



numéro de répertoire 2022/
date du jugement <u>14/11/2022</u>
numéro de rôle R.G. : 21/ 3408/ A

ne pas présenter à l'inspecteur

expédition		
délivrée à	délivrée à	délivrée à
le €	le €	le €

**Tribunal du travail de
LIEGE, Division LIEGE**

Jugement

Troisième chambre

présenté le
ne pas enregistrer

En cause :**Madame C**

Partie demanderesse, représentée par Madame Stéphanie SAMRAY, déléguée FGTB au sens de l'article 728 du code judiciaire, dont les bureaux sont établis à 4000 LIEGE, place Saint-Paul, 9-11, porteuse de procuration écrite.

Contre :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em., établissement public dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7, inscrite à la BCE sous le n° 0206.737.484.

Partie défenderesse, représentée par Maître Alexandre BUCCO, avocat substituant son confrère Maître Laurence WIGNY, avocate à 4000 LIEGE, rue de Joie, 17.

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 18 novembre 2021 ;
- la décision contestée ;
- les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 1^{er} mars 2022 ;
- les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 4 octobre 2022 ;
- le dossier de l'Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l'audience du 10 octobre 2022.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, Madame Pascale MALDEREZ, Substitut de l'Auditeur en son avis auquel il n'a pas été répliqué.

Vu la requête en réouverture des débats de l'ONEM reçue au greffe le 20 octobre 2022.

Vu les observations de Madame C reçues au greffe le 28 octobre 2022.

I. FAITS ET OBJET DE LA DEMANDE

Madame C est née le 9 novembre 1991.

Elle a bénéficié des allocations d'insertion à partir du 9 septembre 2010.

Elle a connu une brève période de travail du 21 mai au 26 juillet 2012.

A partir du 19 juillet 2019, elle a été indemnisée par sa mutuelle, étant reconnue incapable de travailler.

Sa mutuelle a ensuite considéré qu'elle était apte à reprendre le travail à partir du 3 juillet 2021.

Madame C indique avoir contesté cette décision. La procédure est toujours en cours à l'heure actuelle.

Elle a introduit une demande d'allocations provisionnelles à l'ONEm à partir du 5 juillet 2021 dans l'attente de l'issue de son recours.

L'ONEm a alors pris la décision litigieuse, notifiée le 30 août 2021 : refus de réadmettre Madame C aux allocations d'insertion car le droit aux allocations d'insertion est limité à 36 mois.

Madame C a contesté cette décision par requête déposée le 18 novembre 2021.

Elle demande que l'ONEM soit condamné au paiement des allocations d'insertion à partir du 5 juillet 2021, sans que celui-ci ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable, notamment en matière d'inscription comme demandeur d'emploi ou de suivi d'activation par exemple.

II. RECEVABILITE DE LA DEMANDE

La demande est recevable, aucun moyen d'irrecevabilité n'étant soulevé et ne semblant devoir être soulevé d'office.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

III.1. POSITION DES PARTIES

Madame C conteste la légalité de l'article 63 §2 à 5 de l'AR du 25 novembre 1991, dont l'ONEm a fait application pour mettre fin à son droit aux allocations d'insertion.

Elle rappelle que l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991, suite à sa modification par l'AR du 28 décembre 2011 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012), limite le droit aux allocations d'insertion à 36 mois alors qu'auparavant, elles n'étaient pas limitées dans le temps.

Selon elle, cet article doit être écarté sur pied de l'article 159 de la Constitution, en raison de :

- la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat
- la violation de l'article 23 de la Constitution et plus particulièrement de l'obligation de standstill.

Elle considère qu'elle ne doit pas être considérée comme responsable de la période d'interruption consécutive à la décision de l'ONEm, notamment en matière d'inscription comme demandeur d'emploi ou de suivi d'activation par exemple, car elle ne s'est pas vue notifier de décision de fin de droit par l'ONEM, n'a pas été informée qu'elle devait rester inscrite comme demandeuse d'emploi et n'a pas été informée qu'elle était radiée de cette qualité de demandeur d'emploi. Elle invoque un arrêt de la Cour de cassation du 26 mai 2008 et un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 15 septembre 2016.

L'ONEm soutient que l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991 est parfaitement légal et doit être appliqué car :

- Le gouvernement a, à juste titre, invoqué **l'urgence** pour recueillir l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de 5 jours avant l'adoption de cette mesure (les lois coordonnées sur le Conseil d'état n'ont donc pas été violées)
- L'article 63 ne viole pas le **principe de standstill** tel qu'il résulte de l'article 23 de la Constitution car la réforme (c'est-à-dire la limitation du droit aux allocations d'insertion à 36 mois alors qu'elles étaient accordées auparavant sans limite de durée) est justifiée par des motifs d'intérêt général (objectif budgétaire et relance de l'emploi des jeunes) et qu'elle est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal déciderait d'écarter l'application de la mesure litigieuse, l'ONEm considère qu'il doit être fait application de l'article 152 de l'AR du 25 novembre 1991 et que Madame C ne peut bénéficier des allocations d'insertion que pour autant qu'elle soit restée inscrite comme demandeuse d'emploi et qu'elle ait complété ses cartes de contrôle. Il estime que c'est l'organisme de paiement de Madame C qui avait l'obligation de l'informer de son obligation de maintenir son inscription comme demandeuse d'emploi pendant la période litigieuse. Il estime ne pas être responsable de cet éventuel défaut d'information.

III.2. POSITION DU TRIBUNAL

III.2.1. Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont-elles été respectées ?

1. Rappel des principes

1.

*L'article 3, § 1, alinéa 1, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat dispose:

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés (...) les Ministres [...], chacun pour ce qui les concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. (...) ».

L'article 84, § 1, de cette loi tel qu'il était en vigueur à l'époque de l'adoption de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, prévoit que :

« L'examen de l'affaire s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté :

1° lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis ;

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, prolongé 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. »

En vertu de l'article 84 §3, *« 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°. »*

2.

Dans un arrêt du 21 janvier 2008¹, la Cour de cassation a précisé que :

« (...) pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité que leur confie l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner, sur la base des seuls motifs mentionnés dans l'acte qu'ils envisagent d'appliquer, si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé ou détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence. »

3.

Dans le cadre de ce contrôle, les juridictions judiciaires doivent vérifier si :

- La motivation de l'urgence figure dans le préambule de l'arrêté royal ;
- Le motif invoqué est réel ;
- Le motif invoqué est pertinent².

Le Conseil d'état³ précise, concernant le contrôle de la motivation de l'urgence, que :

*« le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; Qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'état de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; que, telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue, dès lors, une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que les modalités prévues pour son accomplissement régulier revêtent le même caractère et ne tendent pas seulement à assurer la bonne organisation des travaux du Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que, lorsque la loi permet à l'autorité compétente, sous certaines conditions, de se dispenser de consulter la section de législation ou de requérir son avis suivant une procédure accélérée, **ces conditions sont d'interprétation restrictive**; que toute irrégularité commise à cet égard doit, au besoin, être soulevée d'office; »*

Il ajoute que :

« [l'article 84, alinéa 1er, 2°] requiert une "urgence spécialement motivée"; que, s'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier la nécessité d'adopter d'urgence les dispositions qu'elle projette, encore lui incombe-t-il, dès lors, d'en préciser les raisons; qu'il revient au Conseil d'Etat, section d'administration, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'un arrêté dont l'urgence est contestée, de vérifier la pertinence et la réalité des motifs d'urgence invoqués; »

Il poursuit en précisant, quant au critère de pertinence et d'exactitude des motifs :

*« **Pour être pertinents**, ces motifs doivent procéder de circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci; que, **pour être réels**, les motifs d'urgence ne peuvent pas être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l'autorité elle-même; »*

¹ S.07.0025.F/1.

² Cour du travail de Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532 . disponible sur terralaboris.be et les références doctrinales qu'elle invoque.

³ C.E., 23 décembre 1997, n° 70.502, disponible sur le site <http://www.raadvst-consetat.be>.

2. Application dans les faits

1.

Le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précise :

« (...)

Vu l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 15 décembre 2011;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011;

Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011;

Vu la demande de l'urgence, motivée 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 1er janvier 2012; »

2.

La motivation de l'urgence doit être soumise au triple contrôle suivant :

- L'urgence est-elle formellement motivée ?

Les motifs de l'urgence figurent expressément dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ; cette condition est donc remplie.

- Les motifs invoqués sont-ils exacts ?

La Belgique s'est effectivement engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2% et l'accord de gouvernement prévoit à cet effet une modification du régime des allocations d'attente.

L'urgence invoquée n'est par ailleurs pas démentie par les faits : les avis de l'Inspecteur des Finances, du comité de gestion de l'ONEm et l'accord du ministre du Budget ont été donnés respectivement les 13, 15 et 16 décembre.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a en outre été publié le 30 décembre 2011 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Il a donc été fait toute diligence en vue de l'entrée en vigueur de la mesure envisagée.

Les motifs d'urgence invoqués sont donc réels et non démentis par les faits.

- Les motifs invoqués sont-ils pertinents ?

Conformément à l'arrêt précité du Conseil d'état, il y a lieu de vérifier si sont invoquées des circonstances précises et particulières qui justifient que la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci.

L'avis que le Conseil d'état est amené à donner est susceptible d'être plus approfondi si aucun délai n'est demandé par l'auteur de l'acte ou si un avis est demandé dans un délai de 30 ou 45 jours conformément à l'article 84, §1^{er}, 1°. En effet, conformément à l'article 84 §3 précité, dans ce cas, la section législation n'est pas contrainte de limiter son avis à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Les conséquences de l'urgence invoquée sont donc importantes quant au contenu de l'avis que la Section législation du Conseil d'état est amené à rendre.

Il se justifie donc que le contrôle opéré par les juridictions judiciaires sur l'urgence invoquée se fasse de façon stricte, d'autant que la mesure prise (soit la limitation des allocations à une durée maximale de 3 ans alors qu'elles avaient auparavant une durée illimitée) est de nature à porter atteinte au principe de *standstill* tel qu'énoncé par l'article 23 de la Constitution et méritait donc que le Conseil d'état ait la faculté de donner un avis sur la légalité interne de la mesure (et non seulement sur sa légalité externe).

En l'espèce, le préambule de l'arrêté royal précise qu'il y a lieu que la mesure entre en vigueur le plus vite possible et déjà à partir du 1^{er} janvier 2012.

Il est exact que si la section législation du Conseil d'état avait été consultée dans les délais ordinaires (c'est-à-dire dans l'ordre d'inscription au rôle) ou même dans le délai de 30 ou 45 jours prévu à l'article 84 §1, 1°, la mesure n'aurait pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Le préambule ne semble toutefois pas, à première vue, indiquer pour quel motif une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (et non le 1^{er} février, le 1^{er} mars 2012 ou le 1^{er} avril 2012) était indispensable pour que la mesure atteigne le but poursuivi.

Le Seul fait (invoqué dans le préambule) que la Belgique se soit engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020 n'est manifestement pas suffisant pour démontrer la nécessité d'une entrée en vigueur de la mesure dès le 1^{er} janvier 2012.

La Cour du travail de Liège a toutefois apporté une explication éclairante quant à la justification de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

La justification se trouve selon elle dans la mention suivante reprise dans le préambule de l'AR « *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* » (c'est le Tribunal qui souligne).

La Cour du travail indique, dans un arrêt du 11 septembre 2017, que : « *Il se déduit de cette fraction de la motivation, qui se réfère à un objectif budgétaire et à une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012, que l'auteur du projet se préoccupe du budget dès l'année 2012 (ainsi que de celui des années suivantes).*

Vu le contexte dans lequel cet arrêté a été adopté, après une crise post-électorale sans précédent qui a vu le pays en affaires courantes pendant 18 mois, la Cour conçoit aisément que reprendre en mains le budget ait été une priorité absolue et réellement urgente pour le gouvernement nouvellement formé et que la refonte du stage et des allocations d'attente en stage d'allocations d'intégration (qui excède la simple limite dans

le temps des indemnités) ait été une nécessité à cet égard. »⁴ (c'est le Tribunal qui souligne).

La Cour autrement composée a encore repris cette explication dans un arrêt du 9 novembre 2017⁵

Ainsi que le soutient l'ONEm, cette préoccupation relative au budget dès l'année 2012 est conforme aux déclarations faites par le Gouvernement dans l'accord du Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, dont qui commence précisément par indiquer, à titre d'introduction, que « La Belgique s'est engagée, vis-à-vis des institutions européennes, à faire descendre dès 2012 le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8% du PIB, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015.

Dans le cadre de son Programme national de réforme, la Belgique s'est également engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020. Cet objectif ambitieux nécessite d'augmenter de plus de 5% le taux d'emploi de 2011 (67,8%).

Notre pays devra être modernisé grâce à un projet commun, capable de réconcilier durablement Flamands, Bruxellois, Wallons et Germanophones, tout en respectant les intérêts de chacun.

Le Gouvernement mènera cinq chantiers majeurs :

- 1. Une réforme de l'Etat avec un transfert de compétences représentant un montant de l'ordre de 16,9 milliards d'euros de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés;*
- 2. Une autonomie fiscale pour les Régions de 10,7 milliards d'euros;*
- 3. Une réforme de la loi spéciale de financement pour plus d'autonomie, d'efficacité et de responsabilisation des Régions et Communautés ;*
- 4. Un assainissement rigoureux des finances publiques fédérales de l'ordre de 16 milliards d'euros d'ici 2014, pour retrouver des bases financières saines et répondre aux exigences de l'Union Européenne ;*
- 5. Des réformes sociales et économiques pour répondre aux défis majeurs du futur, dont le vieillissement de la population.*

La crise économique et financière de 2008 a laissé des traces profondes auprès des citoyens et des entreprises. L'assainissement des finances publiques est une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Les réformes structurelles proposées sont conçues pour sortir notre pays de la crise. Les réformes structurelles proposées sont conçues pour sortir notre pays de la crise, garantir une qualité de vie à l'ensemble des habitants et assurer le futur des jeunes générations ».⁶

Ainsi explicité, le préambule de l'Arrêté royal justifie de façon adéquate la nécessité d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Dans ces conditions, le Tribunal considère que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont été respectées.

III.2.2. L'article 63 est-il conforme au principe de standstill ?

1) Disposition incriminée

⁴ C. trav. Liège, 2016/AL/413.

⁵ C. trav. Liège, 2016/AL 358.

⁶ Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, disponible à l'adresse https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

1.

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 portant réglementation du chômage, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Comme son intitulé l'indique, il a notamment modifié l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Son article 9 stipule :

« A l'article 63, sont apportées les modifications suivantes :

1° le texte existant devient le § 1er;

2° l'article est complété par les §§ 2 à 5, rédigés comme suit :

" § 2. 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.

Pour l'application de l'alinéa 1er, il n'est pas tenu compte :

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

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.

La période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, à l'exception de :

1° la période de dispense en application de l'article 90;

2° la période de formation professionnelle.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.

Le jeune travailleur qui a été admis sur la base de l'article 36 est, lors d'une demande d'allocations ultérieure en vue d'épuiser les droits restants, considéré comme admissible s'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou s'il n'a pas encore atteint l'âge de 30 ans.

§ 3. Toutefois, par dérogation au § 2, un droit additionnel de 6 mois, calculé de date à date, est accordé à partir de la date de la nouvelle demande d'allocations, si le jeune travailleur satisfait simultanément aux conditions suivantes :

1° le jeune travailleur est considéré comme admissible étant donné qu'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou qu'il n'a pas encore atteint l'âge de 30 ans;

2° le jeune travailleur prouve 156 journées de travail ou journées assimilées au sens des articles 37 et 38, dans la période de 24 mois qui précèdent la demande d'allocations; par dérogation à l'article 38, il n'est pas tenu compte des journées assimilées mentionnées ci-après:

a) les journées pour lesquelles une allocation comme chômeur complet a été octroyée;

b) les journées pour lesquelles une allocation de maladie ou d'invalidité comme chômeur complet a été octroyée; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois;

c) les journées pour lesquelles la travailleur a bénéficié d'une allocation de maladie ou d'invalidité; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 6 mois visée à l'alinéa 1er, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.

§ 4. *Les paragraphes 2 et 3 sont également d'application, si le jeune travailleur bénéficie d'une allocation de garantie de revenus, dont l'allocation de référence visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion.*

§ 5. *La décision par laquelle, en application des §§ 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°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations. » (c'est le Tribunal qui met en évidence).*

C'est la limitation à 3 ans des allocations d'insertion anciennement octroyées sans limite de temps qui est en litige en l'espèce, au motif qu'elle serait contraire au principe de *standstill* et qu'il appartiendrait au Tribunal d'en écarter l'application sur pied de l'article 159 de la Constitution.

2) Article 159 de la Constitution

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.* »

Le Tribunal a donc le pouvoir d'écarter l'application d'une disposition réglementaire (en l'occurrence une disposition d'un arrêté royal) s'il considère qu'elle viole une norme qui lui est supérieure.

3) Le principe de standstill

1.

L'article 23 de la Constitution garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il précise :

« *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;
(...) »

2.

La Cour constitutionnelle considère que cette disposition implique une obligation dite de « *standstill* ».

Elle a ainsi indiqué notamment dans un arrêt du 17 juillet 2014⁷ « *L'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui fait obstacle à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection qu'offre la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.* »

La Cour constitutionnelle a encore réaffirmé récemment l'existence de l'obligation de standstill dans un arrêt du 23 janvier 2019⁸, dans lequel elle a censuré l'introduction d'une condition supplémentaire pour l'obtention de la GRAPA en considérant, au terme d'une analyse fouillée, qu'elle implique un recul significatif de la protection et qu'elle n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général.

Dans un arrêt du 15 décembre 2014, **la Cour de cassation** a également jugé que « *L'article 23 de la Constitution implique, en matière d'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.* »⁹.

Plus récemment, le 14 septembre 2020¹⁰, dans une affaire qui concernait précisément la limitation dans le temps des allocations d'insertion à 36 mois, elle a réaffirmé cette position et a cassé l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 9 novembre 2017, qui avait décidé que la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion était justifiée par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil d'Etat a également considéré notamment dans un arrêt du 18 juin 2013 que « *A cette disposition s'attache l'effet de standstill qui fait obstacle à une régression du degré de protection des droits visés. Toutefois, seules les régressions suffisamment sensibles sont proscrites.* »¹¹

3.

Le principe de standstill ne semble donc plus contestable à l'heure actuelle. Il implique qu'une réduction sensible du niveau de protection des assurés sociaux ne peut être admise que si elle est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

Le contrôle que le Tribunal doit opérer à cet égard implique une mise en balance des intérêts et en définitive un **contrôle de proportionnalité**.

En effet, il ne peut suffire qu'une régression importante soit justifiée par des motifs d'intérêt général pour que la disposition soit conforme à l'obligation de standstill et à l'article 23 de la Constitution. Il faut que le recul opéré n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour l'assuré social.

Ainsi la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 1^{er} octobre 2015¹² s'est livrée à un contrôle de proportionnalité et a considéré que la mesure envisagée (en matière d'aide sociale pour les étrangers) était disproportionnée. La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 11 septembre 2017, a également considéré qu'il y a lieu de se livrer à un contrôle de proportionnalité¹³.

⁷ C.C. n° 107/2014 du 17 juillet 2014.

⁸ C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019

⁹ Cass., 15 décembre 2014, RG S.14.0011.F, disponible sur juportal.be.

¹⁰ Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM)

¹¹ C.E. n° 223.953 du 18 juin 2013.

¹² C.C. n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015.

¹³ C. trav. Liège, division Liège, 2^{ème} chambre, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413.

Ce contrôle de proportionnalité implique un contrôle des :

- aspects substantiels : la mesure doit être appropriée, nécessaire et proportionnelle au sens strict ;
- aspects formels : la manière dont s'est déroulé le processus décisionnel. La proportionnalité impose ainsi à l'autorité publique de démontrer qu'elle a évalué l'appropriation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict¹⁴.

4.

Le tribunal partage l'avis de la jurisprudence selon lequel, si l'assuré social démontre un recul sensible de sa protection, **il appartient à l'autorité qui a édicté la norme de démontrer qu'elle s'est conformée à l'obligation de standstill** et donc que la mesure prise est justifiée par des motifs d'intérêt général¹⁵.

Selon la doctrine appuyée par une certaine jurisprudence, dont le Tribunal partage également l'enseignement, si l'autorité en question n'a pas justifié sa disposition au regard de l'obligation de standstill lors de l'adoption de celle-ci, **le contrôle à opérer par le Juge doit être plus rigoureux.**

Ainsi, D. DUMONT écrit : « *qu'un enseignement transversal commence à percoler à travers la jurisprudence, depuis 2015 approximativement : un amoindrissement du niveau de protection sociale opéré au terme d'un processus législatif peu minutieux fonde la juridiction saisie dans le cadre d'un recours basé sur le principe de standstill à opérer un contrôle juridictionnel de nature rigoureuse, par opposition au contrôle plus déférent que justifie une défense solidement argumentée de la mesure litigieuse par l'auteur de celle-ci. Ce faisant, la jurisprudence rejoint progressivement des appels qui avaient été lancés en doctrine au cours de la décennie précédente.*

*Le principal enjeu, à présent, est que le législateur veille à s'y montrer plus attentif, car c'est bien lui le débiteur de l'obligation, obligation dont les juridictions sont pour leur part uniquement les garantes. »*¹⁶.

Il ne s'agit pas de soutenir qu'il est obligatoire que l'auteur de la mesure justifie la réduction de protection au regard de l'obligation de *standstill* sous peine de validité de la norme ou sous peine de ne plus pouvoir le faire par la suite. Il s'agit seulement de considérer qu'en l'absence de justification dès l'origine par l'auteur de la norme, la crainte du justiciable peut être d'autant plus grande que cette obligation de *standstill* n'ait pas été prise en compte lors de l'adoption de la norme. Le contrôle du pouvoir judiciaire doit alors être plus pointilleux.

A cet égard, D. DUMONT écrit de façon très juste : « *Autrement dit, une absence de motivation ne peut emporter à elle seule un constat d'inconstitutionnalité, dans la mesure où l'article 23 de notre charte fondamentale n'impose pas expressément que la justification d'un recul emprunte telle ou telle forme précise, ni que le non-respect de celle-ci emporte une sanction déterminée. Le volet procédural du contrôle de proportionnalité ne revêt donc pas de normativité autonome : son contrôle doit nécessairement être combiné avec celui des exigences de nature substantielle. Le respect de ces dernières doit par contre être apprécié avec plus ou moins de sévérité par le juge selon que des explications, un tant soit peu étayées et convaincantes, ont ou*

¹⁴ Voy. en ce sens :I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009, p. 19.

¹⁵ C. trav. Liège, div. Namur, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 et la doctrine et jurisprudence citées par celle-ci.

¹⁶ D. DUMONT, « le principe de standstill comme instrument du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (première partie) », *JT*, 2019, n° 30, p. 601

non été fournies par l'auteur de la réforme régressive en cause lors de son adoption, sur les plans, tout à la fois, de la légitimité de l'objectif poursuivi, de la pertinence et de la nécessité de la mesure adoptée pour l'atteindre, et de la proportionnalité au sens strict de celle-ci.

Moins l'acte normatif litigieux est formellement justifié sur chacun de ces différents plans, plus le juge est fondé à se déplacer du self restraint vers la rigueur dans le contrôle qu'il opère au fond – et inversement.

On ne saurait reprocher au juge confronté à pareille situation de sortir de son rôle et d'outrepasser la séparation des pouvoirs : en opérant un contrôle plus suspicieux lorsque le législateur a manifesté peu de considération à l'endroit du régime juridique d'une obligation constitutionnelle, le juge ne fait qu'assumer sa mission de gardien des droits fondamentaux. »¹⁷

4) Appréciation en fait

a) Préambule

Sur base des principes énoncés ci-dessus, le contrôle de la limitation des allocations d'insertion à 36 mois doit s'opérer en trois temps :

- La modification implique-t-elle un recul significatif de la protection ?
- Ce recul est-il justifié par des motifs d'intérêt général ?
- La mesure est-elle proportionnée au sens large (c'est-à-dire appropriée, nécessaire et proportionnée au sens strict) par rapports aux objectifs poursuivis ?

Avant tout, le Tribunal tient à préciser qu'on ne peut tirer aucun argument du fait que le Conseil d'état ne s'est pas exprimé sur le respect du principe du *standstill* dans son avis¹⁸. Le Tribunal rappelle en effet que, compte tenu de l'urgence qui était invoquée et du délai très court qui était donné au Conseil d'Etat pour se prononcer, son avis ne devait porter que sur l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Le Tribunal précise également que son contrôle doit s'opérer *in abstracto* et non par référence au cas particulier de Madame C car il s'agit de contrôler la légalité d'une norme générale amenée à s'appliquer à une large catégorie de personnes et non la légalité d'un acte individuel.

b) La modification apportée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 constitue-t-elle un recul significatif de la protection ?

Par arrêté royal du 28 décembre 2011, entré en vigueur le 1er janvier 2012, le droit aux allocations d'insertion a été 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 (article 9, 2°) alors qu'auparavant ce droit existait de façon illimitée dans le temps.

Certes, cette disposition prévoit que ce délai de 36 mois ne prend cours qu'au plus tôt le 1^{er} janvier 2012 et seulement à l'âge de 30 ans pour les chômeurs qui ont le statut d'isolé ou de famille à charge.

Elle prévoit également la prolongation de la durée de 36 mois dans certaines hypothèses.

¹⁷ H. DUMONT, *o.c.*, p. 606. Dans le même sens, C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, 2017/AN, 172.

¹⁸ Avis n° 50.751/1 du 21 décembre 2011, disponible sur le site <http://www.raadvst-consetat.be>.

L'essentiel de cette disposition reste néanmoins que le droit aux allocations d'insertion, qui était auparavant illimité, est à partir du 1^{er} janvier 2012, limité à 36 mois sauf exceptions.

Il s'agit manifestement d'un recul significatif de la protection accordée aux bénéficiaires des allocations d'insertion puisqu'ils passent de « tout » à « rien » après un délai de 36 mois. Il n'y a pas de modalisation du droit ou de soumission de celui-ci à de nouvelles conditions. Les bénéficiaires sont confrontés à une suppression pure et simple de leurs allocations.

Ce recul significatif n'est pas contrebalancé par la possibilité d'obtenir une aide du CPAS.

A cet égard, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 23 janvier 2019¹⁹ a précisé (considérant B.8) que : « *Même si, en réponse à la remarque du Conseil d'État, les travaux préparatoires cités en B.7.2 mentionnent que la disposition attaquée ne modifie ni le montant ni les conditions du paiement de la GRAPA et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la GRAPA pourront faire valoir leur droit à l'intégration sociale, la constatation qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence effective est imposée suffit pour considérer que cette condition représente, à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence effective, un recul significatif par rapport au niveau de protection qui existait précédemment.* »

Le Tribunal partage ce point de vue.

La nouvelle version de l'article 63 implique donc un recul significatif de la protection.

L'ONEm le reconnaît d'ailleurs expressément.

Il faut donc vérifier si ce recul significatif de protection est justifié par des motifs d'intérêt général.

c) La modification est-elle justifiée par des motifs d'intérêt général ?

Le Tribunal constate que l'arrêté royal n'a pas été motivé spécifiquement au regard de l'obligation de standstill.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, le Tribunal doit donc se livrer à un contrôle assez rigoureux du respect de cette obligation puisque l'auteur de la norme n'a pas veillé à se justifier à cet égard au moment de l'adoption de la norme.

Dans la mesure où un recul significatif de la protection est établi, il appartient en outre à l'auteur de la norme (ou à celui qui défend l'application de cette norme, en l'espèce l'ONEm) de démontrer que ce recul significatif ne porte pas atteinte au principe de standstill. Il supporte donc la charge de la preuve.

Il appartient ainsi à l'ONEm en l'espèce de démontrer que la limitation des allocations d'insertion à 36 mois poursuit des motifs d'intérêt général et qu'elle est proportionnée par rapport à ces objectifs.

Pour connaître les intentions de l'auteur de la norme et les objectifs qu'il a poursuivis, le Tribunal ne dispose que du préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, tel qu'énoncé *supra*.

Il en résulte que deux objectifs sont poursuivis :

¹⁹ C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019

- la relance de l'emploi en particulier pour les jeunes
- la réalisation d'efforts budgétaires.

L'ONEm confirme qu'il s'agit des objectifs poursuivis.

Ces deux objectifs constituent assurément des objectifs d'intérêt général.

Encore faut-il vérifier que la mesure est proportionnée au sens large par rapport à ces objectifs.

d) La mesure est-elle proportionnée (au sens large) par rapport aux objectifs poursuivis.

1.

Dans le cadre de ce contrôle, le Tribunal doit vérifier :

- si la mesure est **appropriée** : l'auteur de la norme pouvait-il raisonnablement considérer que les objectifs pourraient être atteints par le biais de la mesure considérée ?
- si elle est **nécessaire** : parmi les différentes mesures possibles pour parvenir aux objectifs poursuivis, la mesure constitue-t-elle la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié ?
- si elle est **proportionnée au sens strict** : le préjudice causé aux « victimes » de ce recul significatif de protection n'est-il pas trop important par rapport à l'avantage collectif qui en est retiré ?

2.

Dans l'arrêt Vrancken précité du 14 septembre 2020²⁰, la Cour de cassation a considéré que les motifs auxquels il est fait référence dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne permettent pas de justifier le recul significatif du niveau de protection sociale causé par la limitation des allocations d'insertion à une durée maximale de 36 mois.

La Cour de cassation a ainsi considéré que :

« L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

Cette disposition s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées.

Elle s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

L'article 63, § 2, de cet arrêté royal, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28

²⁰ Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

décembre 2011, limite le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois et, au plus tôt, du 1er janvier 2012 ainsi que, en règle, du premier jour du mois qui suit le trentième anniversaire du jeune travailleur.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, le droit aux allocations d'insertion, alors dénommées allocations d'attente, n'était pas limité dans le temps.

L'arrêt considère que l'article 63, § 2, précité réduit sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation du chômage aux "chômeurs d'un certain âge aidés de longue date", tels que le demandeur, en réduisant l'allocation "à néant" à l'échéance.

Il recherche alors en application de l'article 23 de la Constitution si des motifs liés à l'intérêt général justifient la réduction sensible qu'il a constatée.

Il considère que la mesure en cause est susceptible de contribuer à atteindre les objectifs d'intérêt général constituant des "points de l'accord du gouvernement" indiqués dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, à savoir "un taux d'emploi de 73,2 p.c. en 2020, [...] qui ne vise pas exclusivement les jeunes, [...] la mesure [étant] implicitement mais certainement présentée comme étant de nature à pousser les destinataires [...] à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail", et "l'objectif budgétaire prévu, dès 2012".

Il décide que la limitation dans le temps des allocations d'insertion des chômeurs plus âgés est proportionnée aux objectifs précités au motif qu'il s'agit de prestations à caractère non contributif ce qui "peut justifier une sévérité accrue du législateur", qu'un "délai [...] de trois ans" et des "échappatoires [...] au moins [temporaires], par exemple [la] reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits", donnent aux chômeurs en cause la possibilité de "s'insérer sur le marché du travail" en bénéficiant le cas échéant d'autres allocations de chômage et que les chômeurs dont la "situation individuelle [est] assez dramatique" peuvent bénéficier de l'intervention du centre public d'action sociale.

Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection.

De même, l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.

Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention des centres publics d'action

sociale.

En considérant pour ces motifs que le recul significatif dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale des chômeurs plus âgés, résultant selon la cour du travail de la limitation dans le temps par l'article 63, § 2, précité du droit aux allocations d'insertion, est justifié par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution »²¹. (c'est le Tribunal qui souligne)

Contrairement à ce que soutient l'ONEm, ces considérations ne sont pas remises en cause par l'arrêt du 12 octobre 2020 de la Cour de cassation. Certes, dans cet arrêt, la Cour rejette le pourvoi dirigé contre un arrêt de la cour du travail de Mons concluant à la non-violation de l'article 23 de la Constitution mais elle ne se prononce que sur le respect de l'article 6 du Code judiciaire (l'interdiction pour les Juges de se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises), sans contrôler la motivation de la Cour du travail quant au respect de l'obligation de standstill (le pourvoi ne portant pas sur ce point)²².

3.

En revanche, le Tribunal constate qu'au fil des dossiers soumis aux juridictions, l'ONEm a de mieux en mieux justifié sa position et en particulier le caractère approprié, nécessaire et proportionné de la mesure.

L'ONEm a fourni ses rapports annuels de 2011, 2012, 2015, 2016 et Cahier 2016 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale) visant à démontrer en substance que le nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion a diminué depuis 2015 (ce qui semble une évidence compte tenu des mesures qui ont été prises), que seuls 30% des exclus des allocations d'insertion ont été pris en charge par le CPAS et qu'une partie des chômeurs exclus des allocations d'insertion a retrouvé de l'emploi.

Ces énonciations d'ordre assez générale sont aujourd'hui largement précisées, documentées et argumentées par l'ONEm.

Les deux objectifs d'intérêt général seront donc envisagés ci-dessous au regard des justifications actuelles de l'ONEm :

Concernant l'objectif budgétaire

Comme la Cour de cassation l'indique, toute restriction des droits en matière de sécurité sociale est de nature à réaliser une économie budgétaire en sorte qu'on pourrait considérer que la mesure était appropriée par rapport à l'objectif poursuivi, pour autant que les exclus des allocations d'insertion ne se retrouvent pas, pour la plupart, à charge des CPAS.

Or l'ONEm fournit aujourd'hui des précisions à cet égard.

Avec la 2^{ème} chambre de la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 2 septembre 2022²³, le Tribunal constate que d'après l'étude réalisée par l'ONEm sur l'impact de la limitation du droit

²¹ C'est le tribunal qui souligne

²² Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° 20.0004.F, disponible sur <https://juportal.be>; à la connaissance du Tribunal, il en est de même des arrêts ultérieurs et notamment de l'arrêt tout récemment rendu, le 19 avril 2021 qui rejette un pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour du travail de Liège du 4 août 2020. La Cour du travail avait considéré que le principe du standstill avait été violé tout en ayant connaissance des arguments de l'Onem fondés sur son Rapport annuel de 2015 notamment. La Cour de Cassation confirme que la Cour du travail en a tenu compte pour décider, malgré tout, que la mesure litigieuse violait le principe de standstill.

²³ RG 2020/AL/281

aux allocations d'insertion²⁴ : « *L'impact budgétaire de la mesure est au premier lieu perceptible au niveau du budget de l'ONEM. Si le droit n'avait pas été limité, les dépenses destinées aux CCI-DE admis au bénéfice des allocations sur base des études en 2015 se seraient chiffrées à 590,7 millions EUR. C'est 40,8% de plus que les 419,6 millions EUR de dépenses que l'on a actuellement pu observer et cela représente donc une économie substantielle.*

Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'une économie au niveau du budget de l'ONEM n'équivaut pas entièrement à une économie au niveau des dépenses publiques, étant donné qu'une fois sortis des allocations d'insertion, certains intéressés font appel à une autre branche de la sécurité sociale ou de l'assistance sociale. Du montant économisé au niveau du budget de l'ONEM, 100,7 millions EUR (58,9%) peuvent être considérés comme une économie nette au niveau des dépenses publiques et 70,4 millions EUR (41,1%) seulement comme une économie partielle, et ce du fait des effets de glissement. »

Il faut donc constater, sur base d'un contrôle *a posteriori*, que la mesure semble avoir été adéquate pour contribuer à l'objectif budgétaire visé.

Concernant l'objectif de relance de l'emploi chez les jeunes

L'ONEm rappelle que l'objectif de relance de l'emploi, en particulier chez les jeunes, était clairement repris dans les recommandations que le Conseil de l'Union européenne a rédigée à l'attention de la Belgique le 12 juillet 2011²⁵.

D'après le point 13 de ces recommandations :

« Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi, à savoir : durée illimitée des allocations de chômage . (...)En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail. (...) »

L'Europe préconisait donc que la Belgique réduise la durée des allocations de chômage pour inciter les jeunes à intégrer le marché de l'emploi.

Le Roi a donc raisonnablement pu considérer que la mesure de limitation des allocations d'insertion à 36 mois était appropriée pour atteindre l'objectif de relance de l'emploi des jeunes.

L'ONEm démontre en outre que la mesure s'intègre dans un programme plus large de réforme visant à accroître le taux d'emploi (en particulier chez les jeunes). Cela ressort du Plan national de réforme de 2012²⁶, qui envisage « l'Emploi » au point 4.1. parmi les Objectifs fixés par l'Europe pour 2020.

Concernant plus particulièrement le chômage des jeunes, il précise (4.1.1) :

« La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités. Ceux-ci seront autant que possible pris en charge dans le cadre de dispositifs de suivi individualisé. Un système particulier sera développé pour les jeunes confrontés à des défis multiples (problématique médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique).

²⁴https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2017/20170615_Etude_impact_limitation_alloc_insert_FR.pdf

²⁵ JO C 209 du 15.7.2011, p. 1–4, disponible sur le site eur-lex.europa.eu.

²⁶ https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr_2012.pdf.

Le nouveau gouvernement fédéral a ainsi réformé en profondeur le dispositif qui octroie une allocation de chômage aux jeunes au sortir de leurs études (allocations d'attente). Pour promouvoir une intégration plus rapide sur le marché du travail, la période d'attente sera transformée en période d'insertion professionnelle.

Les allocations d'attente deviennent des allocations d'insertion. A partir de 2012, la période d'attente entre la fin des études et l'octroi de la première allocation passera de 9 mois à 1 an. A l'issue de cette période d'attente, le bénéficiaire de l'allocation d'attente ne sera octroyé qu'à ceux qui auront fait la preuve d'une recherche active d'emploi ou qui se seront engagés dans une trajectoire d'intégration.

De plus, la durée maximale de l'allocation est désormais limitée dans le temps, sauf si on a travaillé six mois au cours des deux dernières années. Ce faisant, on transforme l'allocation d'attente en une véritable allocation d'insertion.

A partir de 2012, le maintien des allocations d'intégration sera également lié à la poursuite des efforts de recherche d'emploi. Ainsi, ces efforts seront régulièrement réévalués. Si ceux-ci sont jugés insuffisants, le bénéficiaire de l'allocation sera suspendu pendant une période de six mois. Et ce n'est qu'après une nouvelle évaluation positive de ces efforts que ce droit à l'allocation sera rétabli. »

L'ONEm cite encore à titre d'autres mesures visant les bénéficiaires d'allocations d'insertion :

- l'exclusion temporaire du droit aux allocations d'insertion pendant 6 mois (au lieu de 4 mois) en cas de 2^{ème} évaluation négative du comportement de recherche d'emploi
- la possibilité pour le chômeur bénéficiaire d'allocations d'insertion de recevoir une dispense pour suivre une formation préparant à une profession indépendance ou pour suivre des études de plein exercice (article 93, alinéa 2 de l'AR du 25 novembre 1991).

Il résulte en outre des explications de l'ONEm que le PNR du Gouvernement de 2012²⁷ prévoyait la collaboration des entités fédérées en vue d'encourager l'insertion professionnelle des jeunes²⁸ et qu'au cours des années 2012 et 2013, des initiatives ont effectivement été prises à cet égard au niveau des entités fédérées.

Ainsi, plus particulièrement en Région wallonne, le Décret du 12 janvier 2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion, et l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2012 portant exécution du Décret prévoient un accompagnement individualisé, plus étroit et prioritaire notamment pour les jeunes de moins de 25 ans qui accomplissent un stage d'insertion (article 2 de l'AGW).

Sur base de l'ensemble de ces informations, le Tribunal estime qu'il est établi que la mesure a fait l'objet d'un examen préalable sérieux de la part du Gouvernement et qu'il n'était pas déraisonnable de penser que la mesure était adéquate pour permettre de contribuer à la réalisation de l'objectif de relance de l'emploi.

4.

Le Tribunal constate néanmoins que les mesures prises sont principalement axées sur l'aide apportée aux jeunes, ce qui est en conformité avec l'objectif principal affiché : augmenter le taux d'emploi chez cette catégorie de chômeurs.

²⁷ https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr_2012.pdf.

²⁸ Concernant la Wallonie notamment, le PNR précise ainsi que : *La Wallonie vise un suivi individuel des jeunes demandeurs d'emploi nouvellement inscrits en apportant des réponses spécifiques à leurs besoins à chaque étape de leur trajectoire d'intégration. Dans ce cadre également, l'accent sera mis sur l'acquisition d'une expérience de travail ou de stages, ceci afin de plonger le jeune dans les conditions d'une véritable expérience professionnelle. »*

L'ONEm confirme d'ailleurs, dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, que c'est vis-à-vis des jeunes chômeurs que la mesure a eu un réel effet .

Il résulte en effet du rapport annuel de l'ONEm de 2015 que pour les groupes de travailleurs exclus en janvier 2015 (c'est-à-dire ceux qui bénéficiaient d'allocations d'insertion avant janvier 2012), on a pu constater que la « sortie vers l'emploi » était faible (18,5% des chômeurs de ce groupe ont trouvé un emploi dans les 6 mois de la fin de leur droit) en comparaison du groupe de travailleurs plus jeunes (groupe de travailleurs exclus entre février et décembre 2015) pour lesquels une sortie vers l'emploi était relativement importante, soit 50,5% dans les 6 mois (p. 191 et 192 du Rapport annuel de 2015).

Concernant le premier groupe, sur base de ses différentes analyses, l'ONEm indique « *le Groupe se compose donc principalement de personnes qui sont au chômage depuis très longtemps et qui n'ont pas effectué de prestations de travail ou suivi de formation récemment. Cela signifie qu'elles sont très difficiles à insérer sur le marché du travail* ».

Or selon le rapport annuel 2015, ce groupe de chômeurs représentait plus de la moitié des chômeurs qui ont perdu leur droit aux allocations d'insertion à la suite de cette mesure en 2015 (16.854 cas sur 29.155).

Dans ces conditions, le Tribunal s'interroge sur le caractère proportionné de la mesure en ce qu'en visant les allocations d'insertion, elle a atteint un grand nombre de chômeurs « de longue durée » pour lesquels la mesure n'a pas permis de retrouver un emploi et qui n'ont pas bénéficié d'un accompagnement aussi important que celui dont les jeunes ont pu bénéficier.

En d'autres mots, cette mesure n'a-t-elle pas créé un dommage collatéral trop important vis-à-vis des chômeurs de « longue durée » par rapport au résultat escompté et/ou obtenu au niveau de l'objectif budgétaire et de la relance de l'emploi chez les jeunes ?

La Cour du travail de Liège, dans deux arrêts du 29 août et du 2 septembre 2022, a considéré que la mesure incriminée ne violait pas la mesure de standstill.

Le Tribunal fait toutefois le constat que ces deux arrêts concernaient des « jeunes chômeurs », c'est-à-dire des chômeurs ayant obtenu les allocations d'insertion après le 1^{er} janvier 2012.

Dans son arrêt du 2 septembre 2022²⁹, la Cour du travail indique d'ailleurs de façon nuancée que « *Au vu des éléments qui précèdent et **par rapport à la catégorie des « jeunes » chômeurs**, visant à tout le moins les chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est né postérieurement à l'entrée en vigueur de la limitation de principe du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois, la Cour relève que la modification réglementaire litigieuse paraît constituer une mesure pertinente et proportionnée. (...) **s'agissant spécifiquement de la catégorie des « jeunes » chômeurs** (...), la Cour estime que la modification réglementaire litigieuse ne viole pas le principe de « standstill ».* (c'est le Tribunal qui met en évidence).

Sur base des réflexions qui précèdent le Tribunal se demande si les deux catégories de chômeurs (chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est né avant le 1^{er} janvier 2012 et chômeurs dont le droit est né après cette date) ne devraient pas être envisagées

²⁹ RG 2020/AL/281

distinctement.

A ce jour, le débat n'a pas été abordé sous cet angle.

Le Tribunal décide par conséquent de rouvrir les débats afin que les parties fassent part de leurs observations par rapport aux interrogations suivantes :

- La mesure est-elle appropriée, nécessaire et proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis en ce qu'elle s'applique à la catégorie des chômeurs « de longue durée », visant les chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est né antérieurement à l'entrée en vigueur de la limitation de principe du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois ?
- L'article 159 de la Constitution autorise-t-il les Cours et Tribunaux à écarter l'application de la mesure en ce qu'elle s'applique à une catégorie de chômeurs (par exemple les chômeurs « de longue durée ») parce qu'en ce qui les concerne elle est contraire au principe de standstill, et à ne pas l'écarter en ce qu'elle s'applique à une autre catégorie de chômeurs (par exemple, les « jeunes » chômeurs) parce qu'en ce qui les concerne elle n'est pas contraire au principe de standstill) ?
- Si l'article 159 ne l'autorise pas, le désavantage causé à la catégorie des chômeurs « de longue durée » est-il proportionné par rapport aux avantages escomptés et finalement retirés de la mesure au niveau de l'objectif budgétaire et de la relance de l'emploi de façon globale (toutes catégories de chômeurs confondues) ?

Dans la mesure où l'ONEm assume la charge de la preuve quant au caractère proportionné de la mesure, le Tribunal estime préférable qu'il s'explique à cet égard en premier lieu ; il bénéficiera néanmoins, en sa qualité de défendeur, du droit de déposer le dernier jeu de conclusions.

III.3. REQUETE EN REOUVERTURE DES DEBATS

1. La demande

En cours de délibéré, le 20 octobre 2022, l'ONEm a déposé une requête en réouverture des débats en lien avec l'application de l'article 152 précité.

Il estime qu'il a pris connaissance d'un fait nouveau et capital le 12 octobre, car à cette date il a été informé par le FOREM que :

- celui-ci avait maintenu l'inscription des travailleurs se trouvant dans la même situation que Madame C pendant 2 mois avant de procéder à la radiation de leur inscription ;
- ces travailleurs ont reçu un courrier du FOREM leur annonçant que leur inscription allait être radiée et les invitant à venir renouveler leur inscription.

Au terme d'un courrier reçu au Greffe le 28 octobre 2022, Madame C s'oppose à la réouverture des débats. Outre le fait que la question de la radiation de l'inscription a déjà fait l'objet de longs débats et d'échanges de conclusions, elle considère que la pièce produite ne constitue pas un fait nouveau et capital au sens de l'article 772 du Code judiciaire.

2. Rappel des principes

En vertu de l'article 772 du Code judiciaire, une partie a le droit de postuler la réouverture des débats si, durant le délibéré, une pièce ou un fait nouveau et capital est découvert, tant que le jugement n'a pas été prononcé.

L'article 773 du Code judiciaire précise que la demande est formée entre les mains du juge, par une requête contenant, sans autres développements, l'indication précise de la pièce ou du fait nouveau; la requête est notifiée par le greffier, sous pli judiciaire, aux autres parties qui ont comparu, lesquelles peuvent, dans les huit jours de la dénonciation, et dans les mêmes conditions, adresser au juge leurs observations.

Le juge statue sur pièces.

L'article 776 du Code judiciaire précise que la décision du juge sur la demande de réouverture des débats n'est pas susceptible d'appel.

« Le juge du fond apprécie en fait l'opportunité d'une réouverture des débats sollicitée par une des parties. »³⁰.

3. Application dans les faits

Dans la mesure où le Tribunal n'a pas, au terme des développements précédents, statué sur la violation ou non du principe de standstill, la question de l'application de l'article 152 de l'AR du 25 novembre 1991 reste pertinente (pour l'hypothèse où le Tribunal déciderait, suite à la réouverture des débats, que le principe de standstill a été violé et que la mesure incriminée doit être écartée).

La pièce produite par l'ONEm constitue un fait nouveau puisqu'il résulte des pièces produites qu'elle a été communiquée à l'ONEm le 12 octobre, soit après la clôture des débats.

Le Tribunal estime qu'elle constitue également un fait capital dans la mesure où l'argumentation de Madame C en lien avec l'article 152 de l'AR consiste notamment à soutenir qu'elle n'a pas été informée de la radiation de son inscription comme demandeur d'emploi ni de la nécessité de se réinscrire.

La nouvelle pièce produite est par conséquent de nature à influencer l'issue du litige. Il se justifie que les parties puissent en débattre.

Il y a donc lieu de rouvrir les débats à cet égard également.

Dans le cadre de la réouverture des débats, Madame C aura l'occasion de faire valoir les arguments qu'elle évoque dans son courrier du 28 octobre 2022 quant à la pertinence et la portée de cette pièce nouvelle.

A toutes fins utiles, le Tribunal rappelle que les conclusions sur réouverture des débats doivent se limiter à aborder les points sur lesquels la réouverture est ordonnée (articles 774 et 775 du Code judiciaire).

DECISION DU TRIBUNAL

³⁰ Cass., 20 janvier 1994, Pas., p.85, F930063F, disponible sur juportal.be.

Le tribunal, après en avoir délibéré ;

Statuant, publiquement et contradictoirement ;

Sur avis oral de l'Auditorat du travail,

Dit le recours recevable ;

Rouvre les débats aux fins énoncées ci-dessus (voir les deux encadrés).

Fixe la cause à cet effet le **lundi 17 avril 2023 à 14 heures**, à l'audience publique de la 3^{ème} chambre du Tribunal du Travail de LIEGE, division Liège, place Saint-Lambert, 30, rez-de-chaussée, salle C.O.A..

Invite les parties à communiquer à la partie adverse et à déposer leurs conclusions aux dates suivantes au plus tard :

- Conclusions sur réouverture des débats de l'ONEm : le 20 décembre 2022.
- Conclusions sur réouverture des débats de Madame C : le 23 janvier 2023.
- Eventuellement conclusions de synthèse sur réouverture des débats de l'ONEm : le 25 février 2023.

Ainsi jugé par la 3^{ème} chambre du Tribunal du travail de Liège – Division Liège composée de MM. :

Stéphanie BAR,	Juge président la chambre
Olivier KELLENS,	Juge social à titre d'employeur
Juan-Fernando FERNANDEZ CUNA	Juge social à titre d'ouvrier

Les Juges Sociaux,

Le Président,

Et prononcé en langue française, à l'audience publique de la même chambre,

Le LUNDI QUATORZE NOVEMBRE DEUX MILLE VINGT-DEUX

par St. BAR, Président de la chambre,
assisté de C. FAUVILLE, Collaboratrice, Greffier assumé en application de l'article 329 du code judiciaire.

Le Greffier,

Le Président,