



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2026 /

R.G. Trib. Trav.

17/2734/A

Date du prononcé

26 JANVIER 2026

Numéro du rôle

2024/AL/621

En cause de :

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI
C/
G M**

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-J

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

Sécurité sociale des travailleurs salariés - chômage - taux chef de ménage
- cohabitation - pension alimentaire - révision et octroi d'un taux
cohabitant et isolé - récupération - limitation
Sécurité sociale des travailleurs salariés - chômage - allocations
d'insertion - octroi limité dans le temps - standstill

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, inscrit à la BCE sous le n° 0206.737.484, dont le siège est
sis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante au principal, intimée sur incident, ci-après l'ONEM,
comparaissant par Maître L W, avocate, à 4000 LIÈGE,

CONTRE :

Monsieur M G, RRN, domicilié à
partie intimée au principal, appelante sur incident, ci-après Monsieur G. ;
comparaissant par Madame L B, déléguée syndicale, porteuse de procuration.

•
• •

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le
24 novembre 2025, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 10 décembre 2024 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 4^e chambre (R.G. n° 17/2734/A), ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 13 décembre 2024 et notifiée à Monsieur G. par pli judiciaire le 16 décembre 2024, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 janvier 2025 ;
- l'ordonnance rendue le 22 janvier 2025, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 12 septembre 2025, et l'ordonnance

- rectificative du 29 août 2025 fixant les plaidoiries à l'audience publique du 22 septembre 2025 ;
- l'avis de remise sur pied de l'article 754 du Code judiciaire notifié au conseil des parties fixant les plaidoiries à l'audience publique du 24 novembre 2025 ;
 - les conclusions d'appel, le dossier de pièces avec inventaire et pièces complémentaires, les conclusions additionnelles et de synthèse avec inventaire ainsi que les dossiers de pièces avec inventaires de Monsieur G., remis au greffe de la cour respectivement les 5 mars, 2 juin, 4 et 6 août 2025 ;
 - les conclusions d'appel, le dossier de pièces, les conclusions additionnelles et le dossier de pièces, les informations complémentaires et le dossier de pièces de l'ONEM, remis au greffe de la cour respectivement les 5 mai, 26 juin et 24 novembre 2025 ;
 - la procuration déposée au dossier de la procédure à l'audience publique du 24 novembre 2025.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 24 novembre 2025.

Monsieur C G, substitut général, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 24 novembre 2025.

Les parties n'ont pas répliqué oralement à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

I. - LES ANTÉCÉDENTS DU LITIGE

Par requête introductive d'instance du 12 juin 2017, Monsieur G. a contesté la décision du 8 mai 2017 par laquelle l'ONEM :

- l'exclut pour la période du 29 août 2014 au 3 mai 2015 du droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille et lui octroie des allocations comme travailleur cohabitant ;
- l'exclut à partir du 4 mai 2015 du droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille et lui octroie des allocations comme travailleur isolé ;
- l'exclut à partir du 1^{er} janvier 2015, car le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois pour le travailleur cohabitant ;
- l'exclut à partir du 1^{er} septembre 2016, car le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois à partir de ses 30 ans pour le travailleur isolé ;
- récupère les allocations de chômage perçues indûment pour les périodes du 29 août 2014 au 3 mai 2015 et à partir du 4 mai 2015 ;
- l'exclut du droit aux allocations à partir du 15 mai 2017 pendant une période de 13 semaines.

Cette décision est motivée comme suit :

« [...] En ce qui concerne l'exclusion sur la base des articles 110 et 114 de l'arrêté royal précité :

Le montant journalier de votre allocation est calculé en fonction de votre catégorie familiale (articles 110 à 119).

Sur le formulaire de déclaration C1 du 29.08.2014, vous avez déclaré habiter seul et payer une pension alimentaire.

Cette déclaration est inexacte. Elle ne correspond pas à votre situation familiale réelle. En effet, le 04.02.2015, vous avez déclaré tardivement cohabiter depuis le 29/08/2014 avec Madame P., bénéficiant d'allocations de chômage, et vos deux enfants à la même adresse.

Le 15/04/2015, vous déclarez cohabiter avec votre fille Clara au 14/04/2015. Vous ne m'avez pas fourni la preuve de la perception des allocations familiales.

De plus, le 24/06/2015, vous déclarez vivre seul depuis le 05/06/2015 et verser une pension alimentaire.

Pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage au taux chef de famille, vous devez prouver le paiement effectif de la pension alimentaire. Or, vous ne m'avez fourni aucune preuve du versement de celle-ci.

Par conséquent, pendant les périodes du 29.08.2014 au 03.05.2015, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur cohabitant (article 110, § 3) et, à partir du 04.05.2015, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur isolé (article 110, § 2).

Compte tenu des réformes législatives survenues le 1^{er} janvier 2015 et compte tenu du fait que vous êtes admis sur base des études, le droit aux allocations d'insertion est limité à l'âge de 30 ans plus 3 ans. Vous avez atteint l'âge maximum. Pour cette raison, vous êtes exclu du droit aux allocations d'insertion à partir du 01.09.2016 et ne pourrez être réadmis que sur base du travail (articles 36 et 63, § 2).

En ce qui concerne la sanction administrative sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal précité :

Vous avez fait une déclaration inexacte qui vous a permis de bénéficier indûment des allocations.

Le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations parce qu'il a fait une déclaration inexacte ou incomplète ou a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement peut être exclu du bénéfice des allocations durant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus [...].

Le directeur peut se limiter à donner un avertissement si, dans les deux ans qui précèdent, aucun événement n'a donné lieu à l'application d'une sanction sur la base des articles 153, 154 ou 155 (article 157bis).

Dans votre cas, la durée de l'exclusion a été fixée à 13 semaines compte tenu de la durée de la période infractionnelle (21 mois).

En ce qui concerne la récupération :

Toute somme perçue indûment doit être remboursée (article 169, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal précité).

Par conséquent, les allocations que vous avez perçues pour les périodes du 29.08.2014 au 03.05.2015 et à partir du 04.05.2015 doivent être récupérées.

[...] »

Le formulaire C31 établi le même jour en exécution de cette décision fait état d'un montant de la récupération s'élevant à la somme de 3 527,55 € pour la période du 29 août 2014 au 14 mai 2017.

L'ONEM a introduit une demande reconventionnelle par voie de conclusions déposées au greffe du tribunal le 11 avril 2020, afin d'obtenir la condamnation de Monsieur G. à lui rembourser la somme de 3 527,55 €.

Par jugement du 10 décembre 2024, le tribunal du travail a considéré en substance que :

- pendant la période du 29 août 2014 au 31 mars 2015, la cohabitation de Monsieur G. et Madame P. est établie, de sorte que l'octroi d'un taux cohabitant, et non charge de famille, est justifié durant cette période ;
- pendant la période du 1^{er} avril 2015 au 3 mai 2015, aucune cohabitation n'est établie et Monsieur G. vivait avec sa fille, de sorte qu'il pouvait prétendre à des allocations au taux chef de famille ;
- pendant la période du 4 mai 2015 au 14 juin 2015, Monsieur G. résidait toujours avec sa fille mineure, de sorte qu'il pouvait prétendre à des allocations au taux chef de famille ;
- à partir du 15 juin 2015, Monsieur G. est tenu au paiement de parts contributives pour ses deux enfants, mais ne rapporte pas la preuve de leur versement effectif, de sorte que la décision d'exclusion des allocations au taux ménage doit être confirmée ;
- s'agissant de la récupération des allocations indûment perçues, compte tenu de la situation familiale compliquée à l'époque de Monsieur G., la bonne foi peut être retenue dans son chef ;
- la sanction administrative, disproportionnée, doit être réduite à six semaines ;
- pour la catégorie de chômeurs à laquelle Monsieur G. appartient, l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 est contraire au principe de standstill.

Le tribunal a dès lors :

- dit le recours recevable et partiellement fondé ;
- réformé la décision de l'ONEM dans la mesure ci-après ;
- dit pour droit que Monsieur G. peut prétendre au droit aux allocations comme travailleur cohabitant, du 29 août 2014 au 31 mars 2015 ;

- dit pour droit que Monsieur G. peut prétendre au droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille, du 1^{er} avril 2015 au 3 mai 2015, et du 4 mai 2015 au 16 [lire 14] juin 2015 ;
- limité la récupération des allocations aux 150 derniers jours d'indemnisation indue ;
- réduit la sanction à six semaines d'exclusion ;
- écarté l'application de l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, §§ 2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en la cause en application de l'article 159 de la constitution ;
- annulé en conséquence la décision d'exclusion du droit aux allocations d'insertion à dater du 1^{er} janvier 2015 ;
- dit recevable la demande reconventionnelle de l'ONEM, et ordonné une réouverture des débats afin de permettre à l'ONEM de proposer un nouveau calcul de l'indu ;
- réservé à statuer pour le surplus, en ce compris les dépens.

Il s'agit du jugement attaqué.

Par son appel, l'ONEM demande :

- le rétablissement de l'exclusion prise sur la base de l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;
- la confirmation de sa demande reconventionnelle et la condamnation de Monsieur G. au remboursement de la somme de 2 917,70 €, à majorer ou à minorer en prosécution de cause ;
- à titre subsidiaire, si la cour retient une violation de l'obligation de standstill et écarte la nouvelle mouture de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage au profit de l'ancienne disposition la précédant directement, qu'il soit dit pour droit que l'assuré social est rétabli dans son droit aux allocations « *sous réserve du fait qu'il remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse* » ;
- qu'il soit statué ce que de droit quant aux dépens.

Monsieur G. a formé appel incident par ses conclusions du 5 mars 2025 à l'encontre du jugement du 10 décembre 2024 en ce qui concerne la période débutant le 15 juin 2015, estimant qu'il peut prétendre au taux chef de ménage, et demande pour sa part :

- concernant l'appel principal :
 - à titre principal :
 - qu'il soit dit pour droit que l'arrêté royal du 28 décembre 2011 introduisant l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage viole l'article 12 de la Charte sociale européenne, les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels et le 1^{er} protocole additionnel de la Convention européenne des Droits de l'Homme combiné à l'article 14

de ladite convention, l'article 23 de la Constitution, et les articles 3 alinéa 1^{er} et 84, § 1^{er}, 2° - dans sa version antérieure à la loi du 19 janvier 2014 - des lois coordonnées sur le Conseil d'État ou l'une de ses dispositions seulement, les articles 10 et 11 de la Constitution, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre toute forme de discrimination entre les femmes et les hommes ;

- l'écartement de l'application de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 introduisant l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage sur pied de l'article 159 de la Constitution ;
- la condamnation de l'ONEM à le rétablir dans ses droits tels qu'ils existaient avant l'adoption de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 et à lui verser les allocations d'insertion à partir de la date 1^{er} janvier 2015 majorées des intérêts légaux et judiciaires ;
- à titre subsidiaire :
 - qu'il soit dit pour droit que le délai de 36 mois prévu à l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 débute le 1^{er} septembre 2013 ;
 - la condamnation de l'ONEM à lui verser des allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 en conséquence ;
- concernant l'appel incident, qu'il soit dit pour droit qu'il peut continuer de prétendre aux allocations de chômage au taux chef de ménage à partir du 4 mai [lire 15 juin] 2015 ;
- la condamnation de l'ONEM aux dépens.

II. - LA RECEVABILITÉ DES APPELS

Le jugement attaqué a été notifié le 11 décembre 2024. L'appel formé le 13 décembre 2024 l'a été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel sont également remplies.

L'appel principal est recevable.

Il en va de même de l'appel incident formé par Monsieur G. en ses premières conclusions d'appel.

IV. - LE FONDEMENT DE L'APPEL

a. Quant au taux des allocations applicable à Monsieur G. à compter du 15 juin 2015

Textes et principes

Le montant des allocations de chômage varie selon que le chômeur est considéré comme un travailleur avec charge de famille, ou comme isolé ou encore, comme cohabitant.

Il résulte de l'article 110, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qu'est considéré comme ayant charge de famille le chômeur qui :

« habite seul et paie de manière effective une pension alimentaire :

a) sur la base d'une décision judiciaire ;

b) sur la base d'un acte notarié dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel ou d'une séparation de corps ;

c) sur la base d'un acte notarié au profit de son enfant, soit à la personne qui exerce l'autorité parentale, soit à l'enfant majeur, si l'état de besoin subsiste. »

Le paiement d'une pension alimentaire ne peut donc être pris en compte que s'il est fait sur la base d'un jugement ou d'un acte notarié.

D'autre part, ce paiement doit être effectif. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 24 janvier 2002 modifiant l'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage souligne que *« cette exigence d'effectivité concrétise l'objectif initial des pouvoirs publics et de l'ONEM en particulier, qui était de permettre au chômeur débiteur alimentaire de s'acquitter de son obligation en lui assurant un complément d'allocations à cette fin »*¹.

L'exigence que la pension alimentaire soit prévue par le jugement ou par acte notarié garantit dans une certaine mesure le paiement effectif de celle-ci².

La cour du travail de Bruxelles a considéré à raison que cette disposition *« permet, dans une large mesure, d'éviter des arrangements qui pourraient se faire entre les ex-conjoints ou ex-partenaires au préjudice du régime du chômage »*³.

Il a été décidé par la cour du travail de Mons, et la cour se rallie à cette jurisprudence, qu'un paiement intervenant en vertu d'une convention sous seing privé ne permet pas l'indemnisation au taux charge de famille⁴, et que *« en la matière, la seule existence d'une obligation alimentaire ou même d'un accord entre parties ne suffit pas »*⁵.

La condition reprise dans l'article 110, § 1^{er}, 3°, soit que le travailleur qui sollicite le statut de travailleur ayant charge de famille paie de manière effective une pension alimentaire, suppose

¹ M.B., 5 février 2002, p. 3798.

² F. LAMBRECHT, « Titre 3 – Calcul des allocations de chômage » in SIMON, M. (dir.), Chômage, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 362.

³ C. trav. Bruxelles, 17 février 2016, RG n° 2014/AB/488, www.terralaboris.be.

⁴ C. trav. Mons (4^{ème} ch.), 20 janvier 2016, R.G. n° 2014/AM/218, inédit, cité par F. LAMBRECHT, *op.cit.*, p. 361.

⁵ C. trav. Mons (5^{ème} ch.), 19 mai 2016, R.G. n° 2015/AM/127, inédit, cité par F. LAMBRECHT, *op.cit.*, p. 361.

que le travailleur s'acquitte personnellement de son obligation alimentaire, et ce, au moment même où il perçoit des allocations comme travailleur ayant charge de famille. Les allocations majorées qu'il perçoit lui sont en effet accordées afin de lui permettre de faire face, mois par mois, à des dépenses supplémentaires dues à ses obligations alimentaires⁶.

À cet égard, le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 24 janvier 2002 précise que *« Néanmoins, avant de revoir le taux d'allocations à la baisse et éventuellement d'infliger une sanction (pour déclaration inexacte, incomplète ou tardive), le directeur du bureau du chômage compétent pourra laisser un délai pour régulariser la situation. En effet, celui-ci est tenu, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de prendre en considération l'ensemble des éléments présentés par le chômeur, tels que par exemple un retard isolé de paiement, des difficultés financières passagères, des modalités particulières de paiement. »*

La preuve d'un paiement effectif incombe au chômeur qui se prévaut du taux réservé au travailleur ayant charge de famille ; cette preuve peut être administrée par toutes voies de droit, pour peu que l'effectivité du paiement puisse être vérifiée sur la base d'éléments objectifs. Une déclaration de l'ex-conjoint attestant de la perception est cependant insuffisante⁷.

Application

En l'espèce, il résulte des éléments produits aux débats qu'un jugement du tribunal de la famille du tribunal de première instance de Liège, division Liège, du 15 juin 2015, a notamment condamné Monsieur G. au paiement à la mère, à dater du 1^{er} juin 2015, de la somme de 100 € par mois et par enfant à titre de part contributive dans les frais d'entretien et d'éducation des enfants Clara et Noan, les allocations familiales revenant en sus à la mère.

Force est cependant de constater que Monsieur G. ne rapporte pas la preuve du paiement effectif de ces parts contributives compte tenu des principes énoncés ci-dessus, puisqu'il a produit uniquement aux débats :

- des attestations de son ex-compagne attestant des paiements effectués ;
- deux uniques extraits de banque, concernant les mois de mars et mai 2017.

L'appel incident est dès lors non fondé.

b. Quant à l'urgence

⁶ Dans le même sens, C. trav. Bruxelles, 27 février 2013, RG n° 2011/AB/335, www.terralaboris.be.

⁷ En ce sens, C. trav. Mons, 11 octobre 2018, R.G. n° 2017/AM/231.

L'article 3, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, impose en principe au pouvoir exécutif, hors les cas d'urgence spécialement motivés, de soumettre à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tout projet d'arrêté réglementaire.

En vertu de l'article 84, § 1^{er}, des mêmes lois, tel qu'il était en vigueur à l'époque de l'adoption de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, le délai imparti au Conseil d'État est le plus fréquemment de 30 jours, réduits à cinq jours ouvrables en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande (prorogeables à huit jours lorsque l'avis de l'assemblée générale est requis). Lorsque 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. Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que, dans ce cas, le Conseil d'État borne son examen à trois points : la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi de l'accomplissement des formalités prescrites.

La section de législation du Conseil d'État contrôle l'urgence invoquée pour demander un avis en cinq jours et s'il estime qu'elle n'est pas présente, soit que la motivation de l'urgence soit tout simplement absente, soit qu'elle ne soit pas exacte ou pas pertinente, il déclare la demande d'avis non recevable⁸, ce qui implique que l'avis émis se limite au constat de l'absence d'urgence et n'aborde pas même les trois points précités.

En outre, dans un arrêt du 21 janvier 2008⁹, la Cour de cassation indique 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'État, excédé ou détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence. »

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

- la motivation de l'urgence figure dans le préambule de l'arrêté royal ;
- le motif invoqué est réel, ce qui implique que les motifs d'urgence ne peuvent pas être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l'autorité elle-même¹⁰ ;
- la pertinence du motif invoqué, soit qu'il résulte de circonstances précises et particulières que la consultation de la section de législation du Conseil d'État n'aurait pu se faire dans

⁸ M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 199-200.

⁹ Cass., 21 janvier 2008, R.G. n° S.07.0025.F/1.

¹⁰ C.E., 23 décembre 1997, R.G. n° 70.502, www.raadvst-consetat.be.

les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci¹¹.

L'appréciation de ces conditions est sévère, s'agissant d'une exception, et l'obstacle ne sera pas surmonté si la motivation présente des allures tautologiques ou stéréotypées, des circonstances particulières idoines doivent être développées¹².

En l'espèce, l'urgence était motivée par le préambule du futur arrêté royal du 28 décembre 2011 comme suit :

« 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 1^{er} janvier 2012 »

Le Conseil d'État, saisi le 19 décembre 2011, a rendu son avis le 21 décembre 2011¹³ et il n'a pas remis en cause la motivation de l'urgence.

La date d'adoption de l'arrêté est le 28 décembre 2011 et celle de sa publication au Moniteur belge est également le 28 décembre 2011 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, dans le souci d'éviter un effet rétroactif et dans un souci de cohérence de l'ensemble de la réforme.

Les avis préalables visés dans le préambule de l'arrêté royal sont les suivants :

- l'avis de l'inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011 ;
- l'avis du Comité de gestion de l'ONEM du 15 décembre 2011 ;
- l'accord du ministre du Budget, donné le 16 décembre 2011.

Aucune incohérence chronologique ne peut donc être soulevée.

¹¹ En ce sens, C.E., 23 décembre 1997, R.G. n° 70.502, www.raadvst-consetat.be.

¹² F. ETIENNE et B. GRAULICH, « Le respect des formalités de consultation de la section de législation du Conseil d'État dans la réglementation du chômage » in Actualités de la sécurité sociale - évolution législative et jurisprudentielle, Commission Université-Palais, Larcier, 2004, pp. 431 à 440.

¹³ Avis n° 50.751/1 : les avis sont publiés sur http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr&page=adv_search

La motivation, sur le fond, est pertinente au regard des impératifs et des objectifs budgétaires invoqués à la sortie d'une crise gouvernementale.

La cour se rallie à sa jurisprudence en la matière¹⁴ qui rappelle, sur ce point, que suite à la crise politique survenue après les élections législatives fédérales belges du 13 juin 2010, le gouvernement n'a été formé que le 6 décembre 2011, tandis que durant ce laps de temps, aucune mesure d'envergure n'a pu être prise, le gouvernement étant en affaires courantes. Le gouvernement a donc fait preuve de diligence pour adopter la mesure critiquée.

Le délai ordinaire n'aurait donc pas pu être respecté et l'arrêté royal du 30 décembre 2011 n'est en conséquence pas entaché d'illégalité formelle.

c. Quant à l'obligation de standstill

Textes et principes applicables

L'article 23 de la constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et qu'à cette fin, la loi, le décret ou l'ordonnance garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

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'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général¹⁵.

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 âgées¹⁶.

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.

¹⁴ Voy. C. trav. Liège, 11 septembre 2017, R.G. n° 2016/AL/413 ; C. trav. Liège, 9 novembre 2017, R.G. n° 2016/AL/358 ; C. trav. Liège, 4 août 2020, R.G. n° 2019/AL/532.

¹⁵ C.C., 31 mai 2011, n° 102/2011 ; C.C., 27 juillet 2011, n° 135/2011 ; C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 133/2015 ; C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309 ; C.E., 6 décembre 2011, n° 216.702 ; Cass., 5 mars 2018, RG n° S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, RG n° S.14.0011.F, juportal, J.T.T., 2015, p. 118 et obs. P. GOSSERIES, « À propos de l'obligation de standstill », ; Cass., 18 mai 2015, RG n° S.14.0042.F, juportal.

¹⁶ Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F ; Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F.

L'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, limite en principe le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois qui court à dater de la reconnaissance du droit, et au plus tôt au 1^{er} janvier 2012, alors que 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.

Pour déterminer si la modification réglementaire en cause respecte le principe de standstill, il convient de vérifier¹⁷ :

- si la mesure entraîne un recul du niveau de protection sociale sensible ou significatif par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur¹⁸ ;
- si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs ;
- si ce recul est proportionné à ces motifs.

S'agissant d'établir l'existence ou non d'un recul significatif, le raisonnement à opérer est relatif : la régression sera telle dans la mesure où elle s'applique au demandeur en justice, sans qu'elle emporte nécessairement un recul général du niveau de protection pour toutes les personnes concernées par la réforme¹⁹.

En revanche, les motifs d'intérêt général qui doivent justifier la mesure de recul ne peuvent reposer que « *sur une évaluation collective, globale (analyse économique, statistique, mathématique, théorique, prévisionnelle...) des effets de la mesure* »²⁰, de sorte que « *la mission dévolue au juge, s'agissant de cette appréciation, est d'opérer, en termes généraux et abstraits, un contrôle de la constitutionnalité du travail législatif ou réglementaire* »²¹.

Les motifs d'intérêt général ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur²².

¹⁷ D. Dumont, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68.

¹⁸ C. trav. Liège (division Neufchâteau), 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 18 janvier 2017, RG n° 2015/AB/501, www.terralaboris.be; C. trav. Liège, 11 septembre 2017, *J.T.T.*, 2018, p. 39 ; C. trav. Bruxelles, 11 septembre 2019, RG n° 2016/AB/651 et 2016/AB/661, www.terralaboris.be.

¹⁹ En ce sens, D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p. 605.

²⁰ C. trav. Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532, www.terralaboris.be.

²¹ D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », *J.T.*, 2019, p. 621-628.

²² C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, *J.T.T.*, 2019, p. 138.

Le contrôle ainsi opéré par les juridictions du travail n'est pas un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs²³. Le législateur (au sens large), s'il ne peut sans motif d'intérêt général opérer un recul significatif d'un droit garanti par l'article 23 de la Constitution, conserve le pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré.

Le caractère approprié de la mesure est défini par la doctrine comme l'aptitude de la mesure à atteindre le motif d'intérêt général allégué.

Le caractère nécessaire de celle-ci porte sur son caractère propre à atteindre le but poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d'y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental auquel il est porté préjudice.

L'exigence de proportionnalité de la mesure implique que les préjudices causés par celle-ci ne peuvent pas être démesurés par rapport aux bénéfices escomptés par l'auteur de la mesure.

S'agissant de la charge de la preuve, elle est répartie entre le demandeur et l'autorité : il appartient au premier de démontrer un recul significatif du niveau de protection, tandis qu'il incombe à la seconde de démontrer que la régression est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général²⁴.

En cas de doute quant à savoir si l'auteur de la norme a suffisamment pris en compte l'obligation de standstill au moment de l'adoption de la mesure, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier le demandeur²⁵.

Application

La limitation dans le temps des allocations d'insertion constitue un recul du degré de protection dans le chef de Monsieur G., puisque ce droit aux allocations d'insertion, accordé auparavant sans limites de temps, se voit à présent limité à une période de 36 mois.

Ce recul est significatif, puisqu'il entraîne, au terme de cette période, la suppression, sans aucune mesure compensatoire, des allocations d'insertion.

Tel est le cas pour Monsieur G., l'application par l'ONEM de la réforme ayant mis fin à son droit aux allocations d'insertion à compter du 1^{er} janvier 2015.

²³ C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, RG n° 2019/AB/255.

²⁴ C. trav. Bruxelles, 11 septembre 2019, RG n°s 2016/AB/651 et 2016/AB/661, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, RG n° 2019/AB/255, www.terralaboris.be.

²⁵ Concl. avant Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F ; C. trav. Liège, 25 mars 2019, RG n° 2017/AL/441, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479, www.terralaboris.be; C. trav. Liège (division Namur), 6 novembre 2018, *J.T.T.*, 2019, p. 138 ; D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p. 606.

Quant à la question de savoir si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'ONEM se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, déjà cité ci-dessus.

La cour relève que ces motifs ont été invoqués non pour justifier le recul de la protection sociale résultant de la réforme en cause, mais afin de justifier l'urgence d'obtenir l'avis du Conseil d'État dans un délai de cinq jours ouvrables²⁶, et constate que l'arrêté royal n'est précédé d'aucun rapport au Roi.

À supposer qu'ils puissent être retenus au titre de justification de la mesure, les objectifs du gouvernement, selon ledit préambule, étaient :

- un taux d'emploi de 73,2 % en 2020 ;
- l'insertion des jeunes sur le marché du travail ;
- les efforts budgétaires devant être livrés par la Belgique.

Dans un arrêt du 14 septembre 2020²⁷, la Cour de cassation, saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour autrement composée qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de standstill à l'issue d'un contrôle de l'application de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal à un travailleur âgé, a cassé l'arrêt sur base de la motivation suivante :

« 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 chômeur 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.

²⁶ Dans le même sens, C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, R.G. n° 2017/AB/479.

²⁷ Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F, www.juportal.be; voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n° S.19.0083.F.

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. »

Il ressort de cette jurisprudence de la Cour de cassation que, toutes les réductions de prestations sociales réduisant les dépenses et incitant les bénéficiaires à fournir des efforts supplémentaires pour s'insérer sur le marché du travail, contribuant ce faisant à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, les considérations suivantes ne sont pas suffisantes pour justifier un recul significatif du niveau de protection :

- des objectifs 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 chômeur examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs ;
- l'intervention possible des CPAS, celle-ci étant assurée à toute personne.

Il ressort également de cette jurisprudence que la justification doit être apportée en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

Pour autant que de besoin, la cour de céans précise que la Cour de cassation n'est pas revenue sur cette jurisprudence en son arrêt du 12 octobre 2020²⁸, qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. La Cour de cassation a au demeurant confirmé sa position en un arrêt du 19 avril 2021²⁹.

En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'Économie et du Travail a d'ailleurs indiqué en date du 25 mai 2021³⁰ :

« J'ai demandé à l'ONEM de ne plus faire systématiquement appel des décisions rendues en première instance, à présent que la jurisprudence est connue et qu'elle s'est stabilisée, notamment à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation. Je pense en effet que les décisions définitives doivent pouvoir intervenir le plus rapidement possible. »

En l'espèce, la cour estime que le caractère approprié et nécessaire au regard des motifs invoqués par l'ONEM, qui relèvent de l'intérêt général, ce qui n'est pas contesté, n'est pas établi.

La cour relève en premier lieu que Monsieur G. est né le 25 août 1983, et n'appartient donc pas à la catégorie des « jeunes travailleurs » au sens de l'article 36 de l'arrêté royal du

²⁸ Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F.

²⁹ Cass., 19 avril 2021, R.G. n° 20.0068.F, www.terralaboris.be.

³⁰ Commission des affaires sociales, séance du 25 mai 2021, COM 448, p. 48.

25 novembre 1991 (la limite étant fixée à 25 ans depuis le 1^{er} janvier 2015), de sorte que l'objectif de l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi n'est pas pertinent pour justifier la mesure en cause à l'égard de la catégorie de chômeurs à laquelle il appartient.

Quant à l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % en 2020, qui dépasse la seule problématique des jeunes travailleurs, l'ONEM développe de manière générale une argumentation selon laquelle l'octroi illimité des allocations de chômage décourage l'acceptation d'un emploi alors que la limitation dans le temps de celui-ci incite les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi. L'ONEM fait état à l'appui de cette argumentation de différents rapports annuels établis par lui-même, ce qui, au vu de sa qualité de partie au litige, en limite nécessairement la valeur probante, ainsi qu'un rapport de la Cour des comptes.

Aucun de ces documents n'émane de l'auteur de la norme qui n'y a fait par ailleurs aucune mention, le préambule de celle-ci, dont un extrait a été cité ci-dessus, faisant uniquement référence à l'avis du Comité de gestion de l'ONEM du 15 décembre 2011, à celui de l'Inspection des Finances du 13 décembre 2011, et à l'accord du ministre du Budget donné le 16 décembre 2011.

En outre, la pièce la plus ancienne à laquelle l'ONEM fait référence est son rapport annuel de 2015, établi sur la base de l'ensemble des chiffres de l'année 2014 et donc nécessairement rédigé en 2015, ce qui exclut qu'il ait pu servir de base de projection pour une mesure adoptée par arrêté royal du 28 décembre 2011.

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, les programmes nationaux de réforme (PNR) et les décisions d'ajustements prises en Conseil des ministres, auxquels il est également fait référence, ne sont par ailleurs pas de nature à démontrer le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée au regard de l'objectif invoqué, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation précitée *supra*³¹.

À l'estime de la cour, les documents produits par l'ONEM, les chiffres et les commentaires qu'il en fait, ne répondent pas à la question de savoir en quoi la mise en place d'un délai de trois ans qui met fin à tout mode d'accompagnement par le fait même de son écoulement constituerait une mesure appropriée pour la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Monsieur G. au regard de l'objectif évoqué.

S'agissant plus particulièrement des rapports annuels et de l'affirmation de l'ONEM selon laquelle il en ressortirait que la limitation du droit aux allocations d'insertion aurait eu un effet réel sur la remise au travail et le niveau d'emploi, la cour observe que :

- les documents produits ne permettent pas de déterminer l'impact de la mesure au regard de l'objectif de remise au travail dans la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Monsieur G. ;

³¹ Dans le même sens, C. trav. Liège, 20 décembre 2021, R.G. n° 2017/AL/574, www.terralaboris.be.

- ils sont contredits par d'autres études, universitaires et donc n'émanant d'aucune des parties à la cause tout en étant scientifiquement établies, selon lesquelles en substance, la limitation du droit aux allocations d'insertion n'a pas, de manière significative, incité les jeunes à chercher plus activement un emploi, ni ne les a encouragés à décrocher un diplôme et, de ce fait, augmenté leurs chances de trouver un emploi³².

Le caractère nécessaire et proportionné au regard de l'objectif de relance du taux d'emploi, n'est pas non plus rapporté par l'ONEM à l'estime de la cour, qui relève que celui-ci ne prouve pas que l'auteur de la norme aurait étudié d'autres possibilités de mise en œuvre de sa réforme qui auraient pu avoir un impact moins important en matière de protection sociale sur la catégorie de chômeurs concernés : il ne ressort pas des éléments produits aux débats que l'autorité réglementaire ait vérifié s'il existait « *une mesure moins régressive susceptible d'atteindre le même objectif* »³³.

En ce qui concerne l'objectif budgétaire, l'ONEM fait état de considérations tout à fait générales et stéréotypées quant aux engagements européens, aux contraintes budgétaires et au contexte de crise économique que connaissaient alors la Belgique et les autres États européens, et les chiffres avancés par l'ONEM sur base des rapports annuels émanant de ses services qu'il produit aux débats ne démontrent pas plus l'impact de la seule mesure contrôlée sur le budget des allocations d'insertion ou au regard de la catégorie de chômeurs concernée. En ce sens, la Cour des comptes, dans le rapport produit aux débats par l'ONEM³⁴, pose d'ailleurs le constat que :

« La réglementation relative à la plupart des mesures budgétaires a été adoptée et mise en œuvre. L'ONEM n'est toutefois pas à même d'en mesurer le rendement individuel, et ce, pour plusieurs raisons. L'ONEM souligne, d'une part, qu'il est difficile d'isoler l'effet d'une mesure par rapport à l'effet de la conjoncture, de la démographie ou d'autres mesures prises dans le même domaine ou dans des domaines connexes. D'autre part, outre les économies directes, les mesures prises peuvent aussi avoir un effet indirect sur l'emploi qui réduit les dépenses en allocations de chômage, et sur les recettes en cotisations sociales et en fiscalité. Enfin, certaines mesures ont également des effets préventifs ou dissuasifs qui induisent des changements de comportement qui sont très difficiles à évaluer. » (page 47)

Le rapport se poursuit en analysant de manière spécifique les allocations d'insertion en page 49 :

« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} septembre 2015.

³² B. Cockx, K. Declercq, M. Dejemeppe, B. Van der Linden, "Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ? », *Regards Économiques*, publication des économistes de l'UCLouvain, n° 171, juin 2022.

³³ I. HACHEZ, "Le principe de standstill : actualité et perspectives », *R.C.J.B.*, 2012, p. 14.

³⁴ Cour des comptes, *Cahier relatif à la sécurité sociale*, août 2016.

Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion et donc, du montant des allocations d'insertion versées en 2015 (-245,4 millions d'euros), sans que l'ONEM puisse en préciser le rendement individuel.

La plupart des personnes qui tombent dans le champ d'application de ces mesures ne font plus de demandes d'allocations. En l'absence de demandes, l'ONEM ne peut pas estimer l'incidence. On constate une diminution importante des entrées dans le régime des allocations d'insertion par rapport aux années précédentes. Il faut toutefois aussi tenir compte des effets de la démographie, de la prolongation de l'âge de la scolarité et de l'extension du suivi de la recherche active d'emploi aux jeunes en stage d'insertion. »

La cour ne peut donc que constater que l'ONEM ne rapporte pas la preuve que la mesure contrôlée était appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général d'économies budgétaires.

Pour le surplus, la cour rejoint la jurisprudence³⁵ qui considère que :

« Le fait que la mesure litigieuse contienne une mesure transitoire et soit modalisée ne permet pas d'arriver, en l'état, à une autre conclusion sur le terrain de la nécessité et de la proportionnalité, puisqu'une autre mesure qui concilie l'objectif budgétaire sans sacrifier celui de l'insertion, objectifs couplés dans la réforme litigieuse, existe déjà dans la pratique, des évaluations du comportement d'activation. Enfin, envisager la proportionnalité de la mesure en mettant dans la balance la sauvegarde de la dignité humaine par le biais de l'intervention d'une protection subsidiaire (celle de l'octroi de l'aide sociale à l'intervention des CPAS) ne répond a priori pas à un objectif budgétaire s'agissant de potentiellement transférer la charge financière à un autre secteur de la sécurité sociale ni, plus fondamentalement et certainement, pas à celui d'une insertion socioprofessionnelle plus rapide et plus favorable. »

C'est donc à bon droit que les premiers juges, en vertu de l'article 159 de la Constitution, ont écarté l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et appliqué à Monsieur G. l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en sa version antérieure à celle applicable au 1^{er} janvier 2012.

d. Quant au respect des conditions d'octroi autres que celles liées à l'âge

En vertu de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, « la décision rendue en faveur du chômeur par la juridiction compétente ne peut produire ses effets que pour autant que l'intéressé se soit conformé pendant la période litigieuse aux dispositions du présent arrêté ».

³⁵ C. trav. Liège, 4 août 2020, R.G. n° 2019/AL/532.

Contrairement à ce qu'indique l'ONEM, la mention expresse au niveau du dispositif de la décision à intervenir d'une réserve relative au respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion n'est donc pas nécessaire, dès lors qu'elle est de droit en vertu du texte réglementaire précité.

Monsieur G. indique pour sa part que cette réserve ne peut permettre à l'ONEM de considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable.

Il résulte des différents écrits de procédure que la question posée ici est essentiellement celle de savoir s'il est permis à l'ONEM d'invoquer à l'encontre de Monsieur G. la radiation d'office de son inscription comme demandeur d'emploi durant une partie de la période litigieuse.

L'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit à cet égard que pour bénéficier des allocations, le chômeur doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi, et qu'il « *ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :*

1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi ;

2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué ;

3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse ;

4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »

Dans un arrêt du 15 septembre 2016³⁶, auquel la cour de céans se rallie, la cour du travail de Bruxelles a jugé que l'usage de l'adverbe « *notamment* » à l'article 58, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne peut impliquer que le service régional de l'emploi peut ajouter à son gré aux conditions de la loi, d'autres motifs de radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui permettrait indirectement de priver un chômeur d'allocations pour un motif non prévu par la réglementation.

Il appartient en outre à l'ONEM de contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet : en un arrêt du 26 mai 2008³⁷, la Cour de cassation indique que la radiation d'office par le service régional de l'emploi compétent de l'inscription comme demandeur d'emploi d'un travailleur ne lie pas l'ONEM, qui doit vérifier si les conditions d'octroi des allocations sont réunies et, dès lors, contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet. Il a le pouvoir de revoir l'admission aux allocations du travailleur en prenant en compte les journées pendant lesquelles l'inscription comme demandeur d'emploi a été radiée à tort.

En l'espèce, Monsieur G. a été radié automatiquement par le FOREM à la suite de la réception d'un flux informatique émanant de l'ONEM faisant état d'une période de non-paiement des

³⁶ C. trav. Bruxelles (8^{ème} ch.), 15 septembre 2016, R.G. n° 2015/AB/328, www.terralaboris.be.

³⁷ Cass., 26 mai 2008, R.G. n° S.07.0076.F, *Chron. D.S.*, 2009, liv. 3, 138.

allocations, situation non prévue par l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme motif justifiant la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi.

Cette communication de l'ONEM au FOREM fait suite à l'application par l'ONEM à Monsieur G., de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, que ce dernier a contesté devant le tribunal du travail, et dont la cour de céans confirme par le présent arrêt qu'elle doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution, au motif que ledit article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a méconnu l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution ainsi qu'il a été relevé ci-dessus.

Il ressort d'une instruction de l'ONEM qui, à l'estime de la cour, doit pouvoir trouver à s'appliquer en la présente affaire compte tenu des principes énoncés *supra* que « *la radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas de l'attitude fautive ou négligente du chômeur, mais bien de la procédure (partiellement) automatisée relative à la gestion des banques de données ne peut pas entraîner la non-indemnisation du chômeur* ». ³⁸

La solution retenue dans cette circulaire a d'ailleurs été formalisée par l'article 5 du décret du 12 novembre 2021, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022, relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi qui limite drastiquement les hypothèses dans lesquelles l'inscription comme chercheur d'emploi peut prendre fin.

Les travaux préparatoires³⁹ précisent à ce propos que :

« Le chercheur d'emploi inscrit obligatoirement n'est plus radié à la suite de l'imposition d'une sanction dans le cadre du contrôle de sa disponibilité sur le marché du travail. Le fait qu'il n'ait pas rempli ses obligations en la matière n'implique pas qu'il ne soit plus à la recherche d'un emploi. Cette option est prise dès lors que de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation sont conditionnés à l'inscription en tant que chercheur d'emploi inoccupé. En outre, elle permet d'éviter que certaines personnes sortent des radars, d'assurer qu'elles puissent toujours être identifiées et d'éviter ainsi leur marginalisation et leur enlèvement dans la spirale du non-emploi.

Au regard des obligations imposées en matière d'ouverture des droits à la sécurité sociale, la personne qui s'inscrit en tant que chercheur d'emploi doit se réinscrire si elle devient inoccupée, au cours de la période de validité de son inscription à durée déterminée.

Le FOREM n'est plus habilité à radier l'inscription d'un chercheur d'emploi en se fondant sur les cas de radiation d'office, prévus à l'article 58, §1^{er}, alinéa 5, de l'arrêté royal précité ».

³⁸ Circulaire interne n° 31000/058/071/63700A/AM, p.3.

³⁹ Projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi, Commentaire des articles, *Doc. Parl. w.*, sess. ord. 2021-2022, n°544/1, p. 13.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, il est donc expressément prévu en Région wallonne que le chômeur exclu du bénéfice des allocations (notamment d'insertion) n'est plus radié automatiquement de son inscription comme chercheur d'emploi.

En outre et surabondamment, en son arrêt du 15 septembre 2016 précité, la cour du travail de Bruxelles a relevé en substance que :

- le but de la communication par un flux électronique de l'identité de toutes les personnes qui ne bénéficient plus d'allocations de chômage est l'actualisation des données des services régionaux de l'emploi, pour éviter que ces derniers ne se retrouvent avec une énorme quantité de données inexactes relatives à des personnes ayant repris le travail et renoncé aux allocations ;
- dans cette idée, l'ONEM n'avait aucune raison d'inclure dans cette communication les noms des chômeurs auxquels le droit aux allocations avait été refusé, mais qui avaient contesté cette décision devant le tribunal du travail et qui avaient l'obligation de maintenir pendant toute la durée de la procédure leur inscription comme demandeur d'emploi ;
- en omettant, soit d'affiner sa communication des personnes susceptibles d'être radiées comme demandeurs d'emploi, soit d'attirer l'attention du service régional de l'emploi sur les réserves à formuler au sujet de sa communication des données, l'ONEM a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil en manquant à son obligation de prudence et de vigilance, dont le préjudice pour le chômeur peut être réparé « en nature » en accordant à celui-ci le droit aux allocations de chômage pour les périodes concernées.

Cette jurisprudence, que la cour rejoint, est applicable au cas d'espèce.

Monsieur G. n'avait donc pas à être radié automatiquement, la cour précisant qu'il est indifférent qu'il ait été informé ou non de cette radiation qui n'aurait pas dû intervenir et dont l'ONEM ne devait pas tenir compte.

La cour précise encore, pour autant que de besoin, s'agissant de la condition liée au contrôle de la disponibilité active du chômeur, que vu l'exclusion du bénéfice des allocations, il ne peut être reproché au chômeur de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants.

En conséquence, Monsieur G. doit être rétabli en son droit aux allocations d'insertion à dater du 1^{er} janvier 2015, tant qu'il continuera à remplir les conditions d'octroi desdites allocations, et sans que l'ONEM puisse *a posteriori* reprocher au chômeur d'avoir fait l'objet d'une radiation d'office de son inscription comme demandeur d'emploi consécutive à la décision litigieuse et de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants.

L'appel principal est dès lors non fondé.

e. Quant à la demande reconventionnelle de l'ONEM

L'article 169, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que toute somme perçue indûment doit être remboursée.

L'alinéa 2 précise toutefois, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, que la récupération est limitée aux cent cinquante derniers jours d'indemnisation indue, la bonne foi étant définie comme « *l'absence de conscience du caractère indu du paiement* »⁴⁰.

La notion de bonne foi implique la prise en considération de l'ensemble des circonstances entourant le comportement incriminé. Le concept de bonne foi ne se limite pas à l'absence d'esprit de fraude et ne s'identifie pas non plus au cas digne d'intérêt sur le plan social. La bonne foi peut être reconnue dans le chef de la personne qui ignorait et pouvait raisonnablement ignorer qu'elle était en infraction. Si certaines infractions concernent des règles de base qu'aucun chômeur ne peut raisonnablement ignorer, il faut relativiser l'adage selon lequel nul n'est censé ignorer la loi lorsque sont en cause des règles changeantes que même les spécialistes ne maîtrisent pas parfaitement⁴¹.

S'agissant de la récupération des allocations que Monsieur G. a perçues indûment pour les périodes du 29 août 2014 au 31 mars 2015 (période n'ayant pas fait l'objet de contestation en degré d'appel), et à partir du 15 juin 2015, elle doit, en conséquence de ce qui a été exposé ci-dessus, être confirmée quant à son principe, ainsi que l'a constaté à bon droit le premier juge.

Tout comme le premier juge, la cour de céans considère que la bonne foi de Monsieur G. est établie en l'espèce :

- il résulte des éléments produits aux débats d'une part, que la situation familiale de Monsieur G. a, comme le relève le premier juge, été fort compliquée à l'époque, la cour constatant, s'agissant de la période 29 août 2014 au 31 mars 2015 pendant laquelle Monsieur G. et Madame P. ont cohabité, qu'elle fait suite à une séparation intervenue précédemment et a pris fin à la suite d'une violente dispute ainsi qu'il ressort de jugements du tribunal de la famille de Liège, et d'autre part, que c'est Monsieur G. lui-même qui, par un formulaire C1 du 4 décembre 2015 avec effet au 29 août 2014, indiquera avoir vécu avec Madame P. durant cette période, cette déclaration étant à l'origine de la révision de son dossier ;
- en ce qui concerne la période ayant débuté à partir du 15 juin 2025, la récupération doit être confirmée uniquement en raison de ce que Monsieur G. échoue à rapporter la preuve du paiement effectif des parts contributives.

⁴⁰ H. MORMONT, *La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, 2011, p. 683.

⁴¹ C. trav. Mons, 15 décembre 2022, R.G. n° 2021/AM/351.

La cour estime dès lors que Monsieur G. peut bénéficier de la limitation dans la récupération de l'indu prévue par l'article 169, alinéa 2 de l'arrêté royal.

Une réouverture des débats s'impose afin de permettre à l'ONEM de déposer un nouveau décompte de l'indu et aux parties de prendre position à son égard.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Statuant après un débat contradictoire ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Entendu l'avis oral du ministère public auquel les parties n'ont pas répliqué ;

Dit l'appel principal recevable et non fondé, et l'appel incident recevable et non fondé ;

Confirme le jugement dont appel en toutes ses dispositions, étant précisé :

- qu'il est dit pour droit, le tribunal ayant omis de l'indiquer en son dispositif, que Monsieur G. peut prétendre au droit aux allocations au taux de travailleur isolé à partir du 15 juin 2015 ;
- pour autant que de besoin que Monsieur G. doit être rétabli en son droit aux allocations d'insertion à dater du 1^{er} janvier 2015, tant qu'il continuera à remplir les conditions d'octroi desdites allocations, et sans que l'ONEM puisse *a posteriori* lui reprocher d'avoir fait l'objet d'une radiation d'office de son inscription comme demandeur d'emploi consécutive à la décision litigieuse et de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants ;

Statuant par voie d'évocation, ordonne la réouverture des débats pour permettre à l'ONEM de déposer au greffe et de communiquer à Monsieur G. un décompte de l'indu tenant compte de la motivation du présent arrêt, au plus tard le 2 mars 2026 ;

Dit qu'en application de l'article 775 du Code judiciaire, les parties sont invitées à s'échanger et à déposer leurs observations écrites :

- pour le **16 mars 2026** au plus tard pour Monsieur G. ;
- pour le **18 mai 2026** au plus tard pour l'ONEM ;

Fixe la réouverture des débats à l'audience du **lundi 22 juin 2026 à 15 heures 20**, pour **20 minutes** de débats, de la chambre 2 J de la cour du travail de Liège, division Liège, au lieu ordinaire de ses audiences.

Dit que les parties et, le cas échéant, leurs conseils, seront avertis, par le greffe, conformément au prescrit de l'article 775, alinéa 2 du Code judiciaire.

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

C D, conseiller faisant fonction de président,
C V, conseillère sociale au titre d'employeur,
V D, conseillère sociale au titre d'employée,
Assistés de M S, greffière,

la greffière

les conseillères sociales

le président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de **la chambre 2 J** de la cour du travail de Liège, division Liège, au Palais de Justice, annexe sud du Palais de Justice, place Saint-Lambert, 30, à 4000 Liège, **le VINGT-SIX JANVIER DEUX MILLE VINGT-SIX**, par :

C D, conseiller faisant fonction de président,
Assisté de M S, greffière.

la greffière

le président