

Conclusions de M. l'avocat général Hugo Mormont :

Le cadre du litige.

1.

Le litige porte sur la computation de la période de 36 mois à laquelle est limité l'octroi des allocations d'insertion. Plus spécialement, il a trait à la manière dont joue la règle de neutralisation de ces 36 mois par ou durant la période précédant le trentième anniversaire pour les jeunes travailleurs « protégés », c'est-à-dire ayant charge de famille, isolés ou cohabitants « privilégiés »¹.

Sur le moyen.

2.

Le moyen critique la décision de l'arrêt attaqué de dire pour droit qu'en vertu de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, il y a lieu de considérer que la période antérieure au mois qui suit le trentième anniversaire et durant laquelle le chômeur justifie de l'un des trois statuts protecteurs visés dans cette disposition demeure neutralisée (c'est-à-dire ne peut être prise en compte pour le calcul du délai de 36 mois), même si le chômeur devient ultérieurement cohabitant non privilégié.

Or, selon le moyen, lorsque le chômeur justifie de l'un des trois statuts protecteurs visés dans cette disposition, la période de 36 mois ne commence à courir qu'à partir du premier jour du mois qui suit celui du trentième anniversaire. La période antérieure au mois qui suit le trentième anniversaire est neutralisée, c'est-à-dire qu'elle ne peut être prise en compte pour le calcul du délai de 36 mois. Cela ne vaut toutefois que dans la mesure où — et aussi longtemps que — la situation du chômeur correspond à l'une de ces catégories. Ainsi, si le chômeur devient ultérieurement cohabitant non privilégié avant son trentième anniversaire, la période de 36 mois est déterminée à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois, quand bien même le chômeur relevait d'une des catégories « protégées » pendant une partie de cette période.

Partant, selon le moyen, l'arrêt attaqué violerait l'article 63, § 2, spécialement ses alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

3.

Selon, l'article 63, § 2, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, 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.

L'alinéa 2 du même paragraphe dispose que pour l'application de l'alinéa 1^{er}, il n'est pas tenu compte :

1° de la période qui précède le 1er janvier 2012 ;

¹ C'est-à-dire ceux dont le partenaire perçoit exclusivement un revenu de remplacement.

2° de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1er et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, et satisfait aux conditions de l'article 124, alinéa 2.

L'alinéa 3 prévoit quant à lui que la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée dans une série d'hypothèses.

4.

Les alinéas 2 et suivants de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 constituent des tempéraments à la règle de l'alinéa 1^{er} de la limitation dans le temps des allocations d'insertion.

Cette règle de limitation a été introduite à la fin de l'année 2011 est en entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, rompant avec le régime antérieur selon lequel les allocations d'insertion, comme les allocations de chômage, étaient accordées à durée indéterminée.

5.

La portée exacte des termes de l'article 63, § 2, alinéa 2, 2°, n'est pas d'emblée évidente. L'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36^{ter}, 36^{quater}, 36^{sexies}, 40, 59^{quinquies}, 59^{sexies}, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131^{septies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qui l'introduisait n'était précédé d'aucun rapport au Roi et son préambule était particulièrement bref et général. L'avis du Conseil d'Etat², ce dernier ayant été consulté dans un délai de cinq jours ouvrables vu l'urgence, n'est pas plus éclairant.

6.

Le but poursuivi par ce texte apparaît néanmoins de protéger contre l'écoulement du « crédit »³ de 36 mois le jeune travailleur de moins de trente ans qui se trouve dans une des trois catégories familiales protégées — soit les chefs de famille, les isolés et les cohabitants « privilégiés », ces trois catégories s'opposant ainsi à celle des cohabitants « ordinaires ».

7.

L'article 63, § 2, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 paraît pouvoir être interprété de deux grandes manières.

D'une part, comme le fait le moyen, en prenant en compte la situation familiale du bénéficiaire des allocations d'insertion à un moment donné pour décider si le délai de 36 mois prend cours au jour du premier octroi des allocations (si le bénéficiaire n'appartient pas à une catégorie protégée à ce moment donné) ou au premier jour du mois suivant celui du trentième anniversaire (dans le cas inverse d'appartenance à une catégorie protégée au même moment). Dans cette première interprétation de la disposition en cause, il convient de noter que la date de la prise en compte de la situation familiale — catégorie protégée ou non —

² C.E., avis n° 50.751/1.

³ Il s'agit des termes de l'ONEm dans sa « Feuille info-travailleurs » n°156, disponible sur son site internet.

n'est pas forcément univoque (date du premier octroi des allocations, date d'expiration du délai de 36 mois à partir de ce premier octroi, date du trentième anniversaire ou du premier jour du mois suivant cet anniversaire sont ainsi envisageables et le moyen retient la dernière de ces options).

D'autre part, l'article 63, § 2, alinéa 2, 2°, peut également être lu, comme le fait l'arrêt attaqué, d'une manière qu'on pourrait qualifier de « dynamique » en excluant, jusqu'au premier jour du mois suivant le trentième anniversaire, les périodes d'appartenance à une des catégories protégées du décompte de la « période de crédit » de 36 mois. En d'autres termes, jusqu'au premier jour du mois suivant le trentième anniversaire, seules les périodes de cohabitation non privilégiée feraient courir les 36 mois, les autres périodes neutralisant ce cours.

8.

Dans les cas « extrêmes », ces deux interprétations mèneront aux mêmes résultats.

Ainsi, pour le bénéficiaire qui est un cohabitant « ordinaire » dès le premier octroi et qui reste dans cette catégorie sans jamais la quitter, c'est 36 mois après ce premier octroi que les allocations d'insertion prendront fin — sauf autre cause de prolongation ou de neutralisation que celle tirée de l'article 63, § 2, alinéa 2, 2°.

De même, pour le bénéficiaire « protégé » qui l'est dès l'octroi des allocations d'insertion et le reste sans interruption, c'est à la fin du mois de son trente-troisième anniversaire que ces allocations prendront fin — toujours sous la même réserve.

Dans les situations intermédiaires, soit celles dans lesquelles la situation familiale du bénéficiaire a évolué, les deux interprétations vont au contraire mener à des résultats différents — et parfois très différents. On connaîtra un système de « tout ou rien » dans la première interprétation, selon l'appartenance à une catégorie protégée ou non au jour auquel la situation doit être appréciée (qui est donc le premier du mois suivant le trentième anniversaire dans la thèse de l'ONEm). Dans l'interprétation retenue par l'arrêt, au contraire, les périodes d'appartenance à une catégorie protégée jusqu'au premier jour du mois suivant le trentième anniversaire prolongeront la période d'octroi, tandis que les périodes d'appartenance à la catégorie des cohabitants « ordinaires » verront courir le délai de 36 mois, menant à une fin de droit individualisée en fonction de la durée d'appartenance à une catégorie protégée avant le trentième anniversaire.

9.

On l'a relevé, les termes de l'article 63, § 2, alinéa 2, 2°, n'aident guère à choisir entre l'une ou l'autre de ces deux interprétations du mécanisme qu'il instaure.

Les mots « peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure » plaident plutôt en faveur d'une appréciation de la situation familiale à un moment précis. A l'inverse, l'idée d'une non prise en compte de certaines périodes — plutôt que de report du point de départ — ou encore celle de « neutralisation » évoquée par l'alinéa 3 laissent davantage penser à une prise en compte de la durée des périodes d'appartenance à une catégorie protégée.

10.

La doctrine qui commente cette disposition n'est pas vraiment plus éclairante. Les auteurs, pour la plupart, se contentent d'énoncer le principe d'une prolongation ou d'un report de la période d'octroi de 36 mois, sans entrer dans les détails de son application et le plus souvent d'une manière qui n'est guère indicative de ces détails⁴.

La « Feuille info-travailleurs » de l'ONEm⁵ ne reprend que les deux hypothèses « extrêmes » évoquées ci-dessus, sans nullement évoquer un changement de statut en cours d'octroi des allocations d'insertion.

11.

On se doit par ailleurs de relever que, dans l'interprétation qui en est donnée par le moyen, l'article 63, § 2, alinéa 2, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, n'est pas dénué d'effets paraissant parfois peu proportionnés ou mal adaptés à la finalité que cette disposition poursuit.

On peut noter en premier lieu que cette interprétation, fondée sur l'idée d'une situation clichée à un moment déterminé et alors que l'indemnisation a déjà pu excéder 36 mois, peut avoir pour conséquence une perte rétroactive de cette indemnisation. Le moyen soutient à cet égard qu'il ne serait question que d'un arrêt immédiat de l'indemnisation sans récupération des allocations d'insertion versées au-delà de la période de 36 mois qui s'avère échue, sans cependant expliquer sur quoi se fonde cette absence de récupération *a priori* dérogatoire au droit commun.

Par ailleurs, l'interprétation avancée par le moyen a pour conséquence de faire dépendre la détermination du point de départ de la période de 36 mois d'un événement potentiellement bien postérieur à cette prise de cours — et dans certains cas indépendant de la volonté du chômeur concerné, engendrant ainsi dans son chef une incontestable insécurité quant à son statut d'indemnisation⁶.

De même, l'interprétation que donne le moyen peut aboutir à traiter de manière extrêmement différente des bénéficiaires se trouvant dans des situations qui, du point de vue de l'objectif de protection qui est celui du texte, apparaissent fort proches⁷ ou à traiter de manière

⁴ Voy. J.F. FUNCK et L. MARKEY, *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier 2014, 2^{ème} éd., p. 282 ; M. RASKIN, J.F. FUNCK et L. MARKEY, « Chômage. Durée de l'indemnisation » in *Guide social permanent — Sécurité sociale : commentaires*, Mechelen, Kluwer, partie 1, livre IV, titre IV, chapitre II, n^o 80 : « Des exceptions sont cependant prévues. D'une part, pour le bénéficiaire de l'allocation d'intégration [sic] au taux « travailleur ayant charge de famille », au taux « isolé » ou qui cohabite avec une personne qui perçoit un revenu de remplacement, il n'est pas tenu compte de la période qui précède son trentième anniversaire » ; M. BAUKENS, « Les jeunes et le chômage – Quelle garantie de ressources moyennant quelles conditions ? » in Ph. Gosseries et M. Morsa (coord.), *Le droit du travail au XXI^{ème} siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier 2015, p. 697 ; D. HEYLEN en W. WIJNANTS, “Tendensen in de werkloosheid” in J. Put en Y. Stevens (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2011-2016*, Brugge, die Keure 2016, p. 335.

⁵ « Feuille info-travailleurs » n^o 156, disponible sur le site internet de l'ONEm.

⁶ Il faut en outre relever qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article 63, la décision par laquelle, en application des paragraphes 2 et 3, le droit aux allocations d'insertion est accordé pour une période limitée dans le temps, n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1^o, c'est-à-dire du point de vue de l'obligation de la notifier par courrier au chômeur, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations — ce qui ajoute encore à cette insécurité.

⁷ Imaginons ainsi des bénéficiaires qui appartiennent tous deux à l'une des trois catégories protégées sans interruption depuis le début de l'octroi des allocations d'insertion et qui deviendraient cohabitants « ordinaires » l'un au cours du mois de son trentième anniversaire, l'autre au cours du mois suivant. Le premier verrait sa période d'indemnisation de 36 mois prendre cours au jour du premier octroi, et sans doute être expirée avec effet

identique des jeunes travailleurs connaissant des situations largement différentes⁸. On convient volontiers que toute règle qui fixe une limite à son application engendre nécessairement une différence de traitement entre ceux se trouvant en-deçà et au-delà de cette limite, sans être pour autant critiquable. Cela étant, dans l'interprétation proposée par le moyen, cette différence de traitement peut apparaître particulièrement peu justifiée et proportionnée au regard de l'objectif que poursuit la norme⁹.

Toujours dans le même ordre d'idées, on peut relever également le caractère peu proportionné d'un système de « tout ou rien » reposant sur l'examen d'une situation à un moment précis et potentiellement peu représentatif de la situation du bénéficiaire concerné¹⁰.

A l'inverse, l'interprétation retenue par l'arrêt attaqué — qui prend en compte toutes les périodes d'appartenance à une des catégories protégées avant trente ans et prolonge l'indemnisation à concurrence de ces périodes — permet d'éviter l'ensemble de ces effets et paraît ainsi mieux servir la finalité que poursuit la disposition en cause.

12.

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, j'incline à privilégier l'interprétation de l'article 63, § 2, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 retenue par l'arrêt attaqué et selon laquelle la période de 36 mois d'octroi des allocations d'insertion ne court pas lorsque le jeune travailleur se trouve dans une des trois catégories protégées, ce jusqu'au premier jour du mois suivant celui de son trentième anniversaire.

Le moyen, qui soutient une interprétation différente de ce texte, me paraît ainsi manquer en droit.

Conclusion :

Rejet.

immédiat (voire rétroactif) avec son changement de statut familial, tandis que le second se verrait allouer trois années supplémentaires d'octroi des allocations d'insertion, jusqu'à ses 33 ans.

⁸ Ainsi verront prendre cours le délai de 36 mois dès la date du premier octroi des allocations d'insertion tant le bénéficiaire ayant toujours été un cohabitant « ordinaire » que celui ayant appartenu plusieurs années à une des catégories protégées mais perdant cette appartenance juste avant son trentième anniversaire.

⁹ On peut même imaginer qu'un bénéficiaire cohabitant « ordinaire » sans interruption pendant des années mais accédant à une des catégories protégées juste avant son trentième anniversaire se verra accorder trois années d'indemnisation supplémentaires, tandis que celui qui a appartenu à une catégorie protégée jusqu'à la veille de ce même anniversaire verra son indemnisation pendre fin immédiatement avec son changement de situation familiale. Interprété de la sorte, le texte protégerait ainsi fort peu le bénéficiaire « protégé » de moins de trente ans.

¹⁰ Imaginons encore à cet égard la situation du jeune travailleur « cohabitant privilégié » dont le partenaire, titulaire de revenus de remplacement sans interruption depuis des années, accomplirait quelques jours ou semaines de travail intérimaire précisément au cours du mois de son trentième anniversaire, lui faisant perdre ainsi, dans l'interprétation avancée par le moyen, le bénéfice de trois années supplémentaires d'indemnisation.