



Numéro de répertoire 2021/
Date de la prononciation 07/05/2021
Numéro de rôle 15/574/A

Expédié le à Rôle Coût RDR N°	Notifié aux parties le
---	-------------------------------

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE

division de Huy

Troisième chambre

Jugement

En cause de :

Monsieur L, RN....., domicilié à

DEMANDEUR – représenté par Madame Stéphanie SAMRAY, déléguée syndicale au service juridique de la FGTB Liège.

Contre :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em., établissement public contrôlé par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7.

DEFENDEUR – ayant pour conseil Maître Alexis HOUSIAUX, avocat à 4500 Huy, rue du Marais, 1, comparissant assisté de Maître Valentine TARGEZ, avocate.

Référence : 26874

Requête introductive d'instance, déposée au greffe le 3 juillet 2015.

A l'audience publique tenue en langue française le 5 février 2021, les parties sont entendues en leurs explications et moyens puis le Tribunal remet la cause pour avis de Monsieur l'auditeur du travail à déposer au greffe le 5 mars 2021 et accorde aux parties présentes un délai de réplique jusqu'au 2 avril 2021. A cette date, les débats seront clos.

Et ce jour, à l'appel de la cause,

LE TRIBUNAL PRONONCE LE JUGEMENT SUIVANT :

Vu les articles 1, 30, 34 à 37 et 41 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu le code judiciaire.

Vu le dossier de la procédure, notamment :

- la requête introductive d'instance déposée au greffe le 3 juillet 2015 ;
- le dossier de l'auditorat du travail déposé au greffe le 9 octobre 2015,
- la copie des convocations,
- les conclusions de l'O.N.Em. déposées au greffe le 1^{er} février 2021 ;
- les conclusions de Monsieur L et son dossier déposés au greffe le 4 février 2021 ;
- l'avis écrit de Monsieur l'Auditeur du travail déposé au greffe le 4 mars 2021 ;
- les conclusions de l'O.N.Em. en répliques à l'avis écrit de Monsieur l'Auditeur du travail déposées au greffe le 2 avril 2021 ;
- le procès-verbal d'audience.

1. DECISION CONTESTEE

Monsieur L a introduit un recours contre l'O.N.Em., bien qu'aucune décision individuelle ne lui ait été adressée, afin d'obtenir la condamnation de l'O.N.Em. à continuer à lui verser les allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015.

La fin de droit de Monsieur L au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 a été prise en application des articles 36 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au motif que la période de 36 mois du droit aux allocations d'insertion est dépassée.

2. POSITION DES PARTIES

Monsieur L conteste la légalité de la disposition réglementaire dont il est fait application, soit l'article 63 § 2 de l'arrêté royal chômage modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011. Il soutient que ce texte apporte une importante régression à ses droits sociaux.

Il invoque dans un premier temps la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (article 3 et 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Dans un second temps, il invoque la violation du principe de « *standstill* », principe garanti par la constitution belge mais aussi par le droit européen.

Il postule dès lors l'écartement de l'arrêté chômage tel que modifié en application de l'article 159 de la constitution.

L'O.N.Em. sollicite la confirmation de la fin de droit au 1^{er} janvier 2015.

3. RECEVABILITE

Il est vrai que l'article 23 de la Charte de l'assuré social prévoit : « *Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification.* »

Le Tribunal rappelle que pour pouvoir faire débiter le délai de trois mois, il faut qu'une décision ait été prise, peu importe qu'il s'agisse d'une obligation de l'organisme de paiement ou de l'O.N.Em. le délai ne peut commencer à courir qu'à partir du moment où une décision a été notifiée ou à partir du moment où l'assuré social en a eu connaissance.

Or dans le cas d'espèce, l'O.N.Em. n'invoque pas l'existence d'une décision.

En conséquence, le Tribunal ne peut donc pas vérifier que les mentions requises par l'article 14 de la Charte de l'assuré social ont été visées et en application de l'article 14, alinéa 2 : « *la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1^{er}, le délai de recours ne commence pas à courir.* »

Le Tribunal estime donc que le délai n'a pas commencé à courir et le recours introduit le 3 juillet 2015 est donc introduit dans les formes légales et le délai prescrit, et est en conséquence recevable.

4. ANALYSE DU TRIBUNAL

A. QUANT A LA VIOLATION DES LOIS COORDONNEES DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LA JUSTIFICATION DE L'URGENCE INVOQUEE PAR L'ETAT

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

L'urgence peut toutefois justifier l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ou une consultation dans un délai réduit mais dans ce cas, l'urgence doit être spécialement motivée selon l'article 84 des lois coordonnées.

Comme le précise la Cour du travail de Liège dans un arrêt du 4 août 2020 : « *La régularité de la motivation spéciale invoquée par l'autorité est soumise en premier lieu à la section de législation du Conseil d'Etat et elle est également soumise au contrôle a posteriori de la section d'administration du Conseil d'Etat qui serait saisi d'un recours en annulation et enfin des cours et tribunaux, en vertu de l'article 159 de la Constitution. Ce contrôle relève de l'ordre public.* » (CT Ig, 04.08.2020, RG 2019/AL/532, terralaboris)

Le Tribunal constate que le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précise : « ... 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 1er janvier 2012 ; ... »

Le Tribunal doit bien constater que l'Etat a bien développé une justification par rapport à la notion d'urgence dans le préambule de l'arrêté royal.

Le Tribunal doit encore constater que le Conseil d'Etat a admis cette justification.

Quant au fond des motifs, le Tribunal doit bien constater que la Belgique a respecté les motifs invoqués dans son préambule.

Le Tribunal constate que l'obligation de l'Etat belge de justifier l'urgence est respectée et fait sienne l'analyse de la Cour du Travail de Liège qui précise : « Le Conseil d'Etat, saisi le 19.12.2011, a rendu son avis le 21.12.2011⁷ et il n'a pas remis en cause la motivation de l'urgence. en cause la motivation de l'urgence.

La date d'adoption de l'arrêté est le 28.12.2011 et celle de sa publication au Moniteur belge est également le 28.12.2011 pour une entrée en vigueur le 01.01.2012, dans le souci d'éviter un effet rétroactif et dans un souci de cohérence de l'ensemble de la réforme.

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

- l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13.12.2011*
- l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi du 15.12.2011*
- l'accord du Ministre du Budget, donné le 16.12.2011.*

Aucune incohérence chronologique ne peut donc être soulevée.

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

La cour se rallie à l'avis du Ministère public⁸ qui rappelle, sur ce point, que suite à la crise politique survenue après les élections législatives fédérales belges du 13.06.2010, le gouvernement n'a été formé que le 06.12.2011. Durant ce laps de

temps, aucune mesure d'envergure n'a pu être prise, le gouvernement étant en affaires courantes. Le gouvernement a donc fait preuve de diligence pour adopter la mesure critiquée.

Le délai ordinaire n'aurait donc pas pu être respecté. » (CT Ig, 04.08.2020, RG 2019/AL/532, terralaboris)

En conséquence, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'a pas été adopté en violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B. QUANT A LA VIOLATION DU PRINCIPE DE STANDSTILL

• Législation applicable :

La question relative au standstill dans le présent dossier concerne la modification apportée à l'article 63.

Ainsi c'est l'arrêté royal du 28 décembre 2011 qui a modifié divers articles et notamment l'article 63.

Le nouveau paragraphe 2 de l'article 63 précise ainsi : « §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](#).*»

L'article 63 est encore complété afin de préciser le mode de calcul de la période de 36 mois et les évènements qui peuvent prolonger cette période, mais l'élément modificatif majeur est qu'il en résulte concrètement que les allocations d'insertion sont désormais limitées à une période de 36 mois calculée conformément à la disposition précitée, alors qu'elles étaient précédemment illimitées dans le temps.

Toutefois, il demeure que l'article 159 de la Constitution dispose que : « *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.* »

Ainsi, la question se pose de savoir si, en réduisant le droit aux allocations d'insertion, le législateur n'a pas violé l'obligation de standstill.

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;

(...) »

Le principe de standstill a donc été envisagé en matière sociale en ce que le législateur ne peut « *réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les*

raisons qui le poussent à changer de politique » (Isabelle Hachez, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", R.B.D.C., 2007/2, p. 80).

La jurisprudence a également considéré que l'obligation de standstill s'applique en matière sociale et que le juge peut ainsi refuser l'application de dispositions contraires à cette obligation (voy. not. C.T. Liège, 08.11.2013, RG n° 2012/AL/532. et C.T. Bruxelles, 10.02.2012, R.G. n° 2010/A).

Toutefois, il y a lieu de rappeler la définition donnée par la Cour de Cassation qui rappelle que « *L'article 23 de la Constitution implique, en matière d'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable **sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général*** » (voy. C. Clle, 17 juillet 2014, arrêt n° 107/2014, www.juridat.be; Cass, 15 décembre 2014, S.14.0011.F, *JTT*, 2015, p. 118 ; Cass., 18 mai 2015, S.14.0042.F, juridat.be).

Il découle de cette jurisprudence qu'un recul sensible du niveau de protection sociale prévu par la réglementation (c'est-à-dire du droit subjectif en cause) peut donc être envisagé s'il existe des motifs d'intérêt général qui le justifient.

Dit autrement, l'obligation de non-rétrogression n'est pas absolue mais relative, ce qui autorise un contrôle de proportionnalité de la mesure législative discutée c'est-à-dire que le Tribunal doit examiner s'il n'existe pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif (D. Dumont, Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill*, J.T., 2013, p. 774 et I. Hachez, L'effet de *standstill* : Le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? A.P.T., 2000, p. 57,) étant entendu qu'il s'agit d'un contrôle marginal, les cours et tribunaux ne disposant pas d'un pouvoir de substitution aux choix politiques arrêtés. (dans le même sens, T. trav. Liège, division Arlon, 12 mai 2015, R.G. n° 14/6/A, www.juridat.be).

En ce qui concerne la charge de la preuve du respect ou de la violation de l'obligation de standstill, elle incombe, s'agissant de la validité d'un acte de l'autorité législative ou réglementaire, à cette autorité ou à la partie qui invoque son acte légal ou réglementaire (C. tray. Liège, div. Namur, 06.11.2018, RG 2017/AN/172, www.terralaboris.be).

- **Jurisprudence relative au principe du standstill dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 :**

La Cour du travail a prononcé plusieurs arrêts relatifs à la violation du principe de standstill par la modification de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Chacune des parties invoque la jurisprudence qui lui convient.

Ainsi, l'O.N.Em. relève un arrêt de la Cour du travail de Mons du 28 mai 2015 qui précise : « *dans le cadre du présent litige, l'Onem justifie toutefois ce recul par un but d'intérêt général auquel la Cour peut avoir égard, à savoir la volonté du législateur réglementaire de pérenniser en fonction des moyens financiers mis à la disposition de l'Etat un système d'assurance chômage comme mécanisme d'octroi*

d'un revenu de remplacement aux personnes temporairement privées de travail et de rémunération en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. » (C.T. Mons, 28.05.2015, MULLER Peter c/ ONEM, RG 2014/AM/200)

La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 11 septembre 2017 avait certes admis que *« le degré de protection qu'offrait la réglementation du chômage était ainsi réduit mais avait estimé que cette mesure était justifiée par des motifs liés à l'intérêt général et constatait que la mesure n'était pas disproportionnée dès lors que la limitation du droit dans le temps touche des personnes qui n'ont encore jamais cotisé au bénéfice de l'assurance chômage, ce qui peut justifier une sévérité accrue à leur égard ; Il existe plusieurs tempéraments à la limitation du droit aux allocations à 3 ans; le législateur a laissé un délai de transition de 3 ans avant l'application effective de la mesure, et il existe un ultime filet de sécurité sociale au niveau des CPAS. »* (C.T. Liège, Div. Liège, 11.09.2017, R.G. n° 2016/AL/413)

Le pourvoi introduit à l'encontre de cet arrêt a été rejeté constatant que les moyens soulevés manquaient en fait. (Cass., 28.05.2018, R.G. n° S.17.0091.F)

Enfin l'O.N.Em. se réfère à l'arrêt de la Cour de cassation dans une affaire JACQUET.

Dans cette affaire, la Cour du travail avait décidé en se référant à la motivation d'un autre arrêt, que *« le droit à la sécurité sociale garantie par l'article 23 de la Constitution ne peut avoir pour effet d'accorder à vie et sans contrepartie une allocation dont l'objectif premier est de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail. L'article 63 de l'AR, qui limite cet octroi à 36 mois, constitue, dans le contexte décrit, une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi »*.

La Cour de cassation a alors précisé *« en fondant sa décision sur cette motivation, relative au contexte des articles 36 prévoyant les allocations, et 63, §2 les limitant dans le temps, l'arrêt procède à une appréciation des éléments de la cause, sans attribuer à cette motivation une portée générale et réglementaire, et répond, en leur opposant cette appréciation différente, aux conclusions précitées de la demanderesse. »* (C.Cass., 12.10.2020 (RG n°S.20.0004.F/1)

Le Tribunal relève que cet arrêt invoqué par l'O.N.Em. ne se prononce pas sur la problématique du standstill comme le laisse sous-entendre l'O.N.Em. mais bien sur le respect de l'article 6 du code judiciaire, sans que la Cour de Cassation ait pu contrôler la motivation de la Cour du travail sur le respect de l'obligation de standstill.

Le conseil du chômeur fait quant à lui référence à l'arrêt de la Cour de Cassation du 14 septembre 2020.

Cet arrêt casse un arrêt de la Cour du travail de Liège du 9 novembre 2017 qui s'était satisfaite de motifs d'intérêts généraux exprimés de manière générale pour justifier la modification du droit :

« 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.

Cette disposition s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations 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 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 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».

Cet arrêt a été suivi d'un arrêt du 14 décembre 2020 qui précise : « Par 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 bénéfiques 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. » (C.Cass 14.12.2020 RG S.19.0083.F; C.Cass 01.02.2021, RG S.20.0057F)

Partant de ces arrêts, il appartient au Tribunal d'analyser l'ensemble de la situation et des éléments déposés par l'O.N.Em. puisqu'enfin en 2021, l'O.N.Em. dépose des pièces, alors que bon nombre de fois, tant les Tribunaux du Travail que les Cours du Travail ont reproché un manque d'éléments concrets à l'O.N.Em.

En résumé, il appartient au Tribunal d'analyser la problématique en trois temps :

1. Est-ce que la nouvelle disposition législative implique un recul significatif ?

2. Est-ce que ce recul est motivé par des motifs d'intérêts général ?
3. Est-ce que la mesure prise est proportionnée au regard de l'intérêt général ?

- **Application concrète :**

1. **Quant au recul significatif**

Le Tribunal estime que le fait de limiter les allocations d'insertion à une durée de 36 mois alors qu'avant il n'y avait pas de limitation dans le temps constitue un recul sensible du niveau de protection sociale prévu par la réglementation.

La jurisprudence est unanime à ce sujet, le fait de limiter un droit qui auparavant ne l'était pas est un recul significatif des droits des chômeurs jeunes et âgés bénéficiant des allocations d'insertion.

Le Tribunal constate que cette modification réglementaire a pour conséquence d'exclure toute une frange de la population constituée majoritairement des jeunes, mais aussi de personnes plus âgées qui peuvent avoir travaillé à temps partiel ou en intérim mais qui n'ont pas eu suffisamment de jours de travail pour ouvrir un droit propre aux allocations de chômage et de manière plus conséquente les femmes travaillant à temps partiel.

L'existence d'une réduction significative du niveau de protection sociale offert par la réglementation du chômage ne peut donc raisonnablement être contestée, dans la mesure où les mêmes personnes disposaient, antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme litigieuse, de la possibilité de solliciter le bénéfice des allocations d'insertion sans limitation.

En outre, le Tribunal constate que ce n'est pas que le droit au paiement des allocations que les chômeurs perdent mais également tous les droits annexes tels le plan activa mais aussi la possibilité de dispenses et de formation.

Il est donc incontestable que le recul est significatif.

2. **Quant aux motifs d'intérêts général**

L'O.N.Em. justifie ce recul significatif par deux motifs d'intérêts général qui est un motif budgétaire mais aussi par un motif de relance de l'emploi des jeunes.

- a. **Le motif budgétaire**

Le Tribunal relève que l'O.N.Em. n'a jamais déposé et ne dépose toujours pas une étude macro-économique des mesures envisagées effectuées préalablement à la mise en place de ces mesures ce qui permettrait de ce fait à l'O.N.Em. de pouvoir invoquer ces études préalables pour justifier les motifs budgétaires, mais qui surtout avec les chiffres bruts déposés dans les statistiques de l'O.N.Em. permettrait de vérifier que cet intérêt général a bien été suivi d'effet.

L'O.N.Em. dépose ses propres rapports de fonctionnement entre 2011 et 2016 et estime que ceux-ci valent étude macro-économique pour celui de 2011 et résultat de la mesure pour les suivants.

Le Tribunal ne peut suivre l'O.N.Em., en effet, son rapport de fonctionnement ne constitue nullement une étude macro-économique objective et préalable qui devait envisager la mesure dans son ensemble et non uniquement du point de vue de l'O.N.Em..

Quant aux rapports postérieurs à l'entrée en vigueur de la mesure, une fois encore ils donnent uniquement le point de vue de l'O.N.Em. sans donner une perspective financière plus globale.

En effet, une économie de la mesure ne peut être prise en compte qu'au regard du budget global de l'Etat et pas uniquement du budget de l'O.N.Em. puisque les coûts ont été non pas supprimés mais transférés à d'autres organismes que sont les CPAS notamment.

En outre, à la lecture des pièces déposées par l'O.N.Em. et notamment le rapport fait à la Cour des comptes réalisé en août 2016 sur la situation budgétaire et financière 2015, il est précisé concernant les différentes mesures relatives au chômage en page 47 *«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, 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.** »*

Le rapport se poursuit en analysant de manière spécifique les allocations d'insertions en page 49 : *« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} septembre 2015.*

*Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion et, donc, du montant des allocations d'insertion versée 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 demande 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. »

Tous ces éléments laissent clairement comprendre que l'O.N.Em. n'a aucune idée de l'impact des mesures de manière concrète et ni l'O.N.Em. ni l'Etat Belge ne fournit les chiffres relatifs à l'économie budgétaire que ces mesures ont impliquées au niveau du budget global de l'Etat et non uniquement celui de l'O.N.Em..

Le Tribunal constate que si de manière générale il peut entendre qu'une motivation budgétaire est invoquée, il doit bien constater que concrètement rien ne permet de venir confirmer le motif d'intérêt général invoqué.

b. Le motif de relance de l'emploi des jeunes

Quant à la relance de l'emploi des jeunes, le motif invoqué d'éviter les « éternels chômeurs » est marginal puisqu'il ressort des statistiques déposées que seule une minorité des chômeurs bénéficiant d'allocations d'insertion n'ont eu aucune activité professionnelle ou encore des formations durant le bénéfice des allocations.

Le Tribunal constate qu'une grande majorité des personnes concernées par les allocations d'insertion sur le long terme avaient déjà un pied dans le marché du travail puisque travaillant à temps partiel ou en interim, et aucune des pièces déposées ne vient confirmer que les mesures prises ont contribué à la relance de l'emploi des jeunes.

Au contraire l'étude faite par le F.O.R.Em. confirme qu'une grande partie des gens exclus ne se retrouvent dans aucune statistique.

Le Tribunal constate que l'O.N.Em. dépose certains éléments relatifs aux chiffres de la relance de l'emploi qu'a engendré cette mesure et sur les économies budgétaires que cela a engendré mais ces éléments sont encore une fois généraux et lacunaires à partir du moment où le Tribunal ne dispose pas de l'étude préalable effectuée pour le lancement de la mesure et qui permettrait un comparatif.

Les éléments invoqués par l'O.N.Em. et ceux déposés sont bien trop généraux et sont en outre unilatéraux, ce qui ne peut permettre une analyse objective, alors que c'est un reproche récurrent fait à l'O.N.Em. depuis 2015.

Quant au fait que cette aide est donnée à des jeunes qui n'ont pas contribué à la sécurité sociale, la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 25 mars 2018 : *« la circonstance que les allocations en cause sont non contributives n'est pas pertinent lorsque l'on envisage la situation des jeunes qui sortent de leur étude. On ne peut reprocher à quelqu'un qui vient de finir une formation destinée à lui permettre de s'insérer sur le marché du travail de ne pas avoir cotisé. »*

Enfin l'argument relatif à l'intervention subsidiaire du CPAS ne peut non plus être retenu car l'intervention du CPAS n'est pas systématique surtout dans le cas de

jeune majoritairement à charge de leurs parents et en outre les droits offerts par le CPAS ne sont pas similaires à ceux liés au statut de chômeur concernant entre autre les droits accessoires tels les plans ACTIVA et les dispenses.

Le Tribunal fera sienne la position de la Cour du travail de Liège qui précise : « *L'accès au droit à l'aide sociale (revenu d'intégration sociale et/ou aide sociale au sens strict du terme) due par le CPAS est invoqué, à tort, par l'Onem comme un rempart compensatoire du recul litigieux : les conditions d'octroi de l'aide sociale sont distinctes et nécessitent de démontrer une absence de ressources suffisantes ou un état de besoin alors que les allocations d'insertion remplacent un revenu. La protection est donc nettement inférieure et n'est pas garantie à tous les chômeurs exclus du bénéfice des allocations d'attente.* » (CT Lg 04 août 2020 RG 2019/AL/532)

Le Tribunal doit bien constater que dans le présent dossier, l'O.N.Em. n'apporte pas de preuves suffisantes et en conséquence aucun motif d'intérêt général n'est au yeux du Tribunal suffisamment démontré.

3. Quant à la proportionnalité

Quand bien même les motifs d'intérêts généraux seraient démontrés, le Tribunal constate que cette modification réglementaire a pour conséquence d'exclure une frange importante de la population (les jeunes, mais aussi des travailleurs à temps partiels dont majoritairement des femmes et des travailleurs intérimaires).

Le Tribunal estime en outre que pour ces jeunes n'ayant pas encore eu accès au marché de l'emploi, il ne peut ainsi être question d'efforts supplémentaires, de relance de l'emploi ou d'encouragement à trouver rapidement de l'emploi, d'autant que d'autres dispositions moins restrictives auraient clairement pu être mises en place (comme un contrôle et un accompagnement renforcés du jeune chômeur).

La mise en place de mesures aidant à l'insertion professionnelle aurait pu justifier une certaine proportionnalité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque l'O.N.Em. ne démontre nullement que d'autres mesures d'aide aux jeunes et de relance de l'emploi des jeunes ont été mises en place en parallèle.

Au contraire, les pièces déposées par l'O.N.Em. et notamment le rapport fait à la Cour des comptes réalisé en août 2016 « *cahier 2016 relatif à la sécurité sociale l'évolution globale en 2015 au niveau de l'évolution des recettes et des dépenses* » démontre une diminution des aides en matières d'emploi et une réduction des budgets pour la relance de l'emploi ce qui va à l'encontre de l'argumentation développée par l'O.N.Em., on y trouve en effet en page 15 : « *En outre, les dépenses fédérales, hors gestion globale, en matière de mise au travail (convention de premier emploi, économie sociale, fonds de formation des titres-services, bonus de démarrage et de stage) s'élèvent à 12,9 millions d'euros en 2015 (-54 millions d'euros par rapport à 2014), tandis que les dépenses en matière*

de congé-éducation payé sont désormais nulles (-97,2 millions d'euros par rapport à 2014), en raison du transfert de compétences aux entités fédérées. ».

Le Tribunal considère donc que la mesure de limitation dans le temps des allocations d'insertion n'est pas proportionnée.

4. Conclusions

En conséquence de l'analyse développée ci-dessus, le Tribunal estime que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63§2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et limite le bénéfice des allocations d'insertion dans le temps, viole l'article 23 de la Constitution, et le principe de standstill qui en découle.

Cette constatation faite, le Tribunal en application de l'article 159 de la Constitution doit écarter l'article 63§2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié.

La Cour de cassation a précisé dans un arrêt de 2005 les conséquences découlant de l'écartement d'une disposition sur base de l'article 159 de la Constitution et a indiqué : « ...Il appartient au juge, qui écarte l'application d'une disposition réglementaire en raison de son illégalité résultant de l'inobservation de la formalité substantielle..., **d'apprécier le litige sur la seule base de la disposition réglementaire applicable dans sa rédaction antérieure à sa modification jugée illégale...** » (Cass. 14.02.2005, RG S 040147F, consultable sur www.juridat.be).

En conséquence, le Tribunal ne peut qu'appliquer l'article 63§ 2 à 5 de l'arrêté Royal du 25 novembre 1991 tel qu'il existait avant la modification écartée c'est-à-dire dans sa version antérieure.

Il en résulte que la décision contestée par Monsieur L doit être annulée en ce qu'elle met fin aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 et le Tribunal constate que Monsieur L avait bien droit aux allocations d'insertion au 1^{er} janvier 2015 tel que libellé à l'article 63 dans sa version antérieure et ce pour autant qu'il remplisse les conditions d'octroi des allocations.

Le Tribunal relève toutefois qu'il ne pourra évidemment pas être fait reproche à Monsieur L par l'O.N.Em. d'avoir une période d'interruption dans l'exécution de ses obligations consécutive à la décision litigieuse réformée par la présente décision, le Tribunal pense notamment à la question du suivi de l'activation par exemple.

Mais le Tribunal constate que Monsieur L a toujours recherché activement de l'emploi comme le confirment les pièces qu'il dépose.

Monsieur L a travaillé en qualité d'intérimaire car il n'avait pas droit à l'aide du CPAS compte tenu du fait qu'il vivait avec ses parents mais la multitude de contrats

intérimaires lui a permis de pouvoir ouvrir un droit aux allocations de chômage depuis juin 2018, sans qu'aucune mesure d'aide ne lui ait été fournie par l'O.N.Em. ou même l'Etat après sa fin de droit.

Le recours est fondé.

DECISION DU TRIBUNAL

Le Tribunal, statuant contradictoirement,

Le Tribunal ayant reçu l'avis écrit de Monsieur Jean-Michel DEMARCHE, Auditeur du Travail de division,

Déclare le recours recevable et fondé.

Ecarte l'application de l'article 9,2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63§2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en la présente cause en application de l'article 159 de la Constitution.

Dit pour droit que c'est l'article 63§ 2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer.

Condamne l'O.N.Em. à octroyer à Monsieur L les allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 et tant qu'il continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans que l'O.N.Em. ne puisse considérer à postériori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Monsieur L).

Condamne l'O.N.Em. aux dépens (frais de justice), de Monsieur L nuls en l'espèce.

FAIT ET PRONONCE, en langue française, à l'audience publique de la TROISIEME Chambre du Tribunal du Travail de Liège, division de Huy, du SEPT MAI DEUX-MILLE-VINGT-ET-UN.

PRESENTS :

Madame Valérie DE CONINCK, juge, président la présente chambre ;
Monsieur Ferenc SEBOK, juge social au titre d'employeur ;
Monsieur Claudio EMILI, juge social au titre d'employé ;
Monsieur Frédéric GILLET, greffier.

Le greffier,

La présidente,

Les juges sociaux,