

Arrêt du 4/08/2020

2^e c

RG : 2019/AL/532

19 AVRIL 2021

S.20.0068.F/1.

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.20.0068.F

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public, dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7, inscrit à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 250, où il est fait élection de domicile,

contre

P F

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 4 août 2020 par la cour du travail de Liège.

Le président de section Mireille Delange a fait rapport.

L'avocat général Bénédicte Inghels a conclu.

II. Le moyen de cassation

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente un moyen.

III. La décision de la Cour

Sur le moyen :

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

Il n'existe pas de principe général du droit de la proportionnalité qui serait contenu dans cette disposition constitutionnelle mais s'en distinguerait.

Dans la mesure où il invoque la violation d'un tel principe, le moyen est irrecevable.

La disposition constitutionnelle précitée s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la

sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées.

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

L'article 63, § 2, de cet arrêté royal, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, limite le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois et, au plus tôt, du 1^{er} janvier 2012 ainsi que, en règle, du premier jour du mois qui suit le trentième anniversaire du jeune travailleur.

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

L'arrêt considère que ce « recul », soit « l'écart existant, quant à la protection du droit à la sécurité sociale [...] entre, d'une part, l'article 63, § 2, [précité], d'autre part, le dispositif régissant l'octroi des allocations d'attente tel qu'il était antérieurement conçu », « est significatif ».

Il recherche la preuve que « la mesure [est] proportionnée », c'est-à-dire que « le double motif d'intérêt général, [...] budgétaire et [...] socioprofessionnel, invoqué pour justifier le recul sensible du niveau de protection du droit au travail [...] et du droit à la sécurité sociale du chômeur, est [dans un] rapport de proportionnalité avec la mesure litigieuse », et considère, sans être critiqué, que cette preuve est à la charge du demandeur.

Il constate que le demandeur « invoque [...] les chiffres de son rapport annuel de 2015 et les études menées par l'Union des villes et communes de Wallonie, [suivant lesquels] le transfert [des dépenses sociales à la charge des centres publics d'action sociale] ne porte que sur un tiers des personnes exclues du bénéfice des allocations d'insertion, outre une étude réalisée en 2016 qui démontre [selon le demandeur] une économie budgétaire substantielle au niveau des dépenses publiques dans leur ensemble », et lui oppose que « l'étude [de l'Union des villes et des communes de Wallonie] est très nuancée [...], les chiffres ne portent que sur l'octroi du revenu d'intégration sociale et pas [...]

d'une aide sociale, et [elle] n'apporte pas l'objectivité que [le demandeur] voudrait en tirer, en ne citant qu'un seul chiffre qui paraît favorable à sa thèse, dès lors [qu'elle] conclut à l'absence d'études préalables et de maîtrise des conséquences budgétaires de ce transfert de droit » ; qu'« aucun indice pertinent du lien [...] entre la mesure litigieuse et le contexte budgétaire » ne peut être déduit des considérations générales du demandeur, de « son rapport annuel de 2015 et [de son] étude de 2016 ».

Il constate encore que le demandeur invoque « les chiffres du même rapport annuel de 2015 [qui démontrent que] le taux d'emploi des chômeurs exclus [du bénéfice des allocations d'insertion] varie de 18,05 p.c. à 50,5 p.c. [et l'] étude [...] réalisée en 2016 [qui démontre] l'impact de la mesure sur la reprise de l'emploi », et lui oppose qu'« aucune évaluation de la mesure, qui emporte la suppression de [l'] accompagnement [pourtant] considéré comme un moyen d'atteindre l'objectif d'insertion et du taux d'emploi, par rapport à d'autres mesures moins restrictives [...] n'est soutenue », que « les chiffres avancés sur la base [du] rapport annuel de 2015 [...] ne tiennent compte ni de l'impact de la procédure d'activation [ni] de la spécificité du groupe » des chômeurs âgés auquel appartient la défenderesse, et que le « bon pourcentage, de 50,5 p.c. et 34,6 p.c., de remise au travail des personnes dont le droit est arrivé à échéance en février et mars 2015 [ne concerne], par définition, [pas ces] travailleurs âgés [...] exclus au 1^{er} janvier 2015 ».

Il conclut qu'« un large doute plane [...] sur la proportionnalité de la mesure, [...] même au regard de l'analyse soutenue par [le demandeur] *a posteriori* ».

Il ressort de ces énonciations que l'arrêt ne refuse pas de prendre en compte le rapport annuel de 2015 et les études invoqués par le demandeur.

L'arrêt considère encore que « le fait que la mesure litigieuse contienne une mesure transitoire », soit « une période de 36 mois [d'octroi des allocations d'insertion à partir du] 1^{er} février 2012 », et que ladite mesure « soit modalisée », par « certaines situations de neutralisation ou de prolongation de [cette] période d'octroi », « ne permet pas d'arriver [...] à une autre conclusion sur le terrain [...] de la proportionnalité, puisqu'une autre mesure qui concilie l'objectif budgétaire

sans sacrifier celui de l'insertion [...] existe déjà, [étant] la pratique des évaluations du comportement d'activation », et que mettre « dans la balance la sauvegarde de la dignité humaine par [...] l'intervention du centre public d'action sociale ne répond *a priori* ni à [l'] objectif budgétaire, [cette intervention étant susceptible de] transférer la charge financière à [cet] autre secteur de la sécurité sociale, ni [...] à celui d'une insertion socioprofessionnelle plus rapide et plus favorable ».

Il ressort de ces énonciations que, contrairement à ce que soutient le moyen, pour apprécier la proportionnalité de la mesure, l'arrêt prend en compte la période transitoire de 36 mois et les possibilités d'octroi des allocations d'insertion au-delà de cette période ou d'intervention du centre public d'action sociale.

Dans cette mesure, le moyen manque en fait.

Par l'ensemble de ces énonciations, l'arrêt, qui prend en compte et réfute les éléments invoqués par le demandeur et n'était, en raison de la charge de la preuve, pas tenu d'effectuer autrement une balance des intérêts en présence en fonction des bénéfices et préjudices escomptés de la mesure, décide légalement que le demandeur ne rapporte pas la preuve que la réduction du niveau de protection sociale est proportionnée.

En procédant au contrôle du respect de l'obligation de *standstill* imposée au Roi par l'article 23 précité, l'arrêt ne se prononce pas sur l'opportunité des mesures adoptées par le Roi.

Dans cette mesure, le moyen ne peut être accueilli.

Pour le surplus, le moyen, entièrement déduit de la violation vainement alléguée des dispositions légales et principes généraux du droit précités, est irrecevable.

Par ces motifs,

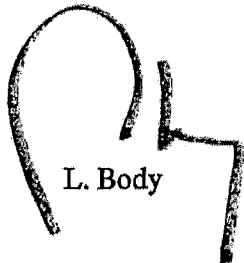
La Cour

Rejette le pourvoi ;

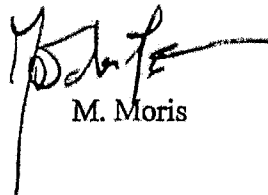
Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de six cent trente euros dix-huit centimes envers la partie demanderesse, y compris la somme de vingt euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

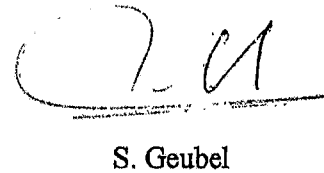
Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, président, le président de section Mireille Delange, les conseillers Marie-Claire Ernotte, Sabine Geubel et Marielle Moris, et prononcé en audience publique du dix-neuf avril deux mille vingt et un par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Bénédicte Inghels, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.



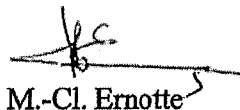
L. Body



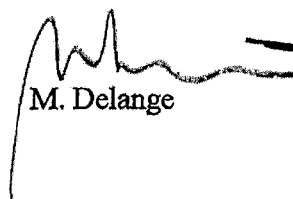
M. Moris



S. Geubel



M.-Cl. Ernotte



M. Delange



Chr. Storck