



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2026 /

R.G. Trib. Trav.

24/1418/A

Date du prononcé

26 janvier 2026

Numéro du rôle

2025/AL/146

En cause de :

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI
C/
B. N.**

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 - allocations
d'insertion - condition relative à l'âge - 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, ci-après l'ONEM
comparaissant par Maître L W, avocate, à 4000 LIÈGE,

CONTRE :

Madame N. B., RRN , domiciliée à ,
partie intimée, ci-après Madame B.
comparaissant par Madame J R, déléguée syndicale, porteuse de procuration, dont les bureaux sont sis à 4000 LIÈGE,

•
• •

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 18 février 2025 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8^e chambre (R.G. n° 24/1418/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 4 mars 2025 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le même jour, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 avril 2025 ;
- l'ordonnance rendue le 23 avril 2025, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 24 novembre 2025 ;
- les conclusions ainsi que le dossier de pièces de la partie appelante, remis au greffe de la cour le 24 mai 2025 ;
- les conclusions ainsi que le dossier de pièces avec inventaire de la partie intimée, remis au greffe de la cour le 6 juin 2025.

Les conseils des 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 16 avril 2024, Madame B. a contesté une décision du 1^{er} février 2024 par laquelle l'ONEM refuse de l'admettre au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 6 décembre 2023, sur base de la motivation suivante :

« Vous demandez des allocations d'insertion à partir du 06.12.2023 en tant que chômeur complet.

Pour avoir droit à ces allocations, vous devez satisfaire à certaines conditions.

L'une de ces conditions est que vous n'ayez pas encore 25 ans au moment de la demande d'allocations. Vous pouvez déroger à cette condition uniquement si vous ne pouviez pas introduire de demande d'allocations avant votre 25^e anniversaire, et ce, parce que vous travailliez ou que vous avez dû interrompre vos études pour un cas de force majeure (maladie, accident...).

Vu DMFA, la demande d'allocations de chômage aurait pu être introduite avant le début de l'occupation débutée le 25.07.2023.

[...]

À la date de votre demande d'allocations, le 06.12.2023, vous étiez âgée de plus de 25 ans et vous ne remplissiez pas les conditions pour déroger à la limite d'âge. Vous n'avez dès lors pas droit aux allocations d'insertion. »

Par jugement du 18 février 2025, le tribunal du travail a considéré en substance que :

- l'abaissement par l'article 36, § 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1° de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, de la limite d'âge pour demander les allocations d'insertion, de 30 à 25 ans, constitue un recul significatif du niveau de protection sociale ;
- le double objectif poursuivi par cette mesure, à savoir le respect de l'équilibre budgétaire et la relance de l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, relève de l'intérêt général ;
- le recul de protection sociale provoqué par la mesure litigieuse revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis ;

- en vertu de l'article 159 de la Constitution, il y a dès lors lieu d'écarter cette disposition et d'appliquer à Madame D. l'article 36, § 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2015 ;
- en conséquence, Madame B. étant âgée de moins de 30 ans lors de sa demande et remplissant toutes les autres conditions de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du texte précité, elle est admissible au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 6 décembre 2023, et ce, sous réserve du respect des autres conditions d'octroi.

Le tribunal a dès lors :

- dit la demande recevable et fondée ;
- écarté l'application de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 (limite d'âge au 25^e anniversaire) ;
- dit qu'il y a lieu d'appliquer l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° tel qu'il était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 (limité d'âge au 30^e anniversaire) ;
- annulé la décision contestée ;
- dit pour droit que Madame B. remplit les conditions de l'article 36 à partir du 6 décembre 2023 ;
- condamné l'ONEM à lui payer les allocations d'insertion à partir du 6 décembre 2023, à majorer des intérêts moratoires au taux légal à partir de chaque date d'exigibilité et jusqu'à complet paiement, pour autant qu'elle se soit conformée depuis cette date aux autres dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;
- condamné l'ONEM aux dépens de l'instance, soit la contribution de 24 € au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Il s'agit du jugement attaqué.

Par son appel, l'ONEM demande :

- la mise à néant du jugement dont appel ;
- la confirmation de la non-admission au bénéfice des allocations d'insertion au 6 décembre 2023 ;
- s'il ne devait pas être fait droit à la thèse défendue, en tous les cas, viser [sic] le réoctroi à condition de respecter les autres conditions à remplir (article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ;
- qu'il soit statué ce que de droit quant aux dépens.

Madame B. demande pour sa part la confirmation du jugement entrepris.

II. - LA RECEVABILITÉ DE L'APPEL

Le jugement attaqué a été notifié le 19 février 2025. L'appel formé le 4 mars 2025 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 est recevable.

III. - LES FAITS

Madame B., née le 20 janvier 1998, a obtenu en juin 2017 son C.E.S.S. auprès du collège Saint-Louis à Liège.

De septembre 2018 à juin 2019, elle a entrepris une première année d'études en tant qu'institutrice primaire à l'établissement HELMO Sainte-Marie.

De septembre 2019 à septembre 2022, elle a réorienté son parcours académique et a suivi deux années d'études en comptabilité à HELMO Sainte-Marie.

Inscrite comme demandeuse d'emploi depuis le 28 septembre 2022, elle a terminé son stage d'insertion théorique en date du 25 septembre 2023.

Du 14 août 2023 au 19 novembre 2023, Madame B. a été occupée par IKEA en qualité de « collaborateur sales market hall » dans le cadre d'un CDD.

Le 29 janvier 2024, elle a sollicité le bénéfice des allocations d'insertion à partir du 6 décembre 2023.

Du 29 janvier 2024 au 30 septembre 2025, elle a poursuivi une formation à l'IFAPME et a occupé un poste d'employée administrative dans le cadre d'un stage en alternance.

IV. - LE FONDEMENT DE L'APPEL

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'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général¹.

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 âgées².

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 36, § 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel que modifié par l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1° de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, fixe en principe à 25 ans la limite d'âge pour pouvoir demander les allocations d'insertion, alors que, dans sa version applicable avant le 1^{er} janvier 2015, cette disposition fixait cette limite à l'âge de 30 ans.

Pour déterminer si la modification réglementaire en cause respecte le principe de standstill, il convient de vérifier³ :

- si la mesure entraîne un recul du niveau de protection sociale sensible ou significatif par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur⁴ ;
- 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,

¹ 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.

² Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F ; Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F.

³ 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.

⁴ 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.

sans qu'elle emporte nécessairement un recul général du niveau de protection pour toutes les personnes concernées par la réforme⁵.

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* »⁶, 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* »⁷.

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 auteur⁸.

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 pouvoirs⁹. 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 général¹⁰.

⁵ 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.

⁶ C. trav. Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532, www.terralaboris.be.

⁷ 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.

⁸ C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, *J.T.T.*, 2019, p. 138.

⁹ C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, RG n° 2019/AB/255.

¹⁰ 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.

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 demandeur¹¹.

Application

La fixation de la limite d'âge pour pouvoir demander les allocations d'insertion à 25 ans au lieu de 30 ans constitue un recul du degré de protection dans le chef de Madame B., puisque celle-ci était âgée de 26 ans au moment où elle a introduit la demande au bénéfice des allocations d'insertion à l'origine de la décision litigieuse.

Ce recul est significatif, puisqu'il prive Madame B. du bénéfice des allocations d'insertion, quand bien même elle n'appartient pas à la catégorie des travailleurs qui avaient déjà débuté leur stage d'insertion lorsque la mesure en cause limitant l'âge à 25 ans est entrée en vigueur et qui ont pu être surpris dans la prévisibilité des conséquences juridiques de leurs actes¹².

Quant à la question de savoir si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'ONEM invoque en substance que ce recul de protection sociale est justifié par deux motifs consistant dans le respect de l'équilibre budgétaire et la relance de l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Les motifs avancés par l'ONEM relèvent effectivement de l'intérêt général.

L'ONEM ne fait cependant pas, en l'état du dossier présenté, la preuve en la cause du caractère approprié et nécessaire du recul de protection sociale litigieux au regard des motifs présentés pour son adoption. Cette conclusion est fondée sur les motifs suivants :

- des objectifs généraux, tels que ceux invoqués par l'ONEM, ne sauraient, sans autre précision, ni prévision lors de l'adoption de la mesure en cause, ni vérification ultérieure de son efficacité concrète au regard des objectifs poursuivis en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée, suffire à justifier le recul constaté.

La Cour de cassation s'est expressément prononcée en ce sens, à propos d'une autre mesure mettant en œuvre la réforme des allocations d'insertion : en un arrêt du 14 septembre 2020¹³, 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

¹¹ 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.

¹² Dans le même sens, C. trav. Mons, 21 juin 2023, R.G. n° 2021/AM/394, www.terralaboris.be.

¹³ Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F, www.juportal.be; voy. également Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F.

contrôle de l'application de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal à un travailleur âgé, elle a cassé ledit 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.

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 matières 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 2020¹⁴, 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 2021¹⁵.

En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'Économie et du Travail a d'ailleurs indiqué en date du 25 mai 2021¹⁶ :

« 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. »

- or, la cour ne peut que constater l'indigence des éléments soumis par l'ONEM : en dehors de considérations générales quant aux buts poursuivis ou au contexte économique que connaît la Belgique et l'Europe, l'ONEM ne fournit, pas plus en appel qu'en instance, le moindre élément précis et concret permettant d'évaluer l'efficacité de la mesure pour les jeunes concernés au regard des deux objectifs d'économie et d'insertion professionnelle qu'elle poursuit ou prouvant que cette évaluation a été faite.

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 et l'abaissement de l'âge incite les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi. L'ONEM produit à l'appui de cette argumentation 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 faisant uniquement référence à l'avis du Comité de gestion de l'ONEM du 4 décembre 2014, à celui de l'Inspection des Finances du 10 décembre 2014, et à l'accord du ministre du Budget donné le 10 décembre 2014, qui ne sont pas produits aux débats.

¹⁴ Cass., 12 octobre 2020, RG n° S.20.0004.F.

¹⁵ Cass., 19 avril 2021, RG n° 20.0068.F, www.terralaboris.be.

¹⁶ Commission des affaires sociales, séance du 25 mai 2021, COM 448, p. 48.

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, ni celui du 9 octobre 2014 dont, curieusement, l'ONEM ne fait pas état bien qu'il en soit fait mention dans le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, 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 des objectifs invoqués, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation précitée *supra*¹⁷.

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 limitation de l'âge pour solliciter des allocations d'insertion à 25 ans et non plus 30 ans, constituerait une mesure appropriée pour la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame B. au regard de l'objectif d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi évoqué.

La cour relève à cet égard que, si formellement ce sont les jeunes de la tranche d'âge de 25 à 30 ans qui sont exclus des allocations d'insertion en vertu de la nouvelle version de l'article 36, § 1, 5°, en réalité, vu la durée du stage d'attente, ce sont tous les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans et quelques jours qui sont sanctionnés par cette modification litigieuse. Or, pour des raisons diverses qui peuvent tenir tant à la difficulté de leur parcours (un échec, une erreur d'orientation) ou à un séjour à l'étranger (avant ou après les études - et pour lequel ils sont encouragés), les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans forment « *un groupe à la fois nombreux et vulnérable. Leur vulnérabilité tient à leur jeune âge, à leur absence d'expérience professionnelle qui n'est pas de nature à faciliter l'entrée dans le monde professionnel et à la circonstance que, pour nombre d'entre eux, aucune autre allocation sociale n'est envisageable* »¹⁸. La nouvelle réglementation est donc de nature à freiner leur volonté de faire des études longues ou de prolonger celles-ci par une année complémentaire, quand bien même celles-ci sont de nature à faciliter leur accès sur le marché du travail.

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 Madame B. ;
- 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

¹⁷ Dans le même sens, C. trav. Liège, 20 décembre 2021, RG n° 2017/AL/574, www.terralaboris.be.

¹⁸ Cour trav. Liège, 25 mars 2019, R.G. n° 2017/AL/441.

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 emploi¹⁹.

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'ONEM²⁰, 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. 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

¹⁹ En ce sens, Cour trav. Liège, 26 septembre 2022, R.G. n° 2021/AL/440, citant 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.

²⁰ Cour des comptes, *Cahier relatif à la sécurité sociale*, août 2016.

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. »

En conclusion et en synthèse, 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 les objectifs d'intérêt général de relance de l'emploi des jeunes et d'économies budgétaires.

De manière surabondante, la cour considère que l'ONEM ne démontre pas davantage le caractère proportionné du recul de protection sociale constaté. Sont en ce sens relevés les éléments suivants :

- l'absence d'éléments de justification tangibles, concernant les effets de la mesure en cause ainsi que l'accomplissement des buts poursuivis, empêche tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de la mesure en cause : toute comparaison des effets de la mesure en cause avec la régression qu'elle impose est concrètement impossible. D'autant, qu'aucune indication n'est apportée par l'ONEM quant à la possibilité, ou à l'étude de cette possibilité, de mesures moins restrictives (en termes de protection sociale) susceptibles d'atteindre les mêmes objectifs d'économie et d'insertion professionnelle ;
- les éléments généraux de justification avancés par l'ONEM (caractère non contributif des allocations ; possibilité pour les personnes concernées par la mesure d'être prises en charge par les CPAS, profil des personnes concernées par la mesure qui seraient les plus qualifiées et ainsi les moins nécessiteuses des allocations d'insertion, maintien de la possibilité de faire des études de type long et d'encore bénéficier des allocations d'insertion) ne sont susceptibles d'être pris en considération dans le cadre du contrôle de proportionnalité, que pour autant qu'un tel contrôle puisse être exercé, ce qui suppose la mise en rapport de ces éléments avec des éléments de mesure concrets en termes d'efficacité et d'accomplissement des objectifs que la mesure en cause poursuit, lesquels font défaut en la cause ;
- l'absence de mesures transitoires entourant l'entrée en vigueur de la mesure en cause ne contribue pas non plus à établir le respect du critère de proportionnalité.

C'est donc à bon droit que les premiers juges, en vertu de l'article 159 de la Constitution, ont écarté l'article 1^{er}, §1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, en ce qu'il modifie l'article 36, § 1^{er}, 5^o de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et appliqué à Madame B. l'article 36, § 1^{er}, 5^o de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en sa version antérieure à celle applicable au 1^{er} janvier 2015.

À titre surabondant, la cour rappelle qu'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 » : si la mention expresse au niveau du dispositif d'un jugement d'une réserve relative au respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion n'est pas nécessaire, dès lors qu'elle est de droit en vertu du texte réglementaire précité, une telle réserve figure bien au niveau du dispositif du jugement dont appel.

En conclusion et en synthèse, l'appel est non fondé.

Les dépens

Les dépens d'appel sont à la charge de l'ONEM en vertu de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire.

L'indemnité de procédure étant définie par l'article 1022 du Code judiciaire comme une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires des avocats alors que Madame B. est représentée par une déléguée syndicale et que la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation mû par les organisations syndicales qui représentent leurs membres devant les juridictions du travail, a validé le choix du législateur de réserver l'octroi de l'indemnité de procédure aux parties assistées d'un avocat à l'exclusion de celles assistées d'un délégué syndical²¹, Madame B. ne peut prétendre à cette indemnité.

L'ONEM verra dès lors sa condamnation limitée en pratique aux contributions au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

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 recevable et non fondé ;

Confirme le jugement dont appel en toutes ses dispositions ;

²¹ C. Const., n° 182/2008, 18 décembre 2008, www.const-court.be

Délaisse à l'ONEM ses propres dépens d'appel et condamne celui-ci aux dépens d'appel de Madame B., liquidés à zéro euro, ainsi qu'à la somme de 26 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

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