



### Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire <b>2023 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>17/140/A</b>
Date du prononcé <b>27 mars 2023</b>
Numéro du rôle <b>2021/AL/588</b>
En cause de : <b>OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ CH</b>

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

CHAMBRE 2-A

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Arrêt contradictoire

* Sécurité sociale – ONEm – Standstill – travailleuse de plus de 50 ans – violation – autres conditions d’octroi – réouverture des débats
---

**EN CAUSE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, en abrégé ONEm, BCE 0206.737.484, dont le siège est sis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie appelante,  
ayant comparu par son conseil Maître L W, avocat

**CONTRE :**

**Madame F CH**, domiciliée à  
Ci-après Mme C. ou le chômeur, partie intimée,  
ayant été représentée par Madame Z I-S, déléguée syndicale, porteuse de procuration, à la FGTB dont les bureaux sont situés à 4000 LIEGE, place Saint-Paul 9/11

•

• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure, notamment :

- l'arrêt interlocutoire du 14 novembre 2022 (et les indications de procédure y mentionnées) rejetant la demande en réouverture des débats ;
- l'avis écrit du ministère public rédigé par Mme Corinne LESCART, substitut général, déposé au greffe le 9 janvier 2023 et communiqué aux parties en date du 11 janvier 2023 ;
- l'ordonnance du 10 janvier 2023 refixant de nouveaux délais pour les répliques à l'avis écrit du ministère public et pour le prononcé de l'arrêt ;
- Vu les conclusions en répliques de la partie appelante remises au greffe de la Cour le 24 janvier 2023.

- Vu les conclusions en répliques de la partie intimée remises au greffe de la Cour le 2 février 2023.

•  
• •

### **I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

Mme C. est née le 17 novembre 1966.

Elle a été admise au bénéfice des allocations d'attente (devenues allocations d'insertion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012), sur la base de ses études, à dater du 8 novembre 1989.

A partir du 21 décembre 2016, soit à l'âge de 50 ans et un mois, elle a perdu le bénéfice de ces allocations d'insertion.

Mme C. a introduit la présente procédure par requête du 11 janvier 2017. Elle demandait, en application du principe du *standstill* de lui appliquer l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il existait *avant* sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, qui limite dans le temps la perception d'allocations d'insertion, et de la rétablir dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 21 décembre 2016, les montants étant à majorer des intérêts moratoires au taux légal.

Par jugement du 16 novembre 2021, le tribunal du travail de Liège, division Liège, a déclaré le recours recevable et fondé en faisant application du principe du *standstill*. Il a condamné l'ONEm à verser à Mme C. les allocations d'insertion à partir du 21 décembre 2016 et tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans toutefois que l'ONEm ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable), lesdites allocations étant à majorer des intérêts légaux puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité.

Il a enfin condamné l'ONEm aux dépens de l'instance conformément à l'article 1017, al. 2, du Code judiciaire.

L'ONEm a interjeté appel de ce jugement par requête du 30 novembre 2021.

## **II. OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES**

Aux termes de ses dernières conclusions, l'ONEm demande à la Cour de confirmer l'exclusion du bénéfice des allocations d'insertion.

A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour retiendrait une violation de l'obligation de *standstill*, l'ONEm demande à la Cour de retenir que le chômeur 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.

Mme C. demande la confirmation du jugement dont appel.

## **III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC**

Dans son avis écrit déposé au greffe, le ministère public conclut qu'il y a lieu de réformer le jugement *a quo*.

## **IV. LA DECISION DE LA COUR**

### **IV. 1. Recevabilité de l'appel**

Le jugement du 16 novembre 2021 a été notifié par pli judiciaire expédié le 22 novembre 2021. L'appel du 30 novembre 2021 a été introduit dans le délai légal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies. L'appel est recevable.

### **IV.2. Fondement**

#### ***IV. 2. 1. La violation de l'obligation de standstill***

Dans le présent dossier, la Cour constate que l'arrêté royal du 28 décembre 2011 viole l'obligation de *standstill*.

*Les principes relatifs à l'obligation de standstill*

**a) Les généralités**

L'article 23 de la Constitution dispose que :

*« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

*A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.*

*Ces droits comprennent notamment :*

*(...)*

*2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;*

*(...). »*

On déduit de cette disposition une obligation dite 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'existe pour ce faire un motif d'intérêt général.<sup>1</sup>

Ce principe découle également d'instruments juridiques internationaux, notamment l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne.<sup>2</sup>

La méthodologie à suivre repose sur un raisonnement en quatre étapes :<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> C. C., 31 mai 2011, n°102/2011, C. C., 27 juillet 2011, n°135/2011 ; C. C., 1<sup>er</sup> 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, R.G. n°S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, R.G. n° S.14.0011.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l'obligation de standstill » ; Cass., 18 mai 2015, R.G. n° S.14.0042.F, [juportal](http://juportal.be).

<sup>2</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 35.

<sup>3</sup> H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, n°4/2022, p. 116 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage :

- vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ;
- vérifier si ce recul est sensible ou significatif ;
- vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, et s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs ;
- vérifier enfin si ce recul est raisonnablement proportionné à ces motifs.

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.

La nécessité de la mesure adoptée 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 préjudicié.

La proportionnalité implique que la mesure de recul ne doit pas entraîner de conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint, autrement dit, que les préjudices qui vont en résulter pour les bénéficiaires du droit négativement impactés ne soient pas disproportionnés au regard des avantages escomptés par l'auteur de la mesure.

Il ne s'agit par contre en toute hypothèse pas d'un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs.<sup>4</sup>

Le principe de *standstill* n'a pas pour conséquence de paralyser le législateur.

Par application du principe de légalité qui impose à l'autorité d'avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle, la charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill* repose sur l'autorité législative ou réglementaire ou sur la partie qui invoque l'application de l'acte contrôlé.<sup>5</sup>

---

quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102 et s.

<sup>4</sup> C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, R.G. n°2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, R.G. n°2019/AB/255.

<sup>5</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 437 et les références citées ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier 1968, p. 250 ; H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; C. trav. Liège, div. Namur, 28 mai 2020, R.G. n°2019/AN/22 ; C. trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 mars 2021, R.G. n° 2020/AU/25.

Par conséquent, si les motifs donnés par l'auteur de la norme ou la partie qui en invoque l'application sont insuffisants et créent un doute dans le chef du juge lors de son contrôle, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier l'autre partie.<sup>6</sup>

## **b) L'obligation de *standstill* en matière d'allocations d'insertion**

L'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 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<sup>er</sup> janvier 2012.

Le texte prévoit des possibilités de neutralisation et de prolongation de cette période de 36 mois.

Depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'arrêté royal a fait l'objet de plusieurs ajustements.

Cette disposition a été insérée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36<sup>ter</sup>, 36<sup>quater</sup>, 36<sup>sexies</sup>, 40, 59<sup>quinquies</sup>, 59<sup>sexies</sup>, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131<sup>septies</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Auparavant, il n'existait aucune limitation dans le temps des allocations d'insertion.

La Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur le sujet précis du contrôle de l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, appliqué à un travailleur âgé, au regard de l'obligation de *standstill*.

Saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre Cour qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de *standstill*, la Cour<sup>7</sup> a cassé l'arrêt et a dit pour droit ce qui suit :

*« 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*

---

<sup>6</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

<sup>7</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEm, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, terralaboris.be), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

*les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection.*

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

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

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

Les conclusions du ministère public<sup>8</sup>, précédant cet arrêt, sont également particulièrement intéressantes :

*« En l'espèce, l'appréciation que fait l'arrêt attaqué des motifs d'intérêt général censés justifier la mesure régressive, porte sur des motivations tout à fait générales, sans qu'il apparaisse que l'auteur de la mesure n'en précise les éléments susceptibles de la justifier au regard de la situation spécifique des chômeurs plus âgés qui verront ainsi lesdites allocations désormais supprimées.*

---

<sup>8</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.



*Il n'apparaît aucunement que la situation spécifique de cette catégorie de chômeurs plus âgés ait été évoquée ou prise en considération, ni donc en quoi un incitant à produire des efforts serait, en ce qui les concerne, de nature à atteindre l'objectif du taux d'emploi recherché.*

*La seule référence aux motifs précités d'ordre général, sans qu'il soit permis d'y déceler aucun élément permettant d'en apprécier la pertinence et la proportionnalité par rapport au recul du niveau de protection de cette catégorie de chômeurs plus âgés, m'incline à penser, dans le cadre du contrôle de la légalité de ladite mesure régressive, que son auteur manque à son obligation de motivation et de preuve des motifs d'intérêts général susceptible de la justifier.*

*Dès lors, dans la mesure où il considère que le recul significatif résultant de l'article 63, §2 précité, en ce qu'il impose aussi une limitation du droit aux allocations aux chômeurs plus âgés est suffisamment justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'arrêt attaqué m'apparaît avoir violé le prescrit de l'article 23 de la Constitution visé au moyen, qui est dès lors fondé. »*

*Application en l'espèce de la notion de recul*

**a) Le recul significatif**

Ce point n'est pas contesté. L'ONEm reconnaît que cette modification réglementaire engendre un recul significatif du degré de protection des bénéficiaires d'allocations d'insertion, qui ont vu leur droit limité dans le temps.

Il est vrai que les assurés sociaux exclus du bénéfice des allocations d'insertion conservent la possibilité de se tourner vers un CPAS. Cependant, la possibilité d'un recours aux droits à l'intégration sociale ou à l'aide sociale apparaît comme une situation globalement moins favorable, non seulement sur le plan de la hauteur des prestations envisageables mais également quant aux conditions d'octroi qui dépendent non seulement de l'ensemble des ressources de l'assuré social lui-même mais également des ressources des personnes avec lesquelles il cohabite.

**b) Le recul justifié par un motif d'intérêt général**

Pour ce qui concerne les objectifs liés à l'intérêt général, l'ONEm se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, rédigé en ces termes :

*« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 ;*

*Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage ;*

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

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

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

*Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;*

*Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 »*

L'arrêté royal n'est par contre précédé d'aucun rapport au Roi.

Sur la base de ce préambule et même si la motivation vise plutôt à justifier l'urgence invoquée dans la demande d'avis au Conseil d'Etat, il se déduit que trois objectifs ont été poursuivis par le Roi : l'atteinte d'un taux d'emploi de 73,2 %, la mise en place d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, et la réalisation d'efforts budgétaires.

Les motifs allégués relèvent à l'évidence de l'intérêt général.

L'ONEm ne peut cependant se contenter d'invoquer des motifs d'intérêt général, il doit démontrer que la mesure adoptée est appropriée et nécessaire pour atteindre ces objectifs d'intérêt général.

Comme rappelé ci-avant, la Cour de cassation enseigne que la justification :

- doit être apportée « *en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée* » ;<sup>9</sup>
- ne peut se limiter à l'invocation des « *objectifs les plus généraux fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire* ». La Cour précise à cet égard que toute réduction du niveau de protection sociale est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires de sorte que de telles justifications sont trop générales ;
- doit porter sur des éléments précis de prévision lors de l'adoption de la mesure et/ou de vérification ultérieure que la mesure contribue effectivement à ces objectifs.

Contrairement à ce qui a pu être constaté par le passé, notamment dans la cause qui a conduit à l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020, l'ONEm avance des explications détaillées et dépose un dossier de pièces.

Il convient à cet égard de relever les éléments suivants :

- **Le « *six pack* »**

Le « *six pack* » a été est un ensemble de cinq règlements européens<sup>10</sup> et une directive européenne<sup>11</sup>. Il a été adopté suite à la crise économique de 2008 qui a notamment révélé

---

<sup>9</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

<sup>10</sup> Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques

de graves déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres. Cet ensemble de normes vise à approfondir la surveillance budgétaire, à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance et à améliorer la coordination des politiques économiques entre les Etats membres de l'Union européenne. Il est entré en vigueur le 13 décembre 2011.

Le « *six pack* » a notamment mis en place le « *semestre européen* », qui s'articule comme suit :

- Le Conseil européen fixe des priorités et des grandes orientations économiques ;
- Chaque année au mois d'avril, chaque Etat membre soumet à la Commission européenne un « *Programme national de réforme* » (PNR) qui présente les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. Le but est de s'assurer que tous les Etats membres vont bien dans la même direction ;
- Sur la base du PNR annuel, la Commission européenne peut émettre des recommandations à chaque Etat membre ;
- Un mécanisme d'alerte a été institué qui permet à la Commission européenne d'établir un rapport annuel rendu public par lequel elle désigne les Etats membres affectés par un déséquilibre ou risquant de l'être. Une procédure a également été instituée en cas de déséquilibres excessifs.<sup>12</sup>

Afin de contraindre les Etats membres à réduire leur déficit public en dessous de 3 % du PIB et leur dette publique en-deçà de 60 % du PIB, la procédure de correction a été revue et renforcée.<sup>13</sup> Ainsi, la surveillance de la coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire des Etats membres a été sensiblement renforcée et l'Etat belge a été tenu de s'y conformer.

---

excessifs dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

<sup>11</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>12</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

<sup>13</sup> Règlement CUE n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

- **La Décision du Conseil de l'Union européenne du 21 octobre 2010**<sup>14</sup>

Dans le cadre du « *semestre européen* » mis en place par le « *six pack* », le Conseil européen a fixé les priorités et des grandes orientations économiques par une décision du 21 octobre 2010. Ces lignes directrices ont été baptisées « *Stratégie 'Europe 2020'* ».

Parmi ces grandes priorités figurait celle de relever le taux d'emploi à 75 % en insistant sur la nécessité d'accompagner les jeunes dans leur insertion sur le marché du travail et de mettre en place des dispositifs « *pour aider ces personnes à trouver un premier emploi, à acquérir de l'expérience professionnelle, ou à suivre un programme d'enseignement ou de formation complémentaire* ».

La ligne directrice 8 souligne que « *les Etats-membres devraient intervenir rapidement lorsque les jeunes se retrouvent au chômage* ».

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2011**<sup>15</sup>

La Belgique a adopté son PNR 2011 le 15 avril 2011 afin de présenter les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés par la décision du Conseil de l'Union européenne du 21 octobre 2010. Elle s'est ainsi engagée à améliorer le taux d'emploi pour le porter à 73,2 % à l'horizon 2020 et en particulier l'emploi des jeunes.

Pour atteindre ces objectifs, la Belgique a décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, parmi lesquels figurent l'augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail (notamment les jeunes, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée, les personnes peu qualifiées, ...) via des mécanismes de subsides réduisant le coût salarial de ces groupes.

- **Les Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011**<sup>16</sup>

Suite à l'adoption par la Belgique du PNR 2011, le Conseil de l'Union européenne a émis les recommandations suivantes :

---

<sup>14</sup> Décision (UE) n°2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres.

<sup>15</sup> Disponible sur le site [https://economie.wallonie.be/sites/default/files/PNR\\_2011\\_0.pdf](https://economie.wallonie.be/sites/default/files/PNR_2011_0.pdf).

<sup>16</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (2011/C209/01, *Journal Officiel de l'Union européenne*, 15 juillet 2011, C 209/1).

*« (...) Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi, à savoir : durée illimitée des allocations de chômage, taux d'imposition marginaux effectifs et prélèvement fiscal élevés (en particulier pour les emplois à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. (...) En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail. (...) »* (point 13 de la recommandation)

- **L'accord de gouvernement de 2011**

L'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011<sup>17</sup> rappelle les engagements de la Belgique vis-à-vis des institutions européennes :

- à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015 ;
- pris dans le PNR de 2011 (un taux d'emploi de 73,2 % en 2020).

La partie II de l'accord du Gouvernement est consacrée aux réformes socio-économiques, parmi lesquelles figure la volonté de procéder à une réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi :

- il prévoit le transfert d'un grand nombre de compétences en matière d'emploi vers les Régions (contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, activation des demandeurs d'emploi et réductions du coût salarial pour les groupes-cibles, dispositifs de placement et d'apprentissage des demandeurs d'emploi). L'accord mentionne également que les Régions et l'Etat fédéral doivent coordonner leurs politiques pour atteindre les objectifs du PNR, et que le Gouvernement fédéral mettra en œuvre, dans le cadre de la neutralité budgétaire et dans le respect de l'accord institutionnel, un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, après concertation avec les Régions et les partenaires sociaux ;
- s'agissant des compétences strictement fédérales, il est prévu dans l'accord plusieurs moyens pour accroître le taux d'emploi. Ainsi, il envisage de réformer le régime d'assurance chômage pour encourager la participation au marché du travail,

---

<sup>17</sup> [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/searchlist/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_1er\\_decembre\\_2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf), Réformes socio-économiques et de société, pp. 85 et s.

mais aussi de renforcer l'attractivité du travail, d'encourager l'emploi des travailleurs âgés, de favoriser la création d'emploi, d'augmenter la qualité de l'emploi, de moderniser le droit du travail, de renforcer les conditions d'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, de promouvoir l'égalité dans l'emploi, de lutter contre la fraude sociale ;

- la réforme qui concerne l'assurance chômage comprend plusieurs aspects : le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et leur limitation dans le temps, la dégressivité accrue des allocations de chômage, le renforcement des conditions pour complément d'ancienneté, l'accroissement du champ d'application de l'obligation de disponibilité et le renforcement de son contrôle, le resserrement des conditions de l'emploi convenable. L'objectif de la réforme est de favoriser la remise au travail tout en évitant un basculement de charges vers les CPAS.<sup>18</sup>

- **Les notifications du budget 2012<sup>19</sup>**

Les notifications du budget 2012 exposent sous le titre « *Emploi* », en pages 41 et suivantes, les tenants et aboutissants, dans le respect de l'accord institutionnel et dans le cadre du PNR 2011, du programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, portant sur le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et sur la limitation dans le

<sup>18</sup> Des dispositions seront adoptées pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS :

- un article 43/1 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi-programme du 26 décembre 2013 afin d'accorder aux CPAS, pour l'année 2014, une subvention particulière de 49,12 euros par dossier qui a été pris en compte en 2012 pour les remboursements par l'Etat.

Cette disposition a été insérée pour les motifs suivants : « *Suite aux modifications apportées à la réglementation du chômage, entre autres par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 et du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une compensation financière est prévue conformément à l'accord gouvernemental en faveur des CPAS. Le montant de cette compensation correspond au surcoût effectif supporté par les CPAS tel qu'il peut être estimé sur base du croisement des données de l'ONEM d'une part et du SPE Intégration sociale d'autre part* » (Projet de loi-programme, Exposé des motifs, Doc, parl., la Chambre, n°53-3147/001, pp. 14 et 15)

- un article 43/2 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi du 21 juillet 2016, afin d'accorder aux CPAS une subvention particulière de 10 % du montant du RIS pour les frais d'accompagnement et d'activation lorsqu'il existe un PIIS. Cette subvention particulière est en principe octroyée durant une année civile. Par dérogation, la subvention particulière est due pendant toute la durée du PIIS pour les bénéficiaires de moins de 25 ans qui suivent des études, pendant deux ans pour les personnes particulièrement éloignées d'une intégration sociale ou socioprofessionnelle, et également pendant deux ans pour les personnes particulièrement vulnérables et qui nécessitent une attention particulière du CPAS. Le but de cette subvention particulière est d'assurer un suivi et un accompagnement plus minutieux des jeunes et de certaines catégories de personnes plus fragilisées.

<sup>19</sup> Notifications des décisions du conclave budgétaire du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

temps de ces allocations transformées en allocations d'insertion après un allongement du stage d'insertion professionnelle (impliquant une démarche active des nouveaux demandeurs en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion professionnelle). Le rendement budgétaire 2012 est évalué.

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2012<sup>20</sup>**

Les autorités belges ont rédigé le PNR 2012 en tenant notamment compte des recommandations du Conseil de l'Union européenne. Elles ont à nouveau épinglé la problématique du travail des jeunes, en ces termes :

*« La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités.*

*(...) Le nouveau gouvernement fédéral a ainsi réformé en profondeur le dispositif qui octroie une allocation de chômage aux jeunes au sortir de leurs études (allocations d'attente). Pour promouvoir une intégration plus rapide sur le marché du travail, la période d'attente sera transformée en période d'insertion professionnelle. Les allocations d'attente deviennent des allocations d'insertion. A partir de 2012, la période d'attente entre la fin des études et l'octroi de la première allocation passera de 9 mois à 1 an. A l'issue de cette période d'attente, le bénéfice de l'allocation d'attente ne sera octroyé qu'à ceux qui auront fait la preuve d'une recherche active d'emploi ou qui se seront engagés dans une trajectoire d'intégration.*

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

*A partir de 2012, le maintien des allocations d'intégration sera également lié à la poursuite des efforts de recherche d'emploi (...).*

*Les Régions et les Communautés poursuivent encore leurs efforts en vue d'une augmentation du nombre de places de stage et des possibilités de combiner travail et études surtout à travers l'apprentissage en entreprises. (...)*

---

<sup>20</sup> Disponible sur le site suivant : [https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr\\_2012.pdf](https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr_2012.pdf).



*Les règles pour le travail des étudiants ont été assouplies. Enfin, on envisage de lier plus étroitement les réductions fiscales et de sécurité sociale perçues par les employeurs pour les jeunes faiblement qualifiés à des efforts de formation ».*

- **Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2011**

Le rapport annuel de 2011<sup>21</sup> démontre que l'ONEm avait procédé à une analyse *a priori* du contexte économique en général et, en particulier, du marché du travail et du taux d'emploi ainsi que des effets à venir des mesures structurelles envisagées :

*« Les dernières prévisions officielles pour notre pays en 2012 font état d'une croissance proche de zéro et d'une stabilisation de l'emploi. Le budget de l'ONEM prévoit une légère augmentation du chômage indemnisé en 2012, amortie toutefois par les mesures structurelles décidées par le gouvernement »* (Rapport annuel 2011, Préface, p. 4).

*« Malgré les bonnes performances de notre marché du travail ces dernières années, le nombre de chômeurs complets indemnisés et de prépensionnés (661 000) reste important. Les taux de sortie vers l'emploi restent faibles, en particulier pour les groupes à risque. Le nombre de chômeurs de longue durée reste élevé, même s'il a fortement reculé chez les moins de 50 ans. Et les écarts entre régions restent conséquents (...) »* (*ibidem*, Préface, p. 4).

*« Il reste également du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % défini dans le cadre de la stratégie 2020 pour l'emploi et la croissance. Ce défi s'avère d'autant plus difficile que la conjoncture s'est dégradée et que les contraintes de consolidation budgétaire limitent les moyens disponibles »* (*ibidem*, Préface, p. 4).

Le chapitre consacré aux « *Perspectives 2012* » reprend une analyse très aboutie du marché de l'emploi (notamment en ce qui concerne toute la période 2000-2011) et des tendances du chômage (*ibidem*, p. 115).

- **Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2012**

---

<sup>21</sup> [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2011/RA\\_2011.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2011/RA_2011.pdf).

Le rapport de 2012<sup>22</sup> confirme la dégradation de la conjoncture économique ainsi que les nombreuses difficultés qui attendent l'ONEm, lequel s'est fixé un taux d'emploi de 73,2 % (Rapport annuel 2012. Volume 2, Préface) et rappelle que l'objectif de toutes ces réformes, qui font partie d'une politique plus large agissant à la fois sur l'offre et sur la demande, est de stimuler une plus grande participation au marché du travail et d'augmenter le taux d'emploi (Rapport annuel 2012, Volume I).

- **Une question parlementaire de 2015**

Les 26 février 2015 et 13 mars 2015, en réponse à des questions posées par un sénateur, le ministre de l'Emploi s'est exprimé comme suit<sup>23</sup> :

*« Je tiens à préciser que la mesure destinée à mettre fin aux allocations d'insertion a été prise par le gouvernement précédent, dans le cadre d'une réforme de l'assurance chômage. La limitation des allocations de chômage dans le temps ne se trouve pas dans l'accord de gouvernement actuel et n'est donc pas à l'ordre du jour.*

*J'estime que cette mesure de l'ancien gouvernement est une mesure correcte qui recherche l'équilibre entre, d'une part, l'encouragement à entrer sur le marché du travail et, d'autre part, la garantie d'un revenu de remplacement décent ; par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les allocations d'insertion ne tirent pas leur origine d'une période de travail assujetti à cotisation, mais sont basées sur le suivi d'études, sans paiement de cotisations.*

*Par le biais de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, j'ai toutefois effectué une adaptation spécifique pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. Étant donné que, fin 2014, les institutions régionales n'étaient pas encore tout à fait prêtes en ce qui concerne le développement de ces parcours d'accompagnement spécifiques pour les personnes qui présentent une incapacité de travail permanente d'au moins 33 % et les personnes souffrant de problématiques MMPP, la condition voulant que le chômeur ait intégré un tel programme au 31 décembre 2014, a été assouplie, la date ayant été repoussée au 28 février 2015 (...).* ».

---

<sup>22</sup> [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2012/2012\\_1FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_1FR.pdf) (volume I) et [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2012/2012\\_2FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_2FR.pdf) (volume 2).

<sup>23</sup> Réponse du 26 février 2015 à la question écrite n° 6-390 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux et réponse du 13 mars 2015 à la question écrite n° 6-391 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux, Q.R., Sénat, 2015.

- **Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2015**

Le rapport annuel de 2015 met en lumière une augmentation du taux de sortie des bénéficiaires d'allocations d'insertion durant l'année 2015. Le rapport démontre en effet que 29 155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, principalement en raison de la mesure contrôlée (page 190 du rapport). On constate également que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi admis sur la base d'études augmente très nettement à partir du 1<sup>er</sup> trimestre 2015, en comparaison des années précédentes.

Le tableau 8.1.II du rapport détaille comme suit le nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion dont le droit est arrivé à échéance des suites de la limitation du droit dans le temps :

	<i>Janvier 2015</i>	<i>Février-décembre 2015</i>	<i>2015</i>
<i>Nombre total</i>	<i>16 854</i>	<i>12 301</i>	<i>29 155</i>
<i>Homme</i>	<i>35,8 %</i>	<i>44,8 %</i>	<i>39,6 %</i>
<i>Femme</i>	<i>64,2 %</i>	<i>55,2 %</i>	<i>60,4 %</i>
<i>(...)</i>			
<i>&lt; 25 ans</i>	<i>8,6 %</i>	<i>21,7 %</i>	<i>14,1 %</i>
<i>25 29 ans</i>	<i>18,8 %</i>	<i>30,9 %</i>	<i>23,9 %</i>
<i>30 39 ans</i>	<i>41,6 %</i>	<i>35,7 %</i>	<i>39,1 %</i>
<i>40 49 ans</i>	<i>25,5 %</i>	<i>10,3 %</i>	<i>19,1 %</i>
<i>50 ans ou plus</i>	<i>5,5 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>3,8 %</i>
<i>(...)</i>			

Il ressort de ce tableau que sur les 29 155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, seules 3,8 % étaient des personnes de 50 ans ou plus (page 191 du rapport).

- **Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2016**

Dans son rapport annuel de 2016, l'ONEm relève que « *les dépenses pour le chômage global* » et « *le total des dépenses pour les prestations de l'ONEm* » ont baissé en 2016. Cette baisse est expliquée de la manière suivante :

*« Cette évolution à la baisse est due à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l'évolution démographique et, en particulier, à différentes réformes instaurées ces dernières années. Elle a également été renforcée par l'absence d'indexation en 2014 et 2015. La gestion rigoureuse et uniforme de l'ONEm en matière de contrôle et d'utilisation de nouvelles techniques affinant le ciblage des enquêtes permet également de limiter les abus, la fraude et l'usage impropre du système »* (page 8 du rapport).

- **Le cahier de 2016 relatif à la sécurité sociale du rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants**

Le rapport de la Cour des comptes est rédigé en ces termes : « *les dépenses en matière de chômage reculent, quant à elles, du fait de la sixième réforme de l'Etat et, surtout, en raison de la diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés et du nombre de chômeurs temporaires, à la suite principalement des mesures budgétaires adoptées au cours des dernières années* » (page 6 du cahier).

*« La réglementation relative à la plupart des mesures budgétaires a été adaptée et mise en œuvre. l'O.N.Em. n'est toutefois pas à même d'en mesurer le rendement individuel, et ce, pour plusieurs raisons. l'O.N.Em. 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<sup>er</sup> janvier 2015 et au 1<sup>er</sup> 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 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. »*

#### **- Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2018**

Selon le rapport d'activité de l'ONEm de 2018<sup>24</sup>, il y a eu une diminution importante du nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion :

*« Impact des modifications réglementaires depuis 2012*

*La combinaison d'un flux entrant réduit et d'un flux sortant accru entraîne de nettes diminutions du nombre total de CCI-DE admis sur la base des études. Entre 2011 et 2014, la diminution la plus forte se situait dans la catégorie d'âge la plus jeune où le nouveau flux entrant est le plus fort (-17,4% contre - 12,6% chez les 25-49 ans). En revanche, depuis 2014, la diminution était la plus importante dans la catégorie d'âge des 25-49 ans (-62,7% contre -54,5% chez les jeunes âgés de < 25 ans), car de nombreux cas de fins de*

<sup>24</sup> [https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2018/Rapport\\_annuel\\_FR\\_Vol2.pdf](https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2018/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf), p.4, 121, 127 et 130.

*droit en 2015 se situaient dans cette classe d'âge. Le fait que cette diminution résulte en grande partie des modifications réglementaires successives ressort d'une comparaison avec l'évolution des CCI-DE admis sur la base du travail. La classe d'âge des moins de 25 ans a en effet considérablement augmenté en nombre au cours de la période allant de 2011 à 2014 (+18,0%) ; une augmentation a également été enregistrée dans la classe d'âge des 25-49 ans (+6,8%). Depuis 2014, on enregistre également des diminutions chez les CCI-DE de moins de 50 ans admis sur la base du travail, mais elles restent sensiblement plus faibles que celles observées chez les CCI-DE admis sur la base des études. »*

#### *Application en l'espèce du recul - appréciation de la Cour*

La Cour a déjà décidé que le recul était significatif et justifié par des motifs d'intérêt général. La question qu'il convient de trancher à présent est de savoir s'il est approprié et nécessaire au regard à la fois de l'enseignement de la Cour de cassation, de la doctrine et des éléments nouveaux apportés par l'ONEm.

L'analyse de l'ensemble de ces documents amène la Cour à considérer que, face à la grande hétérogénéité des chômeurs touchés par la réforme des allocations d'insertion, il convient, à ce stade du raisonnement, d'être attentif à l'existence de catégories de chômeurs. Il y a lieu de distinguer ceux qui, en raison de leurs caractéristiques propres, connues de l'auteur de la norme et qu'il aurait dû anticiper, auraient mérité un traitement distinct pour adopter une norme mieux adaptée aux objectifs qu'il lui assignait, de même que pour éviter de traiter de la même manière des personnes qui sont dans des situations objectivement différentes<sup>25</sup>.

L'aptitude de la mesure à atteindre le motif d'intérêt général (soit son caractère approprié) et sa nécessité peuvent en effet varier en fonction de la catégorie concernée<sup>26</sup>.

Parmi d'autres critères possibles et qui feront peut-être l'objet de débats fructueux dans le futur, on peut citer l'existence d'un handicap léger, des efforts exceptionnels et étalés dans le temps pour trouver un emploi, ou, pour revenir à des cas plus fréquents dans la pratique, le fait d'avoir dans la foulée perdu un travail de longue date et d'un certain volume au sein

---

<sup>25</sup> H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de *standstill* déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, n°4/2022, p. 145.

<sup>26</sup> Cette distinction par catégories est également susceptible de s'appliquer, le cas échéant, au stade du contrôle de proportionnalité.

d'une agence locale pour l'emploi (ALE) ou être un assuré social âgé au moment de la perte des allocations.

Mme C. était âgée de plus de 50 ans au moment où elle a été exclue du bénéfice des allocations d'insertion et ceci justifie de la distinguer de la masse des chômeurs.

Les chômeurs âgés de 50 ans ou plus constituent en effet une catégorie qui est visée spécifiquement, directement ou indirectement, dans les études statistiques de l'ONEm (les rapports annuels de l'ONEm) et plus généralement dans l'ensemble des analyses invoquées par l'ONEm à l'appui de sa thèse.

La Cour épingle notamment à ce titre les documents suivants :

- le PNR adopté par la Belgique le 15 avril 2011 qui vise explicitement cette catégorie comme étant celle « *des aînés* » : le gouvernement fédéral a ainsi et notamment introduit des subsides lors de l'engagement d'inactifs de plus de 50 ans réduisant le coût salarial pour l'employeur de plus de 1 000 EUR par mois (Plan Win Win) ;
- le point 13 des recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique<sup>27</sup> qui distingue les travailleurs âgés de 50 ans ou plus des jeunes travailleurs ;
- le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2011 qui examine l'évolution du chômage « *chez les moins de 50 ans* » ;
- le tableau 8.1.II figurant dans le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2015 qui contient une ligne concernant spécifiquement les chômeurs de 50 ans ou plus ;
- le rapport d'activité de l'ONEm de 2018<sup>28</sup> qui examine à nouveau l'évolution de l'emploi chez les « *CCI-DE<sup>29</sup> de moins de 50 ans* ».

---

<sup>27</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (2011/C 209/01), *Journal Officiel de l'Union européenne*, 15 juillet 2011, C 209/1) et la Décision [UE] n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, citées par C. trav. Liège, div. Namur, 29 août 2022, R.G. n° 2021/AN/160.

<sup>28</sup> Rapport de l'ONEm 2018, pages 41 et 42.

<sup>29</sup> Chômeurs complets indemnisés - demandeurs d'emploi.

Concernant la catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la Cour considère que l'ONEm ne rapporte pas la preuve que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

L'objectif de relance de l'emploi des jeunes n'est pas pertinent pour justifier la mesure en cause à l'égard de la catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus.

Aux yeux de la Cour, même si l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage vise « *les jeunes travailleurs* » sans distinction d'âge, ce concept de « *jeunes travailleurs* » ne peut englober indistinctement tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion quel que soit leur âge. La question de la relance de l'emploi s'apprécie distinctement en fonction de l'âge du chômeur. L'ensemble des tenants et aboutissants sur lequel l'auteur de la norme a fondé sa réforme procède d'ailleurs à une telle distinction fondée sur l'âge.

Il est donc inutile d'examiner les arguments avancés par l'ONEm à l'égard du caractère approprié et nécessaire de la mesure au regard de cet objectif.

L'objectif d'augmentation du taux global de l'emploi (73,2 % en 2020), au contraire du précédent, ne vise pas exclusivement les jeunes travailleurs. Par conséquent, il est concevable que les moyens mis en œuvre pour rencontrer cet objectif soient appropriés et nécessaires en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

L'ONEm ne démontre pas que sa réflexion aurait pris en compte les spécificités de la catégorie constituée de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la Cour estimant que cette catégorie n'est pas comparable à celle des autres chômeurs.

Or, dans ses rapports, l'ONEm<sup>30</sup> reconnaît expressément que ces chômeurs âgés de 50 ans ou plus ont moins de possibilité de trouver un nouvel emploi. Autrement dit, la probabilité de sortie vers du travail est plus faible au fur et à mesure que la catégorie d'âge augmente. Autrement dit encore, la probabilité de sortie vers du travail diminue avec la durée de perception des allocations d'insertion. Plus la durée pendant laquelle le chômeur perçoit une allocation est longue, plus il perdra le contact avec le marché du travail. L'âge joue donc un rôle important en matière (d'allocations) d'insertion : au fur et à mesure que l'âge avance, les probabilités d'insertion diminuent.

En l'espèce, les chiffres produits dans le rapport de l'ONEm de 2015<sup>31</sup> confirment ce constat.

---

<sup>30</sup> Voy. par exemple, le rapport de l'ONEm de 2011, page 117.

<sup>31</sup> Tableau 8.1.111 (voir Rapport annuel 2015, p. 192).



Ce rapport comporte en effet les éléments suivants :

- 18,5% des personnes dont le droit est arrivé à échéance en janvier 2015 sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, mais seulement 13,2 % d'entre elles étaient encore au travail au cours du 6<sup>e</sup> mois qui a suivi la fin du droit ;
- pour les personnes dont le droit est arrivé à échéance dans la période allant de février à mars 2015, ces pourcentages s'élèvent respectivement à 50,5 % et 34,6 % ;
- le premier groupe (soit les personnes dont le droit aux allocations a pris fin en janvier 2015) bénéficiait souvent d'allocations depuis bien plus longtemps que 3 ans.

Les chômeurs âgés de 50 ans ou plus au moment de l'exclusion des allocations d'insertion (qui se retrouvent principalement dans le premier groupe) sont des chômeurs de très longue durée pour lesquels les allocations d'insertion ne sont manifestement pas parvenues à remplir leur objectif (à savoir favoriser une insertion sur le marché de l'emploi). En effet, 44,1 % des personnes dont le droit s'est éteint en janvier 2015 ont été indemnisées dans le régime des allocations d'insertion pendant au moins 3 120 jours au cours des 16 années écoulées. Pour les personnes dont le droit s'est éteint entre février et mars 2015, cette part s'élève à 25,3 %. Le premier groupe se compose principalement de personnes qui sont au chômage depuis très longtemps et qui n'ont pas effectué de prestations de travail ou suivi de formation peu de temps avant leur exclusion. Cela signifie qu'elles sont très difficiles à intégrer sur le marché de l'emploi, certainement à court terme.<sup>32</sup>

L'ONEm reconnaît par ailleurs lui-même en termes de conclusions qu' « *on peut (...) déduire de ces tableaux [contenus dans son rapport annuel de 2015] que la limitation du droit aux allocations à 3 ans a un effet réel sur la remise au travail, principalement pour les personnes qui ont bénéficié d'allocations durant une période limitée (celles du 2<sup>ème</sup> groupe, dont le droit a pris fin en février-mars 2015) ».*

Les chiffres démontrent donc que la limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion des chômeurs de 50 ans ou plus au moment de leur exclusion ne leur permettra pas d'atteindre l'objectif de réinsertion au vu de l'importance de leur passé de chômage, que la réforme ne pourra jamais effacer. Ce public cible ne participera pas à l'augmentation du taux d'emploi. C'était de surcroît une des seules prévisions connues. Or, non seulement

---

<sup>32</sup> Rapport annuel 2015, pp. 192 et 193.

l'auteur de la norme n'en a pourtant manifestement pas tenu compte mais en outre, elle sera confirmée par les chiffres de 2015.

La Cour constate en outre que l'ONEm n'a pas examiné l'impact qu'aurait la suppression de tout accompagnement sur cette catégorie spécifique de chômeurs alors même qu'un tel accompagnement est considéré comme un moyen d'atteindre l'objectif d'insertion et du taux d'emploi.

Pour cette catégorie, les objectifs fixés en matière de taux d'emploi restent des objectifs généraux sans précision, prévision ni vérification de la contribution effective de la norme litigieuse à la réalisation des objectifs poursuivis.

La Cour estime donc qu'il n'est pas démontré que, pour cette catégorie spécifique de chômeurs, l'auteur de la norme a suffisamment envisagé des alternatives possibles en vue d'atteindre cet objectif d'augmentation globale du taux d'emploi (par exemple, un contrôle et un accompagnement renforcés et ciblés, des exigences de recherches d'emploi et de formation plus élevées, une procédure d'outplacement, etc.), avant de se résoudre à adopter une mesure de privation pure et simple d'allocations uniquement motivée par l'écoulement d'un délai.

Concernant l'objectif budgétaire, il ressort du rapport annuel de l'ONEm de 2015 un élément particulièrement intéressant concernant la catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus : sur les 29 155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, seules 3,8 % étaient des personnes de 50 ans ou plus.<sup>33</sup>

Le tableau 8.1.II du rapport détaille, pour rappel, comme suit le pourcentage de bénéficiaires d'allocations d'insertion dont le droit est arrivé à échéance des suites de la limitation du droit dans le temps :

	<i>Janvier 2015</i>	<i>Février-décembre 2015</i>	<i>2015</i>
<i>Nombre total</i>	<i>16 854</i>	<i>12 301</i>	<i>29 155</i>
<i>(...)</i>			

<sup>33</sup> Rapport annuel de l'ONEm de 2015, page 191.

< 25 ans	8,6 %	21,7 %	14,1 %
25 - 29 ans	18,8 %	30,9 %	23,9 %
30 - 39 ans	41,6 %	35,7 %	39,1 %
40 - 49 ans	25,5 %	10,3 %	19,1 %
50 ans ou plus	5,5 %	1,4 %	3,8 %
(...)			

Il apparaît donc que, pour la catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la mesure contrôlée n'a eu qu'un très faible impact sur l'objectif budgétaire puisqu'il représente au maximum<sup>34</sup> moins de 4 % de l'économie réalisée.

De plus, l'écart observé par rapport à toutes les autres catégories d'âge est significatif en ce y compris par rapport à la catégorie d'âge immédiatement antérieure.

Pour cette catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la Cour retient que l'ONEm ne démontre pas que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

La Cour n'examinera donc pas, pour cette catégorie, le dernier point du raisonnement qui a trait au caractère proportionné de la mesure.

#### *Conclusion quant à la violation de l'obligation de standstill*

En l'espèce, la catégorie à laquelle appartient Mme C. est celle des chômeurs âgés de 50 ans ou plus au moment où le droit aux allocations d'insertion lui a été retiré.

La Cour considère qu'il convient de dire pour droit que l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 viole l'article 23 de la Constitution et l'effet de *standstill* découlant de cette disposition. Il y a donc lieu de l'écarter pour cette catégorie et d'appliquer l'article 63 de

<sup>34</sup> Pour connaître l'économie nette réalisée par l'Etat, il conviendrait en effet encore de déduire de cette économie les coûts en matière d'aide sociale et de revenus d'intégration sociales accordés par les CPAS aux personnes qui ont été privées d'allocations d'insertion par la mesure contrôlée.

l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure à celle applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

L'appel est non fondé sur ce point.

#### ***IV. 2. 2. Le respect des autres conditions d'octroi***

Le jugement dont appel dit pour droit que le droit aux allocations d'insertion de Mme C. est prolongé tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi et sans que l'ONEm ne puisse considérer, *a posteriori*, que la période d'interruption consécutive à sa décision d'exclusion soit reprochable au chômeur, sans autre précision.

Dans ses dernières conclusions, Mme C. demande de dire pour droit qu'elle peut prétendre aux allocations d'insertion à partir du 21 décembre 2016 tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations, sans que l'ONEm ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable notamment en matière d'inscription comme demandeuse d'emploi ou de suivi d'activation par exemple.

L'ONEm demande pour sa part, dans le cas où par impossible la Cour retenait une violation de l'obligation de *standstill*, de retenir que Mme C. est rétablie dans son droit sous réserve du fait qu'elle remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse.

Dans l'arrêt du 14 novembre 2022 par lequel elle a rejeté la demande de réouverture des débats de l'ONEm, la Cour a décidé que si elle arrivait à la conclusion que le principe du *standstill* avait été violé, ce qui impliquait de ne pas appliquer la limitation dans le temps des allocations d'insertion, elle procéderait à une réouverture des débats pour engager la discussion subsidiaire.

Il y a lieu de respecter ce programme et d'ordonner la réouverture des débats pour que les parties puissent mettre le dossier en l'état pour ce qui concerne le respect des conditions d'octroi des allocations d'insertion.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

Après en avoir délibéré,

Statuant publiquement et contradictoirement,

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,

Vu l'avis écrit du ministère public auquel les parties ont répliqué,

- dit l'appel recevable
- écarte l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 et applique à Mme C. l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure à celle applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2012
- Réserve à statuer pour le surplus, et ordonne en application des articles 774 et 775 du Code judiciaire, la réouverture de débats pour permettre aux parties de mettre le dossier en état sur la question des conditions d'octroi des allocations d'insertion ;
- Dit que l'ONEm déposera et communiquera ses conclusions d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le **21 avril 2023** ;
- Dit que Mme C. déposera et communiquera ses conclusions d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le **19 mai 2023** ;
- L'affaire sera à nouveau plaidée à l'audience de la **chambre 2-A** de la Cour du travail de Liège, division Liège, **du 12 juin 2023 à 16 H 30 pour 20 minutes de plaidoiries**, siégeant salle C.O.B., au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

K SN, Présidente de chambre,  
C V, Conseillère sociale au titre d'employeur,

C L, conseiller social au titre d'employé  
qui ont participé aux débats de la cause,  
assistés de L D, Greffier,  
lesquels signent ci-dessous :

le Greffier,

les Conseillers sociaux,

la Présidente,

ET PRONONCÉ, en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-Lambert, 30, à Liège, le **VINGT-SEPT MARS DEUX MILLE VINGT-TROIS**,  
par Madame K S, Présidente de chambre,  
assistée de Monsieur L D, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,