



LE TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE

DIVISION VERVIERS

A rendu le jugement définitif suivant

à l'audience publique du 23 mai 2016 – 1ère Chambre

En cause

R.G. : 15/22/A

Aud. : VE/399/2015

Rép. :

Monsieur Vincent V né le 1965, S.D.F. ayant fait élection de domicile chez Maître Vincent COLSON, avocat à 4800 VERVIERS, rue des Martyrs, n° 24.

Partie demanderesse d'une part, comparissant personnellement, assisté de Maître Vincent COLSON, avocat au barreau de Verviers.

Contre

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI,

(en abrégé O.N.Em) dont le siège est sis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, n° 7.

Partie défenderesse d'autre part, représentée par Maître Frédéric LEROY, avocat au barreau de Verviers, son mandant verbal.

Dans le droit

VU le dossier de la procédure R.G. 15/22/A, régulièrement constitué et notamment la requête introductive d'instance déposée au Greffe du Tribunal de céans le 12 janvier 2015, à l'encontre d'une décision de l'Office défendeur qui supprime au demandeur les allocations d'insertion dont il bénéficiait, à la date du 1^{er} janvier 2015.

ENTENDU les parties en leurs explications à l'audience publique du 15 février 2015.

VU l'avis rendu par Madame Valérie JACQUEMIN, Substitut de l'Auditeur du travail, et déposé par écrit au dossier de la procédure le 21 mars 2016, auquel la partie défenderesse a répliqué le 18 avril 2016 et la partie demanderesse le même jour et aux développements duquel le Tribunal se réfère ;

VU les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

VU le Code Judiciaire.

I. RECEVABILITE

L'ONEM n'a pris aucune décision formelle, respectant le prescrit de l'article 14 de la loi du 11 avril 1995 portant Charte de l'assuré social, mais a supprimé, à partir du 1^{er} janvier 2015, les allocations d'insertion (anciennement allocations d'attente) dont bénéficiait jusque là Monsieur V , suite à la modification de l'article 63 § 2 l'A.R. du 25 novembre 1991 entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (carte d'allocations envoyées à l'organisme de paiement les 2 juin 2013 et 16 février 2015 - p. 2 du dossier administratif).

La CAPAC a alors transmis à Monsieur V les informations sur la date de fin de droit par différents courriers, les 19 décembre 2014, 29 décembre 2014, 15 et 22 janvier 2015 (voir dossier de Mr V).

A défaut d'une telle décision formelle, le délai de recours n'a pas pris cours (article 14, al. 2 de la Charte de l'assuré social), de sorte que le recours doit être déclaré recevable, Monsieur V ayant intérêt et qualité à agir en justice.

II. LE LITIGE

Monsieur V conteste la légalité de la modification de l'article 63 § 2 de l'A.R. du 25 novembre 1991 par l'A.R. du 28 novembre 2011 qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012,

- sur base de l'article 23 de la Constitution et du principe du standstill.

- sur base du caractère discriminatoire de la modification intervenue entre les bénéficiaires d'allocations d'insertion et les bénéficiaires d'allocation de chômage, pour lesquelles aucune limitation de temps n'est prévue.

Il sollicite, à titre subsidiaire, que le Tribunal pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle à cet égard.

- sur base du manque de motivation de la législation, que ne peuvent constituer des considérations budgétaires, l'article 23 de la Constitution excluant la compétence du Roi en matière de sécurité sociale, cette situation ayant toutefois été régularisée par le législateur.

L'ONEM considère que les décisions prises par le biais des cartes d'allocations adressées à l'organisme de paiement les 2 juin 2013 et 16 février 2015, sont conformes à l'article 63 § 2 de l'A.R. du 25 novembre 1991, dont la modification ne contrevient ni à l'obligation de standstill ni à l'interdiction de discrimination (voir le jugement du Tribunal du travail de Nivelles du 13 février 2015, R.G. 13/2650, inédit, qu'il dépose).

III. DECISION

L'article 159 de la Constitution dispose que "les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois".

Il appartient donc bien, sur base de cet article, aux cours et tribunaux, dans le respect de la séparation des pouvoirs, de contrôler la légalité des arrêtés royaux qu'ils sont chargés d'appliquer, ce rôle ne relevant pas de la Cour constitutionnelle.

Les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il a été jugé, notamment en matière de sanction, que la différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations de chômage d'une part et les bénéficiaires d'allocations d'attente (ou d'insertion) d'autre part n'était pas discriminatoire et qu'elle trouvait une justification objective et raisonnable dans la nature des allocations elle-même.

"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, tandis que les allocations d'attente sont octroyées à des jeunes qui n'ont pas travaillé ni cotisé de manière significative durant ce temps." (Cass. 8 octobre 2012, J.T.T. 2013, p. 22 à 24 et C.T. Mons, 29 juin 2007, R.G. 20401, JURIDAT).

Ces dispositions ne peuvent dès lors fonder l'inconstitutionnalité de l'A.R. du 28 novembre 2011

Le standstill

L'article 23 de la constitution belge dispose que « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À 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 ».

Cette disposition constitutionnelle garantit le droit à fondamental à la sécurité sociale.

Sur cette base comme sur la base d'autres dispositions, notamment de droit international, comme par exemple l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne (I. Hachez, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 35), doctrine et jurisprudence appliquent la notion de "standstill" ou "effet cliquet" (voir notamment Cass. (3^e ch.), 15/12/2014 et note Ph. GOSSERIES, "A propos de l'obligation de standstill", J.T.T., 2015/8, n° 1212, p. 120-123)

Cet effet constitue une protection constitutionnelle qui impose au législateur de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui lui était applicable le jour où cette disposition constitutionnelle est entrée en vigueur. Cette protection est dès lors un obstacle à l'adoption de normes législatives ayant pour conséquence de réduire le niveau de protection du droit que cette disposition constitutionnelle reconnaît par rapport aux garanties précédemment acquises.

Il s'oppose dès lors à ce que le législateur "réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général" (Cass. 15 décembre 2014, *ibidem* et Cass. 15 mai 2015, R.G. S14.0042.F, JURIDAT; C.E 23 septembre 2011, n° 215.309, www.raadvst-consetat.be), tandis que la Cour constitutionnelle parle de réduction significative (C.Const. 1^{er} octobre 2015, n° 133/2015, www.const-court.be).

Autrement dit, "ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité. À ce titre, il s'impose de vérifier que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général, qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint. 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 l'acte litigieux, sur les raisons qui motivent la régression" (D. Dumont, "Dégressivité accrue des allocations de chômage *versus* principe de *standstill*", J.T. 2013/39, n° 6541, p. 769-776).

Dans le cadre du contrôle de légalité qui lui est conféré par la Constitution; il s'impose donc au juge d'opérer un examen juridique (et non politique, comme le soutient, à tort, l'ONEM dans sa réplique), non de l'opportunité de la mesure prise, mais de sa conformité à l'intérêt général et de sa proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi.

"Le juge doit faire preuve d'une certaine retenue dans son contrôle, afin de préserver la marge d'appréciation du pouvoir législatif. En revanche, cette relative déférence n'a pas lieu d'être lorsque le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier son action. En pareille hypothèse, il incombe au juge d'« exercer un contrôle strict de l'obligation de *standstill*, et, en cas de doute sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitrices de la charge de la preuve » (D. Dumont, op.cit et I. HACHEZ, op. cit, n°s 411-412, pp. 437-438).

Il ne peut être contesté que "la limitation à trois ans de la durée d'octroi des allocations d'attente, désormais converties en allocations d'insertion a constitué,...., un recul significatif" (C.T. Liège, 10 février 2016, R.G. 2015/AU/48 - produit par Madame l'Auditeur) dans les droits de Monsieur V , obligé de se tourner vers le CPAS dont il dépend désormais au terme de ceux-ci, sans pouvoir bénéficier, notamment, du même suivi ni des mesures d'aide à l'engagement que les chômeurs complets indemnisés.

La spécificité des allocations d'insertion (octroyées à des personnes qui n'ont jamais cotisé à la sécurité sociale) "n'entraîne () ni interprétation restrictive des textes, ni dérogations aux principes généraux des allocations de chômage" (Guide social permanent, T. 4 - Droit de la sécurité sociale : commentaire, Partie I, Livre IV, Titre II, chap. II, n° 40).

Le préambule de l'A.R. du 28 décembre 2011 mentionne en guise de justification de l'urgence spécialement motivée qui est requise pour contraindre la section de législation du Conseil d'État à rendre son avis dans les cinq jours ouvrables, 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 nouveaux système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1^{er} janvier 2012".

Il convient de noter que ledit préambule n'a pour objet que de motiver l'urgence de l'avis du Conseil d'Etat (qui ne se prononce pas sur le fond du texte - voir avis produit par Madame l'Auditeur) et qu'il ne contient aucune justification détaillée du recul opéré autre que purement budgétaires.

Le recours à la technique de l'arrêté royal exclut par ailleurs toute autre source d'information quant à ce (travaux parlementaires, rapport au Roi, etc...).

S'il peut être admis que "la référence faite dans le préambule "au cadre des efforts budgétaires devant être livrés par la Belgique pour justifier ces mesures structurelles contribuant à la réalisation de l'objectif budgétaire" constitue, dans l'absolu, un motif d'intérêt général" (C.T. 10 février 2016, ibidem), le Conseil d'Etat exige un "objectif budgétaire particulier" (C.E 23 septembre 2011, n° 213.309, www.raadvst-consetat.be), qui n'est ici pas clairement expliqué et précisé.

Il l'est d'autant moins que le risque n'est pas négligeable qu'une partie substantielle des bénéficiaires d'allocations d'insertion, exclus du chômage après trois ans, bascule vers les CPAS (comme c'est le cas de Monsieur V , subsidiés par l'Etat fédéral, de sorte que l'impact financier de la mesure serait limité pour le budget de l'Etat.

Il s'impose en outre de vérifier que le recul opéré s'il obéit à un motif d'intérêt général, est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.

Au regard du principe de standstill, il appartient à l'auteur de la norme de s'expliquer sur les raisons qui motivent la régression et de les justifier par rapport à l'intérêt poursuivi, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

La mesure vise, selon le préambule, à initier un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, 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.

La suppression, pratiquement automatique (à quelques exceptions près), au bout de trois ans, des allocations d'insertion, aurait dès lors un effet incitatif (qui reste à démontrer), le jeune chômeur en fin de droit n'ayant plus d'autre choix que d'accepter n'importe quel travail à n'importe quel prix ou à demander l'aide du CPAS.

On aperçoit mal comment une telle mesure pourrait s'avérer appropriée à l'objectif d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi et de les accompagner mieux, dans la mesure où elle a pour effet de le priver précisément de tout accompagnement et des aides à l'emploi dont bénéficient les chômeurs complets indemnisés.

Par ailleurs, Monsieur V ne peut être considéré comme relevant du "public-cible", puisqu'il est âgé de 50 ans.

Que la mesure ne se limite du reste pas aux jeunes ou aux personnes qui auraient failli dans le suivi des programmes d'insertion ou dans leur recherche d'emploi, mais est applicable à tout bénéficiaire d'allocations sur base des études.

La suppression des allocations d'insertion n'était pas non plus nécessaire, dans la mesure où, pour favoriser l'emploi des jeunes (but mis en avant par le législateur), d'autres dispositions, moins restrictives auraient pu être mises en place (accompagnement renforcé, éventuellement couplé à des sanctions, amélioration des dispositifs d'aide à la réinsertion professionnelle, dégressivité accrue des allocations d'insertion, etc....).

Enfin, elle est disproportionnée "au regard des intérêts légitimes des individus que les pouvoirs publics ont également l'obligation de protéger", dans le respect d'un juste équilibre entre les intérêts des individus et l'intérêt collectif. "Celui-ci ne sera pas atteint si les individus doivent supporter une charge trop lourde et disproportionnée au regard des intérêts généraux que les pouvoirs publics entendent privilégier" (A. VANDEBURIE, Note sous C.E. 17 novembre 2008, J.L.M.B. 2009/2, p. 78).

Elle l'est d'autant plus que "les 28 États membres de l'Union réunis au sein du Conseil européen, Belgique incluse, se sont engagés, dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » qui a succédé à la stratégie de Lisbonne à réduire le nombre de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale « d'au moins 20 millions » d'ici à 2020. Cet objectif a fait l'objet d'une réappropriation explicite à l'échelle nationale, dans la mesure où le gouvernement fédéral a indiqué dans l'accord de gouvernement sa volonté, « en conformité avec la stratégie UE 2020 », de « faire sortir 380.000 personnes de la pauvreté à l'horizon 2020 » et d'accorder à cet effet une « priorité » aux personnes éloignées du marché du

travail. (Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2011-2012, n° 53 0020/001, pp. 153-154, in D. DUMONT, op. cit)

En privant toute une catégorie de personnes, jeunes ou moins jeunes, qui pour des raisons diverses ne se sont pas insérées dans le marché du travail au terme de leurs études, non seulement des allocations mais également de toute la panoplie des mesures corrélatives liées à l'indemnisation, l'Etat va à l'encontre des objectifs qu'il s'est lui-même fixés, dans le respect de ses engagements européens, dans le même accord de gouvernement que celui qu'il invoque par ailleurs.

Cette mesure, générale, indépendamment de la situation concrète du chômeur, est donc disproportionnée tant par rapport au motif d'intérêt général invoqué que par rapport au droit individuel à la sécurité sociale et notamment au chômage.

Il se déduit de ce qui précède que la mesure de suppression des allocations d'insertion ne respecte pas l'obligation de standstill et que, conformément à l'article 159 de la Constitution, le Tribunal doit écarter l'application de l'A.R. du 28 décembre 2011 aux faits de la présente cause, à laquelle doit s'appliquer l'article 63 de l'A.R. du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur avant sa modification au 1^{er} janvier 2015 et que Monsieur V doit être réintégré dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015.

Cette décision n'exclut par ailleurs pas de la part de l'ONEM un contrôle individualisé du respect des conditions d'octroi desdites allocations par l'intéressé, sur base notamment des articles 58 et suivants de l'A.R. du 25 novembre 1991.

Les autres demandes

Monsieur V postule que lui soit accordée l'exécution provisoire de la présente décision, sans cependant autrement motiver sa demande.

Il n'existe en l'espèce aucun risque de défaut d'exécution de la part de l'ONEM et d'autre part, Monsieur V pourrait se trouver dans l'impossibilité de rembourser à l'Office une somme d'une certaine importance si le présent jugement venait à être réformé.

Il n'y a donc pas lieu d'accorder l'exécution provisoire demandée.

Par ailleurs, le délai d'appel prend cours à la notification de la présente décision sans qu'il soit nécessaire de faire procéder à sa signification (article 1051 du code judiciaire).

La demande d'assistance judiciaire est donc prématurée.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL DU TRAVAIL,

Après en avoir délibéré ;

Statuant publiquement et contradictoirement ;

Dit le recours recevable et fondé ;

Rétablit Monsieur V Vincent dans ses droits aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 ;

Condamne en conséquence l'ONEM à verser à Monsieur V Vincent les allocations d'insertion depuis la date précitée, augmentées des intérêts au taux légal depuis la date de leur débiton ;

Déboute le demandeur du surplus de ses prétentions ;

Conformément à la loi ;

Délaisse les dépens liquidés à la somme de 240,50 € à charge de l'ONEM.

AINSI JUGE PAR LE TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE – DIVISION DE VERVIERS (1^{ère} chambre),
composée de MM. :

Madame Ghislaine RASKIN, Juge, Président la Chambre,
Monsieur André FLAS, Juge social employeur,
Monsieur Bernard WASTIAU, Juge social travailleur ouvrier,
qui ont participé au délibéré,

G. RASKIN

A. FLAS

B. WASTIAU

et prononcé en langue française par **Monsieur Renaud GASON**, Juge au Tribunal du Travail de Liège – division Verviers, à l'audience publique de la 1^{ère} chambre du **TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE – DIVISION DE VERVIERS, LE VINGT-TROIS MAI DEUX MILLE SEIZE**, assisté par le greffier, Mr. Robert MATHONET.

Le Greffier,

Le Juge

R. MATHONET

R. GASON

