieures.

La demanderesse conteste la légalité de l'article 1,1° de l'A.R. du 30.12.2014, en ce qu'il modifie l'article 36 de l'A.R. du 25.11.1991, parce ce que, d'une part, il n'a pas fait l'objet d'un avis de la section législation du Conseil d'Etat, et d'autre part, il viole le principe de « Standstill » repris notamment dans l'article 23 de la Constitution.

Concrètement, selon la cinquième condition de l'article 36 de l'A.R. :

« 5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations. Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure, ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, ou en raison d'un établissement comme indépendant à titre principal, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études, ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié, ou un mois après la fin de la période d'activité comme indépendant, qui est, le cas échéant, limitée à cinq ans, calculés de date à date. »

1. Avis de la section Législation du Conseil d'Etat :

La demanderesse fait part de ce que le gouvernement a invoqué à tort l'urgence devant le Conseil d'Etat, afin de contraindre celui-ci à prononcer un avis « réduit », en urgence, dans les 5 jours ouvrables (application de l'article 84§1^{er} al.1,5° L.C.C.E, en lieu et place du principe de l'article 3 § 1^{er} des mêmes lois coordonnées).

L' Arrêté royal en cause est précédé du préambule suivant :

« Vu la demande de traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord du gouvernement du 09.10.2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1^{er} janvier 2015, par les chômeurs, en particuliers les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail ; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 que ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 ; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant, sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier d'allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et de l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux du chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés. »

Formellement, ce préambule constitue la justification de l'urgence invoquée, pour entrer dans la procédure dérogatoire de l'article 84 §1er, 5° précité.

Le Tribunal constate que la haute juridiction administrative s'est satisfaite de cette explication « d'urgence spécialement motivée » pour rendre un avis en urgence, alors qu'elle n'y était pas contrainte.

Si incontestablement, il était possible de mieux faire, le contexte de l'époque a pu objectivement justifier l'urgence alléguée, soit celui d'un gouvernement qui avait pris un temps certain pour se former, et qui était sous de multiples pressions pour assurer autre chose que « les affaires courantes » du pays.

Cependant, le Tribunal regrette naturellement que la section législation du Conseil d'Etat n'ait pu rendre qu'un avis en urgence, sur l'apparence formelle de la régularité de l'Arrêté Royal en question (soit la vérification du fondement légal et la compétence matérielle de son auteur).

En effet, s'agissant d'opérer des modifications non anecdotiques d'une branche importante de la sécurité sociale (l'assurance chômage, rien de moins), il eut été particulièrement important qu'un garant spécialisé de la légalité (soit, de la compatibilité du nouveau texte avec le reste de normes équivalentes et supérieures), telle que la section législation du Conseil d'Etat, puisse avoir le temps de rendre un avis complet.

En l'absence de ce travail, « à la source », les juridictions de l'Ordre judiciaire, se voient confrontées à une analyse de légalité/constitutionnalité, au cas par cas, qui est susceptible de générer des divergences peu compréhensibles pour le justiciable (qui ne demande qu'une chose : avoir une solution rapide et claire à son problème concret).

Certes, le Tribunal a déjà, par le passé, avalisé le passage en urgence à la section législation du conseil d'Etat.

Ceci dit, la lecture du préambule de l'Arrêté, met en lumière une chose évidente : l'urgence est née de l'ultimatum que le gouvernement s'est fixé à lui-même : des effets budgétaires visibles, immédiatement.

Si le contexte politique de l'époque (soit une période de formation du gouvernement extrêmement longue) peut amener à une certaine « compréhension » pour le gouvernement – enfin- mis en place, il faut aussi constater que cette « compréhension » se fait au détriment de personnes qui ont été spectateurs de la crise politique de l'époque, sans en être responsables d'aucune manière: le citoyen en général, et l'assuré social en particulier (dont la demanderesse).

Ainsi, même vis-à-vis des autorités supranationales européennes, la crise politique exceptionnelle vécue à cette époque aurait pu justifier le report très temporaire des effets budgétaires positifs escomptés (et le Tribunal y reviendra), à tout le moins, le temps que la réforme puisse être adoptée avec les garanties légales adéquates (par exemple: en permettant à la section législation du Conseil d'Etat de jouer pleinement son rôle).

Il est par ailleurs de jurisprudence que l'urgence, dans les cadre des procédures judiciaires, ne peut être reconnue si elle est la conséquence du comportement de celui qui l'invoque¹.

A l'aune de ces réflexions, en ce dossier, c'est adéquatement que la demanderesse constate le vice de procédure dû au non- respect de l'article 3 §1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence alléguée n'étant que la conséquence d'un calendrier « trop serré » que le gouvernement s'est imposé volontairement à lui-même, alors que ce timing est principalement la conséquence d'une crise politique dont le citoyen en général, et l'assuré social en particulier (dont la demanderesse) ne sont que les victimes.

La procédure formelle n'ayant pas été respectée pour ces motifs, l'A.R. du 30.12.2014 ne peut être appliqué en vertu de l'article 159 de la Constitution :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

A ce titre, la décision contestée doit déjà être annulée, en ce qu'elle se fonde sur un A.R. dont l'application doit être écartée.

2. A titre superfétatoire, le principe général de droit de la non rétroactivité des lois et arrêtés réglementaires :

Il est à rappeler que la demanderesse entame ses études supérieures à un moment où elle n'est nullement informée que cela risque d'avoir un effet sur l'octroi d'éventuelle allocations d'insertion à la fin de son cursus.

Tel est également le cas lorsqu'elle débute de stage préalable de 310 jours.

Ceci mérite d'être mis en exergue à partir du moment où le préambule de l'arrêté royal du 30.12.2014 insiste sur la nécessité d'informer les employeurs, les travailleurs et les demandeurs d'emploi des nouvelles mesures, pour garantir la sécurité juridique :

« ... que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant, sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier d'allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et de l'adaptation du complément

¹ Ex. : BXL 31.08.1995, consultable sur www.juridat.be

d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux du chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ... ».

En modifiant les règles du jeu, via des mesures transitoires qui se résument à faire entrer les textes en vigueur au 01.01.2015, ou au 01.09.2015², le pouvoir réglementaire n'a pas tenu compte du fait que la demanderesse a opéré un choix d'études à un moment où elle ne savait pas que cela risquait de la précariser socialement via une réduction de l'âge maximum pour avoir droit éventuellement à des allocations d'insertion.

Ceci a pour effet d'induire un effet rétroactif indirect à la mesure adoptée : ses effets frappent des personnes qui au moment crucial du choix de études supérieures, n'ont pas su qu'en optant pour des études supérieures de « type long », le moindre retard supérieur à un an, éventuellement justifié, dans la scolarité, se verrait sanctionné par un refus des allocations d'insertion.

Outre l'article 2 du code civil, la Cour de Cassation érige en principe général de droit la non rétroactivité des lois et règlements, et ce que ce principe est garant des libertés individuelles et de la sécurité juridique³.

En ce que les mesures transitoires de l'article 20 de l'A.R. du 30.12.2014 ne permettent pas de ne pas impacter la demanderesse, qui au moment de son choix d'études ne pouvait savoir qu'en posant ce choix, elle mettait en péril un droit éventuel aux allocations d'insertion, elles frappent cette décision passée (objectivement non critiquable) d'effets immédiats non prévisibles .

Il eut été, au minimum, adéquat de prévoir qu'à tout le moins , les personnes ayant un droit acquis au moment de début de leur stage d'insertion, puissent, à la fin de celui-ci, bénéficier du même régime réglementaire que celui qui leur était applicable *in initio*. Les quelques aménagements prévus au nouvel article 36,5° de l'A.R. du 25.11.1991, sont totalement insuffisants, pour lisser la mesure, à tout le moins, pour éviter de piéger des personnes, qui en cours de stage, voient les règles du jeu se modifier.

L'A.R. du 30.12.2014 viole le principe de droit de la non rétroactivité des lois et règlements, et doit donc voir son application écartée en vertu de l'article 159 de la constitution.

3. A titre superfétatoire également : l'article 23 de la Constitution – l'effet Standstill- :

Selon l'article 23 de la Constitution :

« 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 :

1° 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, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social;

6° le droit aux prestations familiales. »

² Article 20 de l'A.R. du 30.12.2014

³ Cass. 22.10.1970, Pas. 1971, p.144 avec conclusions du ministère public.

Si cet article n'a pas d'effet « directement applicable », invocable par les particuliers, vu la généralité des principes y repris, il est de doctrine et de jurisprudence qu' il débouche sur une obligation de « Standstill » pour l'Etat.

Ceci n'a pas pour conséquence qu'une « obligation de résultat » existe pour l'Etat de maintenir, voire d'améliorer , coute que coute, le degré de protection sociale existant au moment de l'adoption de l'article 23 de la Constitution, mais bien que tout recul fasse l'objet d'une attention particulière, en termes de justification.

L'on parle « d'irréversibilité relative » (I.HACHEZ « Le principe de standstill dans les droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruylant, 2008, p. 35).

La jurisprudence n'est pas en reste pour l'application de l'effet « standstill » sur la même base (ex. : Cass. 3^{ème} Ch., 15.12.2014, J.T. 2015/08 , n° 1212, p. 120 et suivantes, Cour Constitutionnelle 01.10.2015, arrêt n°133/2015, pour une application de l'effet « standstill » en matière d'aide sociale)

Ainsi, sans même faire référence aux normes de droit international, l'existence de l'effet « Standstill » est une réalité dans notre ordre juridique, et il s'impose à tous les acteurs normatifs.

Même si la Cour de Cassation lui a refusé la qualité de « principe général de droit »(Cass. 14.01.2004, 2^{ème} Ch, P.03.1310.F, consultable sur www.juridat.be), le commentaire avisé de l'arrêt publié dans la Chronique de Droit Social (2004,p.508 et suivantes) ne confirme pas moins l'existence, et l'application effective, du principe de « Standstill ».

Tel est incontestablement le cas en matière de droits sociaux, vu la présence spécifique de l'article 23 dans notre loi fondamentale.

Si des doutes devaient subsister – quod non-, des dispositions supranationales (par exemple, l'article 12 de la Charte sociale européenne) confirment l'existence et l'applicabilité du principe de « Standstill » relativement à la matière des droits sociaux élémentaires.

Certes, si ces normes n'ont pas d'effet « directement applicable », le Tribunal rejoint pleinement les considérations de l' Arrêt de la Cour du Travail de Liège du 10.02.2016 (RG 2015/AU/48) , citant un article de I.HACHEZ (« L'effet Standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? » in Administration publique, 2000, p.34) :

« Quand bien même seraient ils dépourvus d'effet direct, les droits économiques, sociaux et culturels n'en conservent pas moins la qualité de règle de droit dans l'ordre interne et sont loin d'être dépourvus de tout effet. Minimalemt, ils constituent une directive interprétative. Entre plusieurs interprétations possibles de la règle nationale, le juge doit choisir celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par la norme internationale... ».

L'Arrêt conclut : « Il s'en suit qu'à tout le moins, ces dispositions supranationales constituent un fond interprétatif de la consécration constitutionnelle du droit au travail et à la sécurité sociale... ».

En conséquence, le principe de « Standstill » est une réalité applicable dans l'ordre juridique Belge, notamment dans le contexte de la protection des droits sociaux élémentaires.

3.1. La régression significative des droits sociaux de la demanderesse est-elle objectivée ?

Il convient de vérifier si l'A.R. du 30.12.2014, en son article 1,1°, introduit effectivement une régression dans la protection sociale de la demanderesse.

A cet égard, l'Office articule que la modification de l'article 36 de l'A.R. du 25.11.1991 n'est qu'une mesure parmi d'autres, alors qu'il touche une portion bien individualisée de la réglementation « chômage », soit celui « des allocations d'insertion », dérogoire au principe de l'assurance chômage, en ce que ses bénéficiaires n'ont pas cotisé à cette « assurance ».

Si l'argument n'est pas sans pertinence, il ne convainc pas réellement non plus, puisque les quelques mesures favorables de la réforme sont bien ténues par rapport à la limitation des allocations d'insertion dans le temps, alors que l'on aperçoit pas, dans le cas de la demanderesse, quelle est l'amélioration de sa situation, pour compenser la perte de son droit aux allocations d'insertion.

L'on citera à cet égard l'Arrêt de la Cour du Travail de liège du 10.02.2016 (RG 2015/AU/48), page n°21, point n°5.1 qui conclut à un **recul significatif** de la protection sociale, dans le chef de la personne ayant introduit le recours (dans le contexte plus général de la limitation dans le temps des allocations d'insertion).

Que, *mutatis mutandis*, tel est également le cas pour la demanderesse, qui, personnellement, se voit refuser le bénéfice des allocations d'insertion.

Pour la demanderesse, le recul significatif est une réalité : en effet, au moment de sa demande, vivant avec ses parents, elle se voit privée de ressources (qui lui permettraient éventuellement de parfaire ou de diversifier sa formation), alors que le CPAS ne pourra pas l'aider (cf. l'article 3,4° de la loi du 26.05.2002, et l'article 34 de l'A.R. d'application du 11.07.2002).

Elle passe donc d'une situation où elle aurait pu percevoir de ressources, à rien du tout (vu sa qualité de « cohabitante » – cf. formulaire C1-).

De façon toute aussi importante, dans le chef d'une personne devant s'insérer sur le marché du travail, sans expérience professionnelle à faire valoir, elle se voit, maintenant, depuis le 01.01.2015, privée de toutes les aides financières à l'embauche réservées aux seuls chômeurs (ex. carte ACTIVA, nouveaux plans éventuels type « WIN-WIN »,...), ce qui est un comble pour une réforme sensée augmenter le taux d'emploi en Belgique de manière générale, et l'insertion professionnelle de la demanderesse en particulier.

Le recul dans la protection sociale de la demanderesse est donc constaté objectivement, et à plusieurs égards (ressources, aides à l'emploi).

Une fois ce recul significatif objectivement constaté dans le chef de la demanderesse, il y a lieu d'apprécier s'il existe des explications données, par le gouvernement, quant aux motifs d'intérêt général justifiant celui-ci, et la proportionnalité des mesures prises, par rapport aux objectifs d'intérêt général.

3.2. La « justification sérieuse », une formalité substantielle dans le cadre de « Standstill » :

En l'absence de Loi au sens de l'article 191 de la Constitution, le Tribunal se voit privé de l'analyse des travaux parlementaires.

Toutefois, à partir du moment où l'Etat entend faire reculer le niveau de protection sociale, que ce soit par une norme législative, ou réglementaire, il n'a d'autre possibilité que de justifier son choix, pour pouvoir, formellement déjà, permettre l'analyse de l'existence de motifs d'intérêt général, et la proportionnalité des mesures prises.

Selon une doctrine avisée en la matière : « ...Pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, 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 les actes litigieux sur les raisons qui motivent la régression... » (D.DUMONT, « Dégressivité accrues des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T. , 2013, p. 773).

A analyser cette obligation formelle raisonnablement, il convient que l'auteur de la norme fixe des objectifs budgétaires clairs et précis, et des objectifs d'insertion professionnelle tout aussi précis et quantifiés (s'agissant des deux motifs « d'intérêt général » visés très généralement dans la justification de l'urgence auprès de la section législation du Conseil d'Etat), et de faire l'inventaire d'un certain nombre de mesures possibles, évaluées objectivement quant à leur efficacité respective, au regard des objectifs « d'intérêt général » à atteindre, en tenant compte de leurs impacts négatifs prévisibles. Ceci devant être suivi d'un choix, objectivement justifié.

C'est réellement là que se trouve la clé de voute de l'obligation de Stanstill : il appartient au pouvoir législatif et réglementaire de prendre les options politiques, mais lorsqu'il entend faire régresser les droits sociaux, il doit fixer des objectifs clairs, et établir objectivement, que sur base d'une analyse sérieuse et motivée, il adopte la mesure qui, tout en lui permettant d'atteindre ses objectifs, a le moins d'effets néfastes pour les citoyens.

Faute de cette précaution importante (mais raisonnable au vu des intérêts en jeu) l'on se demande bien quel est encore la substance de l'article 23 que le Constituant a choisi de faire entrer dans notre loi fondamentale.

Tel n'a pas été le cas, puisque la seule justification se trouve dans les quelques lignes du préambule de l'A.R. du 30.12.2014, visant l'urgence des mesures à prendre (cf. le calendrier « serré » de la fin de l'année 2011, pour rendre applicable l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Cette justification, aussi peu fouillée, et aussi générale, ayant une autre finalité immédiate, ne peut servir sérieusement, à elle seule, à remettre en cause le degré de protection sociale de la demanderesse.

En effet, la seule justification (représentant « l'intérêt général » selon l'ONEm) est l'économie budgétaire promise à l' Union Européenne.

Ceci dit, le préambule ne mentionne pas quel est le montant de l' économie devant être réalisée pour sauvegarder l'intérêt général.

Le préambule aborde encore moins différentes façons d'y parvenir, avec un choix posé sur des mesures, qui sont motivées par leur efficacité vis-à-vis de l'objectif à atteindre, et leur nuisance moindre pour les citoyens (dont la demanderesse).

Il n'est d'ailleurs pas objectivement établi que la mesure prise a des effets budgétaires positifs :

- En effet, en contre partie des montants « moins versés » à titre d'allocations d'insertion, l'Etat a du augmenter le remboursement du revenu d'intégration au bénéfice des CPAS⁴ – cf. transfert du budget fédéral vers les budget de communes, cofinçant le revenu d'intégration- ;
- L' Etat est amené à intervenir de façon majorée dans la subsidiaition des CPAS via le S.P.P. Intégration Sociale, puisque le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration a augmenté (transferts du chômage vers les CPAS) ;
- Les cas des « cohabitants », qui ne sont plus aidés par personne, se retrouvent régulièrement dans le cadre des procédures en règlements collectifs des dettes, où à défaut de ressources disponibles, les effacements de dettes se multiplient, et ce, au préjudice notamment des créanciers publics (ex. le SPF Finances,...).

Il n'est donc même pas objectivement établi que la voie choisie pour atteindre un objectif d'intérêt général ait eu une quelconque efficacité, alors que les effets négatifs sont eux incontestables pour la demanderesse (ex. : pas de ressources personnelles, pas d'aide à l'embauche, pas d'accompagnement individualisé,...).

Il ressort également des conclusions de l'office et du préambule de l' A.R. du 30.12.2014, que l' autre objectif est « la relance de l'emploi des jeunes », notamment.

Ce motif est assurément un motif d'intérêt général, qui, selon le Tribunal, méritait bien que l'on se pose formellement, et de façon motivée, la question de savoir qu'elles étaient les possibilités d'y parvenir effectivement.

Ce n'est pas sans surprise que le Tribunal relève dans les conclusions de l'Office que :

« Le but est évidemment de pousser les jeunes à ne pas éterniser les études... »⁵

Ainsi donc, à une époque criant les louanges de la multiplication des compétences à acquérir, permettant d'optimiser « la valeur ajoutée », il convient aussi de décourager les jeunes de poursuivre « trop » (?) les études.

Le Tribunal aura l'occasion d'y revenir sous le « titre 4 »: il semble bien qu'un jeune citoyen entreprenant courageusement des études supérieures de type long, et devant « perdre » plus d'une seule année sur tout son cursus⁶, pour peu qu'il soit né début d'année civile , soit jugé comme « abusant » de la longueur des études, et ce, en ayant aucun égard pour les possibilités effectives d'insertion professionnelle majorée que lui offre sa formation (ex. : répondre à un manque de main d'œuvre dans des métiers en pénurie, par exemple,...).

Incontestablement, un débat motivé sur la notion de « la relance de l'emploi chez les jeunes » n'aurait pas été superflu.

Dès ce stade, en l'absence d'une explication sérieuse et précise quant aux mesures arrêtées, le gouvernement n'a pas respecté l'article 23 de la Constitution, et le principe de Standstill en découlant.

Ce stade formel indispensable n'existant pas, il n'y a pas lieu à poursuivre l'analyse plus profondément, puisqu'en l'absence d'explications sérieuses, le contrôle de la réalité des motifs

⁴ Loi du 15.05.2014, modifiant les taux de remboursement prévu à l'article 32 de la loi du 26.05.2002.

⁵ Conclusions ONEm, page n°7 a.2, 2^{ème} §

⁶ Même pour des motifs de santé, de formation à l'étranger, de difficultés familiales,...

« d'intérêt général », et la proportionnalité des mesures prises, se révèle concrètement impossible, sauf à verser dans des généralités indignes, loin de toute préoccupation de précision et d'objectivité.

Pourtant, dans une matière aussi fragile que celle de notre réglementation chômage, le respect du formalisme, et des normes supérieures est particulièrement important.

Comme a déjà pu le souligner le Tribunal en d'autres circonstances, même si, avec pragmatisme, la question de la légalité globale, et de la constitutionnalité, de la réglementation du chômage est admise (C.C. Arrêt n° 64/2008), la Cour de Cassation en a déjà rappelé les limites (Cass. 25.03.2002, JTT 2002,p.440), considérant que la réglementation chômage ne peut avoir le caractère de loi au sens de l'article 191 de la Constitution.

En conséquence, s'il est incontestable que la réglementation chômage doit être appliquée, au bénéfice d'une partie importante de la population, celle-ci doit être conforme, dans son application, aux normes supérieures, faute de risquer de mettre à mal sa substance même, puisque renvoyant à la douloureuse constatation de l'absence d'une loi qui pose les principes en la matière, et d'un arrêté royal qui les exécute (voir à cet égard l'analyse détaillée in « La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Kluwer, p.22 à 33).

Ainsi, à l'appréciation du Tribunal, il convient d'avoir une interprétation legaliste de la matière, faute de quoi, le château de cartes (pas bien solide) de la réglementation chômage, pourrait bien s'effondrer définitivement.

Dans ce contexte général, c'est avec raison que la demanderesse sollicite l'application des règles supérieures de l'ordre juridique Belge (l'article 23 de la Constitution, et son corollaire: le principe du « Standstill ») à son profit.

4. A titre superfétatoire également, violation des articles 10 et 11 de la Constitution :

Comme souligné avec pertinence en l'avis écrit de Monsieur l'Auditeur du Travail, le nouveau régime réglementaire génère des différences de traitement importantes entre plusieurs catégories de personnes, alors que le principe de l'égalité des belges devant la loi est porté par les articles 10 et 11 de la constitution :

- Les personnes optant pour un cycle court, ou long d'études supérieures :

En abaissant de 30 ans à 25 ans l'âge pour ouvrir le droit aux allocations d'insertion, le pouvoir réglementaire traite très sévèrement les étudiants ayant opté pour un cycle long.

Ainsi, pour peu qu'un étudiant ait du recommencer, sur l'ensemble de son cursus, une année d'études, il risque de se voir exclu du régime des allocations d'insertions, via la modification de l'article 36 de l'A.R. du 25.11.1991, tel que modifié par l'A.R. du 30.12.2014 (article 1^{er}).

En effet, le jeune demandeur d'emploi doit avoir terminé ses études avant l'âge de 24 ans, puisque préalablement à sa demande d'allocation d'insertion, il doit accomplir un stage d'insertion professionnelle de 310 jours, comme souligné par Monsieur l'Auditeur du travail en son remarquable avis.

Pourtant, sur la longueur d'un cursus long de 20 ans au moins, bien des éléments de vie peuvent faire qu'une personne soit confrontée à un échec isolé, sans en faire un cancre. Ou encore, de bonne foi, ait connu une erreur d'orientation au départ des études supérieures. L'on pensera également à la personne s'étant permis de consacrer une année à l'étranger pour l'apprentissage d'une langue, avant d'entamer des études supérieures. Il en va de même pour un bachelier, qui désire augmenter ses chances d'insertion, en réalisant une année « passerelle » vers un master.

Pour toute ces personnes, ayant, sans abus, et avec sérieux, consacré un an à autre chose que « avancer au plus vite », l'échec – même isolé, même justifié- n'est permis que s'ils poursuivent un cycle supérieur de type court.

L'abaissement de l'âge maximum à 25 ans pour ouvrir le droit aux allocations d'insertion, oblige donc, toute personne ayant eu plus « d'un accident » de parcours (sur 20 ans...) à exclure des études supérieures de type long, puisque seules des études supérieures de cycle court, lui, permettront de sortir de l'école avant son 24 ème anniversaire (s'il veut ne pas se couper de la possibilité de bénéficier d'allocations d'insertion).

Une telle différence de traitement pour un sujet aussi important (n'oublions pas que le choix des études est un choix privé, alors que la vie privée est protégée tant par l'article 8 de la C.E.D.H. que par l'article 22 de la Constitution), n'est pas justifiable et est manifestement disproportionné.

Par ailleurs, toute restriction à la vie privée, ne peut, selon l'article 22 de la Constitution, n'intervenir que par l'effet d'une loi ou d'un décret.

L'A.R. du 30.12.2014 est une norme réglementaire, qui ne peut donc, même de manière indirecte, remettre en cause des choix éminemment privés, tel le choix de études d'une personne en général, et de la demanderesse en particulier.

Il a, en effet, pour conséquence, d'exclure d'un droit fondamental des personnes qui font un choix courageux, porteur d'espoir pour un projet personnel, et porteur d'espoir pour la société, qui a tout intérêt à avoir des jeunes formés, de façon optimale.

En ce qu'il exclut nombre important d'étudiants optant pour un enseignement supérieur de type long, de la possibilité de bénéficier d'allocations d'insertion, l'article 1,1° de l'A.R. du 31.01.2014 viole les article 10 et 11 de la constitution.

En effet, on ne voit pas en quoi cette différence de traitement pourrait être proportionnelle, l'abaissement de l'âge de 30 à 25 ans, rendant le système très discriminatoire pour la demanderesse, qui n'a pourtant pas démérité.

- Les étudiants nés début, ou fin d'année civile :

Un étudiant né début d'année civile aura fini son cycle d'études supérieures de type long (s'il réussit toujours toutes ses années, sans aucun retard) à 23 ans, alors que l'étudiant né en fin d'année civile, pourrait lui avoir le droit d'avoir deux années inopérantes au niveau de son cursus en ayant droit à des allocations d'insertion.

En fixant « au plus juste » (avant 25 ans) la dernière date d'admissibilité possible aux allocations d'insertion, le pouvoir réglementaire crée des discriminations importantes entre deux étudiants ayant un parcours identique selon qu'il soit né fin d'année civile, ou pas.

Là aussi, l'article 1,1° de l'A.R. du 30.12.2014 crée une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la constitution puisqu'elle n'est en rien justifiée.

5. Conclusions :

Premièrement, l'A.R. du 30.12.2014 doit être écarté en ce que sa procédure d'adoption n'a pas respecté l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La procédure d'urgence n'était pas justifiée : l'urgence n'est que la conséquence du calendrier que s'est fixé l'auteur de la norme, à lui-même.

Deuxièmement, l'absence de mesures transitoires adéquates à l'article 20 de l'A.R. du 30.12.2014, crée un effet rétroactif indirecte qui viole le principe générale de droit de la non rétroactivité des lois et arrêté (des effets sont immédiatement créés pour des situations passées, ou la modification ne pouvait être envisagée, lors du choix de la longueur des études par exemple)

Troisièmement, Il ressort que l'article 1,1° de l'A.R. du 30.12.2014, en ce qu'il modifie l'article 36 de l'A.R. du 25.11.1991 (âge maximum pour l'obtention des allocations d'insertion), n'est pas conforme avec la Constitution, puisqu'il en viole l'article 23 , et l'effet de « standstill » en découlant, ainsi que les articles 10 et 11 de la constitution.

Quatrièmement, en ce qu'il fait pression sur le choix d'études des jeunes citoyens (via l'exclusion des allocations d'insertion aux étudiants de l'enseignement de type long, qui risquent de se voir exclus dès qu'il y a plus d'une année de retard), l'A.R. du 30.12.2014 viole l'article 22 de la constitution, puisque, sans être une loi, ou une norme équipollente, il remet en cause une liberté fondamentale relevant de la sphère exclusivement privée.

Après ces constatations posées, dans le chef de la partie demanderesse , le Tribunal écarte l'application de cet article 1,1° de l'A.R. du 30.12.2014, via l'article 159 de la Constitution, et conformément à la jurisprudence de la Cour de Cassation, ordonne l'application de l'article 36 de l'A.R. du 25.11.1991, tel qu'il existait avant la modification écartée.

En effet : « ...Il appartient au juge, qui écarte l'application d'une disposition réglementaire en raison de son illégalité résultant de l'inobservation de la formalité substantielle..., d'apprécier le litige sur la seule base de la disposition réglementaire applicable dans sa rédaction antérieure à sa modification jugée illégale... » (Cass. 14.02.2005, RG S 040147F, consultable sur www.juridat.be).

Il convient de raisonner *mutatis mutandis* suite à l'absence de la formalité substantielle des justifications sérieuses, précises et objectivées que requiert toute réduction significative dans la protection sociale de la demanderesse.

La demande est fondée, la décision contestée étant annulée, et la demanderesse est admise au bénéfice des allocations d'insertion depuis le 17.09.2015.

PAR CES MOTIFS,

Statuant publiquement et contradictoirement,

Sur avis largement conforme de Monsieur l'Auditeur du Travail,

Le Tribunal dit la demande recevable et fondée.

Ce fait, écartant l'application de l'A.R. du 30.12.2014 (pour les motifs repris ci-dessus) en application de l'article 159 de la Constitution, annule la décision contestée, et condamne l'Office à ouvrir le droit de la demanderesse aux allocations d'insertion, depuis le 17.09.2015, les montants dus étant à majorer des intérêts au taux légal, depuis chaque échéance de paiement, jusqu'au jour du paiement effectif total.

Condamne l'Office aux frais et dépens.

AINSI jugé par la Quatrième chambre du Tribunal du Travail de Liège - Division Liège composée de:

**GASON RENAUD,
APRUZZESE FREDERIC,
HUBIN PHILIPPE,**

**Juge,
Juge social employeur,
Juge social ouvrier,**

Et prononcé en langue française à l'audience publique de la même chambre le 13/06/2017 par GASON RENAUD, Juge, assisté(e) de MASSART MICHELE, Greffier,

Le Président, les Juges sociaux et le Greffier,