



Numéro du répertoire	du
2021 /	
R.G. Trib. Trav.	
15/1987/A	
Date du prononcé	
09 août 2021	
Numéro du rôle	
2020/AN/100	
En cause de :	
R. B. C/ OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI	

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € ---

Cour du travail de Liège

Division Namur

Chambre 6-B siégeant en vacances

Arrêt

* Sécurité sociale – chômage – allocations d'insertion – octroi limité dans le temps- inaptitude permanente à 33% au moins – non conforme au principe de *standstill* .
Constitution, art. 23 et 159 , AR 25.11.1991, art. 63

EN CAUSE :

Madame R. B.,

partie appelante, ci-après Madame B,
comparaissant par Maître Steve GILSON, avocat à 5000 NAMUR, Place d'Hastedon 4 bte 1

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, BCE 0206.737.484, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée, ci-après l'ONEM,
comparaissant par Maître Véronique DAMANET, avocat à 5070 FOSSES-LA-VILLE, Rue Delmotte-Lemaître 11

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 1^{er} avril 2021, et notamment :

- le jugement dont appel prononcé le 25 juin 2020 par le tribunal du travail de Liège, division Namur, 6^{ème} Chambre (R.G. 15/1987/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Namur, le 24 juillet 2020 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le même jour invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 septembre 2020 ;

- l'ordonnance du 17 septembre 2020 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 1^{er} avril 2021 ;
- les conclusions et les conclusions additionnelles et de synthèse de la partie intimée, déposées au greffe de la Cour respectivement les 10 novembre 2020 et 30 décembre 2020 ;
- les conclusions et les conclusions de synthèse de la partie appelante, déposées au greffe de la Cour respectivement les 16 décembre 2020 et 18 février 2020 ;
- le dossier de pièces déposé par la partie appelante à l'audience du 1^{er} avril 2021.

Les parties ont été entendue en leurs explications lors de l'audience publique du 1^{er} avril 2021.

Madame Corine LESCART, Substitut général a déposé son avis écrit au greffe le 14 mai 2021.

La partie appelante a remis au greffe, le 4 juin 2021 des répliques écrites à cet avis, la partie intimée n'ayant quant à elle pas répliqué.

I. ANTECEDENTS

1.

Par requête réceptionnée au greffe du tribunal du travail de Liège, division Namur, le 18 septembre 2015, Madame B. contestait la décision de l'ONEM du 26 juin 2015 refusant de lui accorder un élargissement de la période de 36 mois visée à l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991, ce qui a pour conséquences de l'exclure de droit aux allocations d'insertion.

2.

Le 25 juin 2020, le tribunal du travail de Liège, division Namur, déclarait la demande recevable et non fondée. Il condamnait l'ONEM aux dépens.

II. OBJET DE L'APPEL

3.

Par requête déposée au greffe de la Cour du travail de Liège, division Namur, le 24 juillet 2020, Madame B. a interjeté appel du jugement en ce qu'il dit :

- qu'elle n'a pas mis en place un trajet spécifique avec le Forem entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014 et que par conséquent elle ne peut bénéficier de la

prolongation des droits conformément à l'article 116 §2 de l'AR du 25 novembre 1991 ;

- et que la réforme mise en œuvre par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant l'article 63 précité ne viole pas le principe du standstill.

Elle sollicite de la cour de :

- dire l'action originaire recevable et fondée ;
- réformer la décision de l'ONEM du 26 juin 2015 en toutes ses dispositions ;
- dire pour droit qu'elle avait droit aux allocations d'insertion au-delà du 1er janvier 2015, sans limitation dans le temps ;
- subsidiairement, dire pour droit qu'elle avait droit aux allocations d'insertion au-delà du 1er janvier 2015, durant deux ans supplémentaires ;
- condamner l'ONEM à lui verser les allocations d'insertion ainsi dues, à majorer des intérêts ;
- condamner l'ONEM aux entiers frais et dépens des deux instances, liquidés à (131,18 € + 174,94 € =) 306,12 €.

4.

L'ONEM estime que l'appel est recevable mais non fondé et sollicite la confirmation du jugement.

III. LES FAITS

5.

Madame B. est née en 1965 et a travaillé, selon ses dires¹, pendant 8 ans comme laborantine. Elle a été victime, à l'âge de 25 ans, d'un accident de voiture dont elle en est sortie dans un état grave. Elle a ensuite émargé à la mutuelle durant trois ans.

6.

En 1987, au moment de reprendre le travail, elle a été licenciée moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire de préavis. Elle a alors bénéficié d'allocations d'insertion.

Dans le cadre du suivi d'activation de recherches d'emploi, elle a fait l'objet les 3 août 2007 et 29 avril 2010 de rapports confirmant qu'elle avait fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché de l'emploi.

7.

¹ Ces éléments ne ressortent pas des pièces du dossier et il semble impossible qu'en 1987 elle ait déjà travaillé 8 ans mais ne sont pas contestés par l'ONEM...

Entre-temps, elle avait sollicité une demande de dispense pour inaptitude définitive de 33 % au moins. L'ONEM n'a pas reconnu cette inaptitude. Elle a introduit un recours devant tribunal du travail.

Le 13 septembre 2012, le tribunal du travail de Namur l'a déclarée définitivement inapte au travail à au moins 33 % depuis le 16 novembre 2009.

Le 4 avril 2013, l'ONEM lui adresse un courrier en lui précisant qu'elle présentait une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % depuis le 16 novembre 2009 et que par conséquent, la procédure de suivi d'activation du comportement de recherche d'emploi est suspendue temporairement. Il est précisé qu'une nouvelle demande d'information lui sera envoyée quand les conditions seront à nouveau remplies.

8.

Elle a ensuite connu une période d'incapacité de travail du 24 janvier 2014 au 3 mai 2015 pour laquelle elle a été indemnisée à la mutuelle².

9.

Le 6 mai 2015, elle a demandé l'élargissement de son droit aux allocations d'insertion sur base d'une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins.

Par décision du 26 juin 2015, l'ONEM a décidé d'exclure Madame B. du bénéfice des allocations d'insertion au motif que, s'il y a bien eu une reconnaissance d'incapacité permanente de travail de 33 % depuis le 16 novembre 2009, aucun trajet approprié organisé par le Forem n'a débuté avant la fin de son droit aux allocations d'insertion. Cette décision précise que l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ne prévoit à ce jour aucune possibilité de déroger à cette date de prise de cours du trajet organisé par le FOREM avant la fin de droit.

10.

Madame B. relève toutefois qu'avant l'échéance du 01 janvier 2015, elle émargeait à la mutuelle, du 24 janvier 2014 au 3 mai 2015 et n'a donc n'a pas eu la possibilité de formuler une demande de « trajet approprié » auprès du FOREM avant l'expiration de son droit aux allocations d'insertion, conformément à l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, soit au plus tard le 1er janvier 2015, puisqu'une personne qui émarge à la mutuelle ne peut pas s'inscrire au FOREM.

² voir pièce quatre du dossier de Madame B.

IV. LE JUGEMENT

11.

Après avoir rappelé les dispositions applicables, le tribunal conclut que Madame B. ne peut plus prétendre à un droit aux allocations d'insertion et n'est pas dans les conditions pour obtenir la prolongation de la période de trois ans.

12.

Le tribunal a alors examiné la cause sous l'angle du principe du standstill et estime que ce principe n'est pas violé dès lors que :

- le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général (restrictions budgétaires) ;
- les allocations d'insertion sont un régime d'exception par rapport aux allocations de chômage, ce qui implique une interprétation restrictive de la législation ;
- le simple fait de faire des économies dans un secteur de sécurité sociale ne peut être considéré comme une régression ;
- on ne retrouve aucune trace d'activité professionnelle ou de recherches d'emploi dans le dossier de Madame B. depuis 1987 ;
- Madame B. n'était pas isolée pour entreprendre les démarches nécessaires ;
- Madame B., à 50 ans, ne rentre toujours pas dans le régime de l'assurance chômage classique sur base des cotisations payées sur de précédentes prestations.

Par conséquent, il estime le recours non fondé.

V. POSITION DES PARTIES

13.

Madame B. reproche au tribunal d'une part d'avoir fait une analyse expéditive du principe du standstill et d'autre part de considérer qu'elle ne dépose aucune démarches de recherche d'emploi alors qu'elle en est dispensée vu la reconnaissance de son inaptitude permanente de travail de plus de 33%.

Elle invoque que :

- La limitation du bénéfice des allocations d'insertion est incompatible avec le principe de standstill : les auteurs de la norme ne se sont pas expliqués sur les motifs de la régressions, la motivation évoquée ne résiste pas à l'analyse de l'arrêt de la cour de cassation du 14 septembre 2020 et la mesure n'est pas proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.
- Par conséquent en vertu de l'article 159 de la constitution, la modification apportée à l'article 63 doit être écartée.

- Le trajet de réintégration ne doit pas être mis en œuvre avant l'échéance des 36 mois.
- L'article 116 § 2 de l'AR du 25 novembre 1991 crée une discrimination dès lors qu'il autorise que l'exercice d'un travail salarié prolonge le délai initial de 36 mois alors que ce n'est pas le cas pour une période d'incapacité. Par conséquent, il viole les articles 10 et 11 de la Constitution.
- Subsidiairement, Madame B. peut se prévaloir d'un cas de force majeure.

14.

L'ONEM estime que le principe du standstill n'est pas violé dès lors que :

- Les motifs de la mesure sont liés à l'intérêt général : motifs budgétaires et programme de relance de l'emploi des jeunes ;
- La mesure est raisonnable et proportionnée puisque :
 - o la réglementation belge demeure extrêmement favorable aux assurés sociaux, la mesure est limitée aux bénéficiaires d'allocations d'insertion et elle est entrée en vigueur progressivement ;
 - o des exceptions sont prévues pour des catégories de chômeur ;
 - o le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale doivent être appréciés dans leur ensemble ;
 - o un régime renforcé d'accompagnement des bénéficiaires d'allocations d'insertion a été mis en place dès 2013 ;
- Il n'existe pas d'obligation de motivation formelle en matière de standstill ;
- la jurisprudence de la cour de cassation n'est pas définitive sur le standstill ;
- Les rapport annuels de 2015 et 2016 de l'ONEM démontrent que cette mesure a eu un effet réel sur la remise au travail.

Par ailleurs, l'ONEM indique que la mise en œuvre du trajet approprié doit être en place avant le délai de 36 mois et que cette exigence respecte le principe d'égalité.

VI. AVIS DU MINISTERE PUBLIC

15.

Madame l'avocat général a rappelé dans son avis la notion et les conditions d'application du principe du standstill.

Concernant l'application de ce principe à la réforme des allocations d'insertion limitée dans le temps, elle estime que :

- Cette réforme constitue effectivement un recul de protection sensible ;
- Les motifs d'intérêt général sont établis à suffisance ;

- Le caractère proportionné doit être apprécié en tenant compte de l'ensemble des mesures mises en œuvre pour favoriser l'insertion des chômeurs et notamment les catégories de chômeurs les plus sensibles.

Elle considère par conséquent que le principe du standstill n'est pas violé .

Quant à l'obligation de présenter une inaptitude permanente de travail et de collaborer positivement à un trajet approprié avec le Forem pour voir prolonger la période de 2 ans supplémentaires, le libellé de l'article 63 démontre que cette double condition doit avoir lieu avant la fin de la période de 3 ans, ce qui ne veut pas dire que le trajet lui-même soit entamé. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce.

En outre, la discrimination qui résulterait de la situation des chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33% qui ont connu une période d'incapacité de plus de 66% et ceux qui n'en ont pas connue est due au fait que le législateur n'a pas prévu que la maladie suspendrait la période de trois mois. En tout état de cause, elle estime qu'en l'espèce, la question est peu pertinente puisque Madame B. avait l'opportunité d'entreprendre cette démarche pendant de nombreux mois, ce qu'elle n'a pas fait.

16.

Dans ses répliques, Madame B. maintient qu'il y a violation au principe du standstill et que le ministère public n'expose pas en quoi il serait permis de s'écarter de l'enseignement de la Cour de cassation dans son arrêt du 14 septembre 2020.

Elle fait également référence à un jugement du 7 mai 2021 du tribunal travail de Liège, division de Huy, qu'elle dépose et qui estime que l'ONEM ne démontre pas suffisamment un motif d'intérêt général mais qu'à supposer ces motifs admis, la réforme s'avère disproportionnée.

Ce faisant elle dépose de nouvelles pièces qu'il convient d'écarter.

Elle rappelle qu'il appartient au juge de vérifier le test de proportionnalité qui implique de s'assurer que le législateur a bien évalué l'appropriation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict de la mesure en cause et s'est donné les moyens de réaliser cette évaluation de façon sérieuse, ce que ne rencontre pas l'avis du ministère public, d'autant que le contrôle du juge est différent selon que le législateur a motivé ou non la réduction du niveau de protection. Or cette preuve incombe à l'ONEM.

Concernant le trajet de réintégration, elle estime qu'il y a bien une discrimination, en faisant référence à l'avis du ministère public rendu en 1^{ère} instance.

VII. DECISION DE LA COUR

VII.1 Recevabilité

17.

Le jugement dont appel a été notifié par le greffe du tribunal du travail de Liège, division Namur, en date du 26 juin 2020.

L'appel du 24 juillet 2020, introduit dans les formes et délai, est recevable.

VII. 2 En droit

VII.2.1 la législation applicable

18.

La limitation dans le temps des allocations d'insertion a été implémentée par l'article 9 de l'AR du 28 décembre 2011 modifiant l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991.

L'article 63 § 2 et suivants disposait au moment de la décision litigieuse :

« § 2. Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois en vertu de l'article 36.

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

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

2° de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1er et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, et satisfait aux conditions de l'article 124, alinéa 2.

La période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée :

1° de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, § , 2, à l'exception de : a) la période de dispense en application de l'article 90;

b) la période de formation professionnelle

2° de la période ininterrompue de reprise de travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus pendant au moins 6 mois, qui précède à une demande d'allocations comme chômeur complet après la fin de l'occupation, à la condition que le régime de travail à temps partiel comporte en moyenne par semaine :

a) ou bien au moins un tiers du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence;

b) ou bien au moins un quart du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence; pour autant que cette dérogation à la limite d'un tiers ait été accordée par convention collective de travail sectorielle pour les branches d'activité, la catégorie d'entreprise ou la branche d'entreprise dans lesquelles était effectué l'emploi.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa :

1° bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense;

2° bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence, visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période ininterrompue de travail à temps partiel avec maintien des droits;

*3° est considéré par le service régional de l'emploi compétent **comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'Emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux" et par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service";***

*4° **justifie d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage, conformément à la procédure prévue à l'article 141 et collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi compétent, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service".***

Le jeune travailleur qui a été admis sur la base de l'article 36 est, lors d'une demande d'allocations ultérieure en vue d'épuiser les droits restants, considéré comme admissible s'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou s'il n'a pas encore atteint l'âge de 25 ans.

(...)

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

1° le jeune travailleur est considéré comme admissible étant donné qu'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou qu'il n'a pas encore atteint l'âge de 25 ans;

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

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

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

c) les journées pour lesquelles le travailleur a bénéficié d'une allocation de maladie ou d'invalidité; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois. Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 6 mois visée à l'alinéa 1er, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.

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

§ 5. La décision par laquelle, en application des §§ 2 et 3, le droit aux allocations d'insertion est accordé pour une période limitée dans le temps, n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations.

§ 6. Pour l'application du § 2, alinéa 4, 3°, le jeune travailleur qui, au plus tard le 28 février 2015, est considéré par le service régional compétent comme appartenant au groupe-cible concerné et collabore positivement à un trajet approprié qui débute au plus tard le 28 février 2015, est assimilé à un jeune travailleur qui satisfait à ces conditions à l'expiration de la période de 36 mois.

Pour l'application du § 2, alinéa 4, 4°, le jeune travailleur qui, au plus tard le 28 février 2015, appartient au groupe-cible concerné et collabore positivement à un trajet approprié, est assimilé à un jeune travailleur qui satisfait à ces conditions à l'expiration de la période de 36 mois. »

19.

Alors que l'ancien article 63 disposait simplement que :

« Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.

Le jeune travailleur peut avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel toutefois bénéficier d'allocations de transition pour les heures de chômage temporaire, à la condition qu'il suive un enseignement à horaire réduit ou une formation à temps partiel reconnue.

Les allocations de transition ne peuvent être octroyées que si le jeune joint le mois concerné un certificat de présence à sa carte de contrôle. Le jeune n'est pas indemnisable pour les jours où, d'après le certificat, il est absent sans motif légitime. »

Il n'y avait donc pas de limitation dans le temps.

20.

La cour relève cependant que la possibilité de prolonger de deux ans, la période de trois ans dans le chef du bénéficiaire justifiant d'une inaptitude permanente de travail à 33 % au moins et qui a collaboré positivement à un trajet approprié organisé par le service régional de l'emploi³, a été introduite par l'arrêté royal du 28 mars 2014, entrant en vigueur **le 1^{er} mai 2014**.

L'avis du Conseil d'état relatif à cet arrêté royal⁴ a critiqué la première version de cet arrêté dans la mesure où celle-ci prévoyait un effet rétroactif à la date du 1^{er} janvier 2012 alors qu'il imposait des conditions plus strictes relatives à la disponibilité au travail et à la recherche active de certains jeunes, ce qui paraissait inadmissible. L'arrêté a donc été adapté en supprimant l'effet rétroactif.

21.

Enfin, la réforme du régime des allocations d'insertion a été complétée par la suite par un arrêté royal du 20 juillet 2012, entré en vigueur le 9 août 2012, modifiant la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi applicable aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, en l'intensifiant (notamment quant à la date de prise de cours de la procédure dès le 7^{ème} mois de stage et sur la fréquence des évaluations portée à 6 mois).

Or, les anciens articles 59 bis et suivant de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoyaient que le chômeur présentant une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins était dispensé de la procédure d'activation de recherche d'emploi. Avec les nouvelles dispositions, le principe même de la dispense a disparu.

VII.2.2. Principes du standstill

22.

L'article 23 de la Constitution coordonnée dispose que :

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

³ C'est-à-dire le Forem pour la présente cause.

⁴ Avis CE 55456/1, publié sur le site internet du Conseil d'état

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

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

La cour ⁵ a déjà rappelé à plusieurs reprises que cette disposition constitue un programme que le Constituant fixe au législateur, un but à atteindre, et non un catalogue de droits exigibles devant les cours et tribunaux. S'il est unanimement admis que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct, il n'est toutefois pas dépourvu d'effets juridiques. D'une part, il impose au juge confronté à plusieurs interprétations possibles de normes inférieures de privilégier une interprétation conforme à la Constitution. D'autre part, puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis⁶.

23.

L'effet *standstill*, a été développé par I. Hachez qui le définit comme suit :

« Déduit a contrario du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de

⁵ CT liège, 25 mars 2019, RG 2017/AL/44, inédit et CT Liège, 11 septembre 2017, www.juridat.be

⁶ La cour renvoie à l'article de D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en oeuvre du droit à la sécurité sociale? L'effet de *standstill*, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69, D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill* », *J.T.*, 2013, p. 772-773.

protection »⁷.

24.

L'effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution a été reconnu tant par le Conseil d'Etat⁸ que la Cour de cassation⁹ et la Cour constitutionnelle¹⁰ mais n'implique pas l'interdiction de tout recul, au risque de voir paralysée toute avancée.

Ainsi, selon la Cour de Cassation :

- *« dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général »¹¹.*
- *Néanmoins, l'obligation de standstill ne prive pas l'autorité compétente du pouvoir d'apprécier de quelle manière ces droits seront le plus adéquatement assurés¹².*
- *Concernant plus particulièrement la limitation du droit des allocations d'insertion dans le temps, la Cour a admis l'argumentation de l'arrêt entrepris selon laquelle la disposition qui limitait l'octroi dans le temps des allocations d'insertion avait réduit sensiblement le niveau de protection de l'assurée sociale dans son droit au travail et à la sécurité sociale¹³.....*

De son côté, la cour constitutionnelle a estimé que l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général¹⁴.

Elle a, par exemple, annulé deux dispositions, l'une en matière de droit à l'aide sociale¹⁵ et l'autre en matière de GRAPA¹⁶.

⁷ I. HACHEZ., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos Verlagsgesellschaft, coll. Droits fondamentaux, 2008, p. 472, n° 464.

⁸ CE., n° 32.989 et 32.990, 6 septembre 1989, A.P.M., 1990, p. 276, note M. DUMONT, *J. dr. jeun.*, 1989, p. 29, note M. LUCAS, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1294, note P.H., *Rev. dr. étr.*, 1991, p. 364, note, T.B.P., 1990 (reflet), p. 363. CE., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be.

⁹ Cass. 5 mars 2018, www.juportal.be.

¹⁰ C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, www.const-court.be. M.B., 4 juin 1992, T.O.R.B., 1992-92, p. 247, note K. DE FEYTER.

¹¹ Cass. 14 septembre 2020, www.juportal.be; Cass., 18 mai 2015, www.iuridat.be. Voy. dans le même sens Cass., 15 décembre 2014, www.juridat.be.

¹² Cass., 8 février 2018, www.iuridat.be

¹³ Cass., 5 mars 2018, www.juridat.be

¹⁴ C. C., n° 133/2015, 1er octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be. A.P.T., 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFTE, *Rev. dr. étr.*, 2015, liv. 184, 365.

¹⁵ C.C., n° 61/2017, 18 mai 2018, www.const-court.be

¹⁶ C.C., n° 6/2019, 23 janvier 2019, www.const-court.be

Elle a néanmoins rejeté l'argument du standstill dans différentes affaires, notamment en considérant dans l'une d'entre elles que le fait d'imposer des démarches en vue d'obtenir des prestations ne constitue pas une régression significative dans l'octroi du droit dès qu'il ne s'agissait pas d'un obstacle insurmontable¹⁷.

25.

Des restrictions significatives des droits sont admises pour autant qu'elles soient dûment justifiées par l'intérêt général et acceptables sous l'angle de la proportionnalité.

Il convient de relever que cette obligation de standstill s'applique aux prestations tant à caractère contributif que non contributif¹⁸.

L'examen de ce recul significatif doit être effectué sur base du régime de sécurité sociale concerné et la circonstance que la privation du droit ou le recul significatif puisse être compensé par une prestation d'un autre régime est irrelevante¹⁹.

26.

La cour de céans a déjà rappelé que le contrôle du respect de cette obligation doit être accompli selon le raisonnement suivant :

- 1° 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 ;
- 2° vérifier si ce recul est sensible ou significatif, en termes relatifs et non absolus ;
- 3° vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation ;
- 4° vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs²⁰.

27.

Par ailleurs, il est admis que la charge et le risque de la preuve que la norme litigieuse ne viole pas l'obligation de standstill reposent sur les épaules de son auteur et non sur celles de ses destinataires dès lors que ceux-ci ont établi l'existence d'un recul significatif ou sensible²¹. Ces motifs peuvent être présentés à posteriori²². L'examen de ces motifs

¹⁷ CC 1^{er} septembre 2008, n° 132 / 2008

¹⁸ Cass 14 décembre 2020, S 190083F, cass 14 septembre 2020, RG S180012F, www.juportal.be

¹⁹ Cass. 14 septembre 2020, RG S180012F, www.juportal.be

²⁰ CT Liège, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 ; CT Liège, 10 février 2016, RG 2015/au/48, v. également 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

²¹ CT Bruxelles, 11 septembre 2019, RG 2016/ab/651 et 661, www.terralaboris.be, CT Bruxelles, 17 juin 2020, RG 2019/AB/ 255

²² CT Liège, 6 novembre 2018, *JTT* 2019, p 138

légitimes sera plus évident s'il apparaît que l'auteur de la norme a eu conscience de ce recul de protection et s'en expliqué, ce qui permettra au juge de vérifier la réalité de la motivation et le raisonnement de l'auteur de la norme, tout en respectant la séparation des pouvoirs²³.

En revanche, notre Cour ²⁴ a rappelé que :

« A raison, la doctrine insiste (...) sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés a priori mais qui ont été avancés après coup – avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistantes »

28.

En outre, il convient de relever, même si l'on peut regretter l'absence d'un débat démographique, que la matière du chômage trouvant son siège dans un arrêté royal et non dans un arrêté ministériel, c'est le pouvoir exécutif et non le législateur au sens strict qui est débiteur de l'obligation de standstill à l'égard des bénéficiaires de ce régime²⁵.

29.

Enfin, en cas de violation du principe du standstill, le juge est tenu d'écarter la norme.

VII.2.3 Existence d'une régression sensible en matière d'allocations d'insertion

30.

Il est difficilement contestable que la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion²⁶ constitue un recul significatif, et partant sensible, de protection sociale.

Ce point ne demande pas de développements supplémentaires.

31.

Par conséquent, il appartient à l'ONEM de démontrer que cette limitation repose sur un motif d'intérêt général et est proportionnée.

VII.2.4. Justification par des motifs d'intérêt général dont le caractère doit être approprié et nécessaire à leur réalisation.

²³ I. Hachez, « Le principe du standstill dans les droits fondamentaux ... », *op.cit.*, p 437 et 438

²⁴ CTLiège, 6 nov. 2018, inédit, R.G. n° 2016/AN/152, CT liège, 10 mars 2021, RG 2020/ au/ 25

²⁵ D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », *op.cit.* p. 773.

²⁶ Anciennement allocations d'attente

32.

Comme le relève Madame l'avocat général, différents motifs d'intérêt général ont déjà été admis : la lutte contre les abus, le fait d'atteindre des objectifs économiques que le législateur s'est fixé, assurer la viabilité des finances publiques, assainir les finances publiques.

33.

Dans ses arrêts du 14 septembre 2020 et 14 décembre 2020, la cour de cassation a insisté sur le fait que ces objectifs ne soient pas présentés en termes trop généraux²⁷.

34.

Il faut également que la mesure soit appropriée, c'est-à-dire qu'elle permette d'atteindre l'objectif poursuivi et soit nécessaire, ce qui oblige l'auteur de la norme à avoir envisagé d'autres mesures alternatives pour atteindre l'objectif poursuivi.

35.

C'est ainsi que dans son arrêt du 14 septembre 2020²⁸, la cour de cassation a critiqué l'arrêt dont appel, eu égard à la motivation de la justification de la modification de l'article 63 précité en indiquant :

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

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

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

Il décide que la limitation dans le temps des allocations d'insertion des chômeurs plus âgés est proportionnée aux objectifs précités au motif qu'il s'agit de prestations à caractère non contributif ce qui « peut justifier une sévérité accrue du législateur », qu'un « délai [...] de trois ans » et des « échappatoires [...] au moins [temporaires], par exemple [la] reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits », donnent aux chômeurs en cause la possibilité de « s'insérer sur le marché

²⁷ Cass 14 septembre 2020, www.juportal.be, Cass 14 décembre 2020, S 190083F, voy. aussi Cass 19 avril 2021, S 200068 F

²⁸ A l'inverse dans son arrêt du 19 avril 2021, la cour de cassation a estimé que la cour du travail a motivé correctement l'application du principe du standstill, rejetant la position de l'ONEM

du travail » en bénéficiant le cas échéant d'autres allocations de chômage et que les chômeurs dont la « situation individuelle [est] assez dramatique » peuvent bénéficier de l'intervention du centre public d'action sociale.

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

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

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

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

Ce faisant la cour n'a pas prétendu, comme le soutient Madame B., que cette mesure n'était pas légalement justifiée mais que la cour du travail n'a pas relevé une motivation suffisante dans le chef de l'ONEM justifiant la régression de la norme.

36.

En l'espèce, l'ONEM invoque que les motifs liés à l'intérêt général sont des motifs budgétaires liés à la crise 2008 et la relance de l'emploi des jeunes, se fondant sur des impératifs européens. Il fait référence à ses rapports de 2015 et 2016.

37.

Il convient effectivement de rappeler le contexte dans lequel la réforme des allocations d'insertion a été instaurée.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a été adopté peu de temps après la mise en place du gouvernement Di Rupo, après plus de 500 jours de gouvernement en affaires courantes.

Il a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sous le bénéfice de l'urgence motivée comme suit :

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

Cette motivation se référait donc au Programme national de réforme présenté le 15 avril 2011 par la Belgique à la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs définis dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et à l'accord de gouvernement présenté par le nouveau gouvernement à la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 2011.

Le Programme national de réforme 2011 précisait ce qui suit :

*« Les différentes autorités belges se sont fixées pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de 73,2% chez les 20-64 ans à l'horizon 2020. Pour atteindre cet objectif, des milliers de chômeurs et d'inactifs doivent prendre le chemin du travail. Conformément aux lignes directrices pour l'emploi, les autorités belges se fixent également les sous-objectifs suivants d'ici 2020 : **un taux d'emploi des femmes de 69%, un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50%, un taux des jeunes qui ne sont ni actifs ni à l'emploi, ni à l'enseignement ni en formation de 8,2%** et un écart entre les taux d'emploi des Belges et des citoyens non UE de moins de 16,5 points de pourcentage. (...) »*

Pour réaliser ces objectifs, les autorités belges ont décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, conformément aux lignes directrices emploi (2011), au Pacte pour l'Euro plus et aux conclusions du Conseil européen des 24-25 mars :

1. Maîtrise des coûts salariaux ;
2. Diminution de la pression (para)fiscale sur les bas salaires ;
3. Augmentation de la formation tout au long de la vie des travailleurs et de la qualification des demandeurs d'emploi;
4. **Augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail ;**
5. **Réforme du système de chômage ;**

6. Amélioration du droit du travail pour promouvoir la flexicurité ;
7. Mobilité interrégionale.

Concernant plus spécifiquement la réforme du système chômage, ce programme indiquait :

« Depuis 2004, une procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs a été instaurée par lequel le maintien du bénéficiaire des allocations de chômage est combiné à l'obligation de rechercher activement un travail. Cette nouvelle procédure a eu d'importants effets positifs (le nombre de chômeurs de longue durée a diminué de 21% entre 2005 et 2010, le nombre de chômeurs en formation a augmenté entre 4 et 11% selon les Régions, etc.). Le gouvernement fédéral a approuvé en mars 2010 une réforme qui vise à en renforcer les effets via un raccourcissement des délais, un accompagnement plus rapide des demandeurs d'emploi, un relèvement de l'âge (de 50 à 52 ans) auquel les demandeurs d'emploi sont soumis à la procédure de suivi, et une procédure d'accompagnement adaptée, plus longue et plus spécifique pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas immédiatement insérables sur le marché de l'emploi. (...) Il appartiendra au prochain gouvernement de mettre en place cette réforme et de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires ».

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 précisait quant à lui ce qui suit :

« En avril 2011, le Gouvernement a déposé auprès de la Commission européenne le Programme de stabilité définissant la trajectoire budgétaire de la Belgique pour les années 2011 à 2014, dans la perspective d'un retour à l'équilibre structurel en 2015.

Notre pays s'est engagé à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB. Ce Programme de stabilité devrait permettre à la Belgique de sortir de la procédure de déficit excessif à laquelle elle est actuellement soumise, comme vingt-deux autres Etats européens.

L'assainissement des finances publiques est une nécessité et une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Le Gouvernement fédéral entend donc mettre en œuvre, un plan d'assainissement budgétaire rigoureux et structurel visant à respecter les objectifs du Programme de stabilité 2011-2014 et traçant les grandes lignes du retour à l'équilibre structurel en 2015.

(...)

Pour atteindre ses objectifs budgétaires pluriannuels, le Gouvernement poursuivra trois grandes orientations :

- des efforts structurels et croissants tant en dépenses qu'en recettes, avec une répartition équitable, entre les bas et les hauts revenus et entre les générations ;*
- **une politique active de création d'emplois et de relèvement du taux d'activité ;***
- une lutte accrue contre la fraude fiscale et sociale ».*

Parmi les multiples mesures budgétaires proposées en termes de réductions de dépenses figure notamment la réforme structurelle de l'allocation d'insertion et parmi les modalités de réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi se trouve en première place la réforme du régime de chômage pour augmenter la participation au marché du travail, destinée à « encourager la remise au travail tout en veillant à éviter un basculement de charges vers les CPAS ».

38.

Dans ce cadre, il est prévu un renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et leur limitation dans le temps. Il n'est plus question de stage d'attente mais bien de stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion. Comme le souligne l'ONEM, il s'agit d'un véritable changement de philosophie tel que le démontre la nouvelle terminologie.

Le stage d'insertion sera porté, dès le 1er janvier 2012, à 310 jours (soit 12 mois au sens de la réglementation chômage) pour tous les nouveaux demandeurs, quel que soit leur âge, et les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion **que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion**. Une dérogation est possible pour les personnes qui ont travaillé 156 jours sur les 4 derniers semestres.

Il n'est pas contesté que l'objectif du programme de relance d'emploi visait en particulier les jeunes en vue de favoriser leur insertion sur le marché de l'emploi de façon plus rapide mais pas exclusivement. Il n'est pas sans fondement de considérer que le fait que le droit aux allocations d'attente soit limité dans le temps puisse inciter le jeune à accepter un travail qui ne correspond pas à ses aspirations ou à entamer une formation pour s'orienter vers des emplois en pénurie, par exemple.

39.

Pour justifier la pertinence de la mesure, son efficacité et son côté nécessaire, l'ONEM fait référence aux rapports annuels de 2015 démontrant que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés a augmenté en 2015 ainsi que le nombre de personnes dont le droit aux allocations d'insertion a pris fin à la suite de la limitation du droit à trois ans. Le tableau repris dans ses conclusions ventile le pourcentage entre hommes et femmes et entre différentes catégories de travailleurs : ceux de moins de 25 ans, de 25 à 29 ans, de 30 à 39 ans, de 40 à 49 ans et 50 ans ou plus. Ce rapport annuel²⁹ indique que 18,5 % des personnes dont le droit est arrivé à échéance en janvier 2015 sont sortis vers un emploi dans les six mois, tandis qu'elles sont 13,2 % à être encore au travail au cours du sixième mois qui suit la fin du droit. Pour les personnes dont le droit est arrivé à échéance durant la période de février à mars 2015, les pourcentages s'élèvent respectivement à 50,5 et 34,6 %.

²⁹ Ce rapport n'est pas déposé au dossier

Concernant l'objectif budgétaire, l'ONEM indique qu'en 2015, 29 155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion, ce qui se répercute également sur les autres années. Ainsi le rapport de 2016 (confirmé par celui de la Cour de comptes à la chambre) établit que les dépenses pour le chômage global ont diminué de 4,9 % en 2016, ce qui représente 1,38% du PIB.

40.

Si l'on prend la catégorie de la tranche d'âge des 40 à 49 ans qui concerne Madame B. , elle représente 19,1 % du nombre d'exclus.

Par conséquent, la cour estime que l'ONEM démontre à suffisance que la limitation des allocations d'insertion dans le temps était en soi une mesure adéquate et nécessaire.

41.

Cependant force est de constater qu'aucun élément déposé par l'ONEM ne permet de cibler la catégorie des personnes présentant une inaptitude permanente de 33% au moins.

VII.2.5 L'angle de la proportionnalité

42.

La mesure doit toutefois être proportionnée c'est-à-dire que les effets de celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux bénéfices escomptés³⁰.

43.

A ce sujet, la jurisprudence est partagée quant à savoir si cet examen doit se réaliser sous un angle individuel ou collectif. Le ministère public estime que cet examen doit se faire sous l'angle collectif et cite de la jurisprudence de notre cour.

Il ressort à suffisance de la jurisprudence de la cour de cassation que l'examen doit se faire en fonction de catégories de travailleurs qui ne se résument pas aux 2 catégories suivantes : les jeunes travailleurs de moins de 25, voire 30 ans, et les travailleurs plus âgés.

44.

Dans son arrêt du 5 mars 2018, la cour a circonscrit l'examen à une catégorie spécifique, à savoir les personnes qui exercent des activités d'assistant de prévention et de sécurité auprès de la police, non rencontrées par les circuits de travail régulier afin de soutenir la politique de sécurité. Ces travailleurs pour lesquels la priorité était donnée aux candidats âgés d'au moins 40 ans travaillaient à raison de 53 heures en moyenne par mois à un salaire à un forfait de 374,18 euros, étaient dispensées d'être disponibles pour le marché de

³⁰ 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 ; CT Liège, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172

l'emploi, de rechercher activement un emploi et de rester inscrit comme demandeur d'emploi.

La cour a estimé que l'arrêt qui « considère ensuite que « la norme litigieuse a été dictée par des considérations budgétaires résultant de la nécessité de réaliser des économies, de sorte qu'elle répond à un motif d'intérêt général dont l'appréciation échappe au pouvoir judiciaire et reste la prérogative du [Roi] en charge de déterminer les options de la politique en matière de sécurité sociale », mais que :

- l'occupation de la défenderesse « pendant près de dix-sept ans, à hauteur d'un temps partiel avoisinant le mi-temps » constitue « une insertion durable sur le marché de l'emploi » ;
- la défenderesse a « rempli une mission dans l'intérêt de la collectivité » ;
- l'absence de cotisations de sécurité sociale et donc de contribution au financement de l'assurance-chômage est « inhérente au système conçu [par le Roi] dans l'objectif de mettre à l'emploi des chômeurs inscrits en agence locale pour l'emploi qui font partie du groupe-cible » sans que l'autorité locale « soit tenue au paiement des charges sociales qu'elle aurait dû régler si elle avait recouru [...] à l'engagement de travailleurs dans le circuit de travail régulier », ce qui constitue « une économie pour le budget fédéral » ;
- « le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 vise expressément un programme de relance de l'emploi concernant en particulier les jeunes avec pour objectif de favoriser leur insertion plus rapide sur le marché de l'emploi, par le biais de mesures d'accompagnement et d'une transformation du stage d'attente en stage d'insertion professionnelle » mais non « la catégorie des assistants de prévention et de sécurité », qui concerne spécialement les chômeurs âgés comme la défenderesse d'au moins 40 ans, catégorie dont la mesure litigieuse « n'a aucunement pris en considération [la] situation spécifique » ;
- cette mesure cause aux assistants de prévention et de sécurité qui bénéficiaient des allocations d'insertion « un préjudice considérable consistant en la perte [...] de l'allocation [et] de l'emploi que son octroi conditionnait », « sans [...] compensation ou alternative » ;
- la perte de cet emploi « est [...] en contradiction frontale avec l'objectif affiché de mise à l'emploi » ;
- « vu le nombre restreint de chômeurs occupés en qualité d'assistants de prévention et de sécurité, l'impact budgétaire d'une prorogation de leur régime d'indemnisation par le biais des allocations [...] d'insertion aurait été relativement réduit », décide légalement que le motif d'intérêt général d'ordre budgétaire invoqué par le demandeur pour justifier le recul sensible du niveau de protection des droits de la défenderesse au travail et à la sécurité sociale est « sans aucun rapport de proportionnalité avec l'objectif poursuivi par la mesure ».

Ce faisant la cour accepte d'examiner la mesure pour des catégories relativement spécifiques de personnes, s'apparentant à une individualisation des droits.

45.

Qu'en est-il des bénéficiaires présentant une inaptitude permanente de 33 % au moins ? Ces travailleurs font partie d'une catégorie à part entière puisque la réglementation chômage leur prévoit un régime spécifique dans certaines situations.

46.

L'ONEM prétend que la mesure est appropriée et proportionnée puisque ces personnes ont bénéficié d'un régime renforcé d'accompagnement dans leur recherche d'emploi mis en place dès 2013 par une évaluation tous les 6 mois et que le délai de 3 ans constitue un délai raisonnable.

47.

Dans le cadre de la modification de la procédure d'évaluation de recherche d'emploi, la cour du travail de Bruxelles et la cour du travail de Liège³¹ se sont prononcées en faveur de la catégorie des travailleurs présentant **une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins et une réduction de la capacité travail de deux tiers eu égard à la législation pour les personnes handicapées**, estimant qu'il n'était pas établi que l'auteur de l'AR s'était posé la question de l'impact budgétaire de la réforme qu'il entendait mettre en place. Concrètement, la mesure visant à soumettre ces travailleurs à une évaluation de la recherche active d'emploi n'est pas susceptible d'avoir un impact significatif sur le budget de l'assurance chômage, tant la probabilité de trouver un travail pour ces travailleurs est infime.

Dans son arrêt du 10 mars 2021, notre cour autrement composée³² a eu à connaître de l'effet standstill sur les normes relatives à cette même procédure pour des chômeurs présentant uniquement une **inaptitude permanente au travail de 33 % au moins**. La cour a mis en exergue qu'il ne ressortait pas des conclusions de l'ONEM que le législateur avait envisagé que la réforme était justifiée par des motifs impérieux spécifiquement pour ces bénéficiaires d'allocations d'insertion.

48.

Force est de constater que les conclusions actuelles de l'ONEM ne permettent toujours pas de savoir si l'auteur de l'arrêté royal s'est posé la question des conséquences, tant budgétaires que de réinsertion sur le marché de l'emploi, de la limitation dans le temps des allocations d'insertion, en ce qui concerne cette catégorie de travailleurs.

VII.3 En l'espèce

49.

Madame B. invoque ses problèmes de santé, à savoir son inaptitude permanente au travail de 33 % au moins, reconnue tant par le tribunal du travail que par l'ONEM, et son incapacité

³¹ CT Bruxelles 18 janvier 2017, 2015/AB/501 ; CT Liège, 6 novembre 2019, RG 2017/AL/684

³² CT Liège 10 mars 2021, RG 2020/AU/25

de travail de 66 % pour la période du 24 janvier 2014 au 3 mai 2015 durant laquelle elle a émargé à la mutuelle.

50.

Selon l'ancienne législation, les bénéficiaires d'allocations d'insertion, affectés d'une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins, étaient dispensés de la procédure de suivi de recherche d'emploi. Madame B. a d'ailleurs reçu **le 4 avril 2013**, la décision de l'ONEM selon laquelle le médecin de l'ONEM constatait qu'elle avait une inaptitude permanente au moins 33 % depuis le 16 novembre 2009 et que la procédure de suivi était temporairement suspendue³³.

51.

L'allongement de la période de trois ans, de deux ans complémentaires, pour les personnes bénéficiaires d'allocations d'insertion, affectées de cette inaptitude permanente d'au moins 33 % et ayant collaboré positivement avec le Forem dans le cadre d'un projet approprié, démontre que ces personnes doivent être protégées. Le gouvernement a manifestement estimé adéquat un délai supplémentaire de deux ans d'octroi d'allocations d'insertion pour ces personnes, dès lors qu'elles ont eu la possibilité de collaborer avec le Forem.

52.

Or, les personnes comme Madame B., qui étaient dispensées de la procédure d'activation au moment où le calcul du délai de 3 ans a débuté, soit le 1^{er} janvier 2012, n'ont eu que très peu de temps pour mettre en place cette collaboration puisque cette mesure leur a été expressément imposée à dater du 1^{er} mai 2014. Madame B n'a donc pas pu être informée de l'obligation de collaborer dès le 1^{er} janvier 2012. En outre, comme elle a été en incapacité depuis le mois de janvier 2014, elle n'a pu matériellement collaborer avec le Forem, n'étant plus demandeuse d'emploi à cette date.

53.

Par conséquent, lorsque Madame B. fait sa demande, après sa période d'incapacité, elle n'est plus dans les conditions pour bénéficier de la prolongation de deux ans. Il apparaît en effet évident que pour pouvoir bénéficier de cette prolongation, les deux conditions doivent être remplies au plus tard le dernier jour du délai de 3 ans .

54.

Il résulte de ce qui précède que la limitation de trois ans du droit aux bénéficiaires d'allocations d'insertion qui présentent une inaptitude permanente d'au moins 33 % et qui par conséquent étaient dispensés de la procédure d'activation de recherche d'emploi au 1^{er} janvier 2012 apparaît disproportionnée par rapport aux objectifs de la réforme :

³³ Ce courrier est d'ailleurs troublant puisqu'en 2013, les articles 59 bis et suivant avaient été modifiés et ne faisaient plus état de l'incapacité permanente de 33%.

- Concernant la réinsertion professionnelle, alors que Madame B. est considérée comme faisant partie d'une catégorie vulnérable sur le marché de l'emploi, le fait de mettre fin aux allocations d'insertion l'empêche de bénéficier d'un suivi approprié auprès du Forem alors que l'objectif de la réforme était de remettre au travail les personnes vulnérables. Elle n'a d'ailleurs théoriquement eu que peu de temps pour mettre en place cette collaboration. Pratiquement, cela lui a été impossible. En outre, elle n'est certainement pas la seule de cette catégorie de travailleurs à avoir subi des périodes d'incapacité de travail durant la période de trois ans.

Il paraît illusoire de considérer qu'un travailleur âgé de plus de 45 ans qui n'a pas trouvé de travail, alors qu'il avait déjà obtenu des évaluations positives dans le cadre de l'activation de recherche d'emploi, et qui présente des problèmes de santé, en trouvera plus facilement parce qu'il risque d'être exclu des allocations de chômage.

Enfin, il est contradictoire de vouloir protéger cette catégorie de travailleur en prolongeant la période de trois ans, de 2 ans supplémentaires alors que ceux-ci ont eu peu de temps pour mettre en place une collaboration effective avec le Forem, puisqu'ils se croyaient dispensés. En effet, ce n'est qu'à dater de mai 2014 que la législation prévoit expressément cette possibilité de prolongation conditionnée à une collaboration avec le Forem et il ne ressort pas du dossier que ces chômeurs ont été informés qu'ils ne bénéficiaient plus de leur dispense. Le courrier adressé par l'ONEM à Madame B. démontre le contraire.

Cette mesure va donc à l'encontre des objectifs de la réforme.

- Concernant le volet financier, l'ONEM ne dépose pas suffisamment de statistiques relatives à l'économie que représente le retrait du droit d'allocations d'insertion pour les travailleurs présentant une inaptitude permanente de 33 % au moins, à la date du 1^{er} janvier 2012 de sorte qu'il n'établit pas le caractère proportionné pour cette catégorie de travailleurs.

55.

Le caractère proportionné de la limitation dans le temps pour les chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % à la date du 1^{er} janvier 2012 et qui n'ont pas pu, de ce fait, bénéficier de cette même période pour mettre en place une collaboration avec le Forem, n'étant pas établi, il y a lieu d'écarter la norme au profit de l'ancienne législation en application de l'article 159 de la constitution. Le jugement doit être réformé.

56.

Dans la mesure où c'est l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 qui ne résiste pas à l'examen du standstill, il

y a lieu de restaurer Madame B. dans son droit aux allocations d'insertion, sans tenir compte de la possibilité de prolongation de 2 ans.

57.

Par conséquent il n'y a pas lieu d'examiner le moyen soutenu par la partie appelante eu égard au principe de discrimination résultant des articles 10 et 11 de la constitution.

VII.4. Dépens

58.

En application de l'article 1017 alinéa 2 du code judiciaire, les frais et dépens de l'instance d'appel sont à charge de l'ONEM, soit l'indemnité de procédure et la contribution destinée au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et 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 ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Vu l'avis écrit du ministère public auquel la partie appelante a répliqué par écrit.

Déclare l'appel principal recevable et fondé ;

Réforme le jugement dont appel en ce qu'il a dit la demande originaire de Madame B. recevable mais non fondée, à l'exclusion de la condamnation des dépens à charge de l'ONEM qui est confirmée.

Annule la décision administrative notifiée le 26 juin 2015.

Rétablit Madame B. dans son droit aux allocations d'insertion à la date du 6 mai 2015, selon le régime en vigueur avant la modification de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011.

Condamne l'ONEM aux allocations d'insertion dues, à majorer des intérêts , **pour autant que les autres conditions d'octroi soient vérifiées et remplies.**

Condamne l'ONEM à verser à Madame B. l'indemnité de procédure d'appel de 174,94 €.

Condamne l'ONEM à la contribution de 20 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (articles 4 et 5 de la loi du 19/03/2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Ariane GODIN, conseiller faisant fonction de président,
Jean-François DE CLERCK, conseiller social au titre d'employeur, qui est dans l'impossibilité de signer le présent arrêt au délibéré duquel il a participé (art. 785 Code judiciaire)
Eugénie LEDOUX, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de Christelle DELHAISE, greffier

Jean-François DE CLERCK,

Eugénie LEDOUX,

Christelle DELHAISE,

Ariane GODIN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre 6-B de la Cour du travail de Liège, division Namur, siégeant en vacations, Place du Palais de Justice 5 à 5000, Namur, le 09 août 2021, où étaient présents :

Ariane GODIN, conseiller faisant fonction de président ,

Frédéric ALEXIS, greffier,

Frédéric ALEXIS,

Ariane GODIN.