



numéro de répertoire 2021/
date du jugement <u>10/05/2021</u>
numéro de rôle R.G. : 19/ 2501/ A – 20/2415/A

ne pas présenter à l'inspecteur

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le €	le €	le €

**Tribunal du travail de
LIEGE, Division LIEGE**

Jugement

Troisième chambre

présenté le
ne pas enregistrer

En cause :**Madame X \$**

Partie demanderesse, représentée par Madame Zohra DJELIL, déléguée FGTB au sens de l'article 728 du code judiciaire, dont les bureaux sont établis à 4000 LIEGE, place Saint-Paul, 9-11, porteuse de procuration écrite.

Contre :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em., établissement public dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7, inscrite à la BCE sous le n° 0206.737.484.

Partie défenderesse, représentée par Maître Laurence WIGNY, avocate à 4000 LIEGE, rue de Joie, 17.

PROCEDURE

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu les pièces du dossier de la procédure, à la clôture des débats, et notamment :

- la requête introductive d'instance et ses annexes reçues au greffe le 30 août 2019 dans le RG 19/2501/A ;
- la décision contestée ;
- la requête introductive d'instance et ses annexes reçues au greffe le 1^{er} septembre 2020 dans le RG 20/2415/A ;
- les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 10 février 2020 dans le RG 19/2501/A ;
- les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 10 janvier 2021 dans le RG 20/2415/A ;
- les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 16 avril 2021 ;
- le dossier de la partie demanderesse ;
- le dossier de l'Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l'audience du 19 avril 2021.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, Madame Pascale MALDEREZ, Substitut de l'Auditeur en son avis auquel il n'a pas été répliqué.

I. LA DECISION CONTESTEE

Par décision du 16 juillet 2019, l'ONEm a décidé de ne pas admettre Madame X au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 1^{er} juillet 2019, au motif qu'elle n'était pas âgée de moins de 25 ans au moment de sa demande.

Le 9 juillet 2020, l'ONEm a pris une décision identique concernant la demande d'allocations d'insertion de Madame X à partir du 7 février 2020.

Madame X a contesté la première décision par requête déposée le 30 août 2019.

Elle a contesté la deuxième décision par requête déposée le 1^{er} septembre 2020.

II. JONCTION

Les deux recours précités sont étroitement liés entre eux puisqu'ils sont exercés contre deux décisions similaires de l'ONEm, fondées sur les mêmes motifs.

Conformément à l'article 30 du Code judiciaire, et en vue de rendre une bonne justice, il y a donc lieu de joindre les causes inscrites sous les numéros de rôle général 19/2501/A et 20/2415/A.

III. RECEVABILITE DES DEMANDES

Les demandes de Madame X sont recevables, aucun moyen d'irrecevabilité n'étant soulevé et ne semblant devoir être soulevé d'office.

IV. EXAMEN DES DEMANDES

IV.1. LES FAITS

Madame X est née le XX XX 1991.

Le 30 juin 2016, elle a terminé des études de bachelier en communication à la Haute école de la Province de Liège. Elle avait alors 25 ans depuis quelques mois.

Le 16 septembre 2016, Madame X s'est inscrite comme demandeuse d'emploi.

Elle a accompli une formation d'insertion professionnelle auprès de l'ASBL Y du 10 au 28 octobre 2016.

Le 13 septembre 2017, Madame X a terminé son stage d'insertion de 310 jours.

En octobre et en décembre 2017, elle a travaillé à quelques reprises en qualité d'intérimaire. Elle a ensuite travaillé sous contrat de remplacement pour l'ASBL Z du 26 février 2018 au 1^{er} juin 2018. Elle a ensuite travaillé régulièrement en qualité d'intérimaire à partir de juillet 2018. Entretemps elle a réalisé un contrat de formation - stage en entreprise du 17 décembre 2018 au 31 janvier 2019. Elle a encore ensuite travaillé régulièrement comme intérimaire.

Le 2 juillet 2019, Madame X a demandé le bénéfice des allocations d'insertion à partir du 1^{er} juillet 2019.

Le 16 juillet 2019, l'ONEm a pris la première décision litigieuse : refus des allocations d'insertion car Madame X n'est pas âgée de moins de 25 ans au jour de sa demande.

Du 15 octobre 2019 au 13 décembre 2019, elle a suivi une formation professionnelle au FOREm.

Le 2 décembre 2019, elle a sollicité mais n'a pas obtenu les allocations de chômage sur base du travail au 21 octobre 2019.

Le 7 février 2020, Madame X a reçu une double évaluation positive de ses recherches d'emploi.

Le jour même, elle a demandé le bénéfice des allocations d'insertion.

Le 9 juillet 2020, l'ONEm a pris la deuxième décision litigieuse : refus des allocations d'insertion car Madame X n'est pas âgée de moins de 25 ans au jour de sa demande.

Depuis le 8 février 2021, Madame X travaille pour le CPAS de Liège.

IV.2. POSITION DES PARTIES

1.

Madame X rappelle qu'avant la modification de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, l'âge limite pour obtenir les allocations d'insertion était de 30 ans.

L'arrêté royal du 30 décembre 2014 a ramené cette limite d'âge à 25 ans.

Madame X estime que l'article 36, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° (tel que modifié) est illégal et doit être écarté par le Tribunal en application de l'article 159 de la Constitution au motif qu'il est contraire aux articles 23 (obligation de standstill), 10 et 11 (principe d'égalité et de non-discrimination) et 22 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Constitution.

Elle demande par conséquent que l'ONEm soit condamné à lui payer les allocations d'insertion à partir du 1^{er} juillet 2019, par application de l'ancienne version de l'article 36 §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°.

2.

Concernant l'obligation de standstill, l'ONEm soutient que la mesure est justifiée par deux motifs d'intérêt général :

Le respect de l'équilibre budgétaire :

L'ONEm rappelle que la Belgique comme tous les pays d'Europe occidentale a été frappée par une crise importante, laquelle a entraîné un accroissement du déficit budgétaire et a imposé la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures pour y remédier. Selon l'ONEm, face à cette situation, le gouvernement était contraint de réduire les dépenses.

L'ONEm ajoute que la mesure de diminution de l'âge maximal n'est pas la seule mesure qui a été prise et que d'autres mesures (telles que la condition de diplôme pour les jeunes travailleurs de moins de 21 ans) visent le renforcement de la participation au marché du travail.

Ces mesures inciteraient les jeunes à obtenir un diplôme et donc à renforcer leur chance d'accéder au marché de l'emploi.

La relance de l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi :

L'ONEm ajoute que la modification de l'âge maximum est un « *incitant à une insertion accrue sur le marché de l'emploi, en ce sens qu'elle vise à décourager les 'éternels étudiants', qui enchaînent les études sans se décider à entrer véritablement sur le marché du travail. Or plus les jeunes travailleurs retardent leur entrée sur le marché du travail, plus leur insertion risque d'être difficile. Bon nombre d'employeurs se montrent, en effet, réticents à engager des étudiants très qualifiés sur papier, mais qui, à près de 30 ans, ne peuvent faire valoir aucune expérience professionnelle* ».

Selon l'ONEM, cette mesure est proportionnée aux objectifs poursuivis car, en résumé :

- la crise économique a été de grande ampleur et les objectifs poursuivis, à savoir le respect par la Belgique de ses engagements européens (notamment le pacte européen de stabilité), et la préservation de l'économie belge et du pouvoir d'achat de l'ensemble des citoyens, sont importants.
- le système du chômage est en principe un système contributif ; les allocations d'insertion constituent une exception à ce régime et ont pour seul objectif de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail ;
- les jeunes travailleurs privés des allocations d'insertion peuvent solliciter une aide du CPAS ;
- il reste possible, en ayant suivi une scolarité normale, de bénéficier des allocations d'insertion même après des études universitaires ;
- la mesure contestée ne lèse que les étudiants les plus qualifiés, qui ont moins besoin que les autres des allocations d'insertion.

L'ONEM ajoute qu'en égard à l'existence de motifs d'intérêt général bien réels et puisque la mesure en cause est adaptée à ces motifs et proportionnée à ceux-ci, il n'appartient pas aux juridictions de censurer cette mesure en substituant leur appréciation à celle de l'exécutif. Ce faisant, elles violeraient le principe de la séparation des pouvoirs.

IV.3. DISCUSSION

1. Rappel des principes

1.

L'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel qu'en vigueur au jour de la demande d'allocations d'insertion de Madame X dispose que :

« § 1er. Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion comme chômeur complet dans les limites de l'article 63, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes:

1° ne plus être soumis à l'obligation scolaire;

2° a) soit avoir terminé des études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou la troisième année d'études de plein exercice de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté;

b) soit avoir obtenu devant le jury compétent d'une Communauté un diplôme ou certificat d'études pour les études visées sous a;

c) soit avoir terminé une formation en alternance;

(...)

3° avoir mis fin à toutes les activités imposées par un programme d'études, d'apprentissage ou de formation visés au 2° et par tout programme d'études de plein exercice;

4° avoir accompli après la fin des activités visées au 3° ou après l'obtention du diplôme ou certificat visé au 2°, b, i ou j, et avant la demande d'allocations, un stage d'insertion comportant 310 journées.

5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations. Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait

d'une interruption de ses études pour motif de force majeure, ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, ou en raison d'un établissement comme indépendant à titre principal, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études, ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié, ou un mois après la fin de la période d'activité comme indépendant, qui est, le cas échéant, limitée à cinq ans, calculés de date à date.

*6° avoir recherché activement un emploi pendant le stage d'insertion professionnelle et avoir obtenu, **au cours du stage précité, deux évaluations positives**, successives ou non, de son comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de son inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études. Le comportement de recherche d'emploi du jeune travailleur est évalué par le directeur selon les modalités prévues aux §§ 4 à 8 du présent article.*

(...) »

Avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, le 5° visait un âge maximum de 30 ans.

Il s'agit de la condition qui pose problème en l'espèce.

2.

En vertu de **l'article 159 de la Constitution**, « *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.* »

Le Tribunal a donc le pouvoir d'écarter l'application d'une disposition réglementaire (en l'occurrence une disposition d'un arrêté royal) s'il considère qu'elle viole une norme qui lui est supérieure.

3.

L'article 23 de la Constitution garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Il précise :

« 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;

(...) »

4.

La Cour constitutionnelle considère que cette disposition implique une obligation dite de « standstill ».

Elle a ainsi indiqué notamment dans un arrêt du 17 juillet 2014¹ « *L'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui fait obstacle à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection qu'offre la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.* »

La Cour constitutionnelle a encore réaffirmé récemment l'existence de l'obligation de standstill dans un arrêt du 23 janvier 2019², dans lequel elle a censuré l'introduction d'une condition supplémentaire pour l'obtention de la GRAPA en considérant, au terme d'une analyse fouillée, qu'elle implique un recul significatif de la protection et qu'elle n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général.

Dans un arrêt du 15 décembre 2014, **la Cour de cassation** a également jugé 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 de motifs liés à l'intérêt général.* »³.

Plus récemment, le 14 septembre 2020⁴, dans une affaire qui concernait la limitation dans le temps des allocations d'insertion (désormais limitées à 36 mois), elle a réaffirmé cette position et a considéré que la mesure incriminée violait l'obligation de standstill.

Le Conseil d'Etat a également considéré notamment dans un arrêt du 18 juin 2013 que « *A cette disposition s'attache l'effet de standstill qui fait obstacle à une régression du degré de protection des droits visés. Toutefois, seules les régressions suffisamment sensibles sont proscrites.* »⁵

5.

Le principe de standstill ne semble donc plus contestable à l'heure actuelle. Il implique qu'une réduction sensible du niveau de protection des assurés sociaux ne peut être admise que si elle est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

Le contrôle que le Tribunal doit opérer à cet égard implique une mise en balance des intérêts et en définitive un **contrôle de proportionnalité**.

En effet, il ne peut suffire qu'une régression importante soit justifiée par des motifs d'intérêt général pour que la disposition soit conforme à l'obligation de standstill et à l'article 23 de la Constitution. Il faut que le recul opéré n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour l'assuré social.

Ainsi la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 1^{er} octobre 2015⁶ s'est livrée à un contrôle de proportionnalité et a considéré que la mesure envisagée (en matière d'aide sociale pour les étrangers) était disproportionnée. La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 11 septembre 2017, a également considéré qu'il y a lieu de se livrer à un contrôle de proportionnalité⁷.

6.

¹ C.C. n° 107/2014 du 17 juillet 2014.

² C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019

³ Cass., 15 décembre 2014, RG S.14.0011.F, disponible sur juportal.be.

⁴ Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM)

⁵ C.E. n° 223.953 du 18 juin 2013.

⁶ C.C. n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015.

⁷ C. trav. Liège, division Liège, 2^{ème} chambre, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413.

Le tribunal partage l'avis de la jurisprudence selon lequel, si l'assuré social démontre un recul sensible de sa protection, **il appartient à l'autorité qui a édicté la norme de démontrer qu'elle s'est conformée à l'obligation de standstill** et donc que la mesure prise est justifiée par des motifs d'intérêt général⁸.

Selon la doctrine appuyée par une certaine jurisprudence, dont le Tribunal partage également l'enseignement, si l'autorité en question n'a pas justifié sa disposition au regard de l'obligation de standstill lors de l'adoption de celle-ci, le contrôle à opérer par le Juge doit être plus rigoureux.

Ainsi, D. DUMONT écrit : *« qu'un enseignement transversal commence à percoler à travers la jurisprudence, depuis 2015 approximativement : un amoindrissement du niveau de protection sociale opéré au terme d'un processus législatif peu minutieux fonde la juridiction saisie dans le cadre d'un recours basé sur le principe de standstill à opérer un contrôle juridictionnel de nature rigoureuse, par opposition au contrôle plus déférent que justifie une défense solidement argumentée de la mesure litigieuse par l'auteur de celle-ci. Ce faisant, la jurisprudence rejoint progressivement des appels qui avaient été lancés en doctrine au cours de la décennie précédente.*

Le principal enjeu, à présent, est que le législateur veille à s'y montrer plus attentif, car c'est bien lui le débiteur de l'obligation, obligation dont les juridictions sont pour leur part uniquement les garantes. »⁹.

Il ne s'agit pas de soutenir qu'il est obligatoire que l'auteur de la mesure justifie la réduction de protection au regard de l'obligation de standstill sous peine de validité de la norme ou sous peine de ne plus pouvoir le faire par la suite. Il s'agit seulement de considérer qu'en l'absence de justification dès l'origine par l'auteur de la norme, la crainte du justiciable peut être d'autant plus grande que cette obligation de standstill n'ait pas été prise en compte lors de l'adoption de la norme. Le contrôle du pouvoir judiciaire doit alors être plus pointilleux.

A cet égard, D. DUMONT écrit de façon très juste : *« Autrement dit, une absence de motivation ne peut emporter à elle seule un constat d'inconstitutionnalité, dans la mesure où l'article 23 de notre charte fondamentale n'impose pas expressément que la justification d'un recul emprunte telle ou telle forme précise, ni que le non-respect de celle-ci emporte une sanction déterminée. Le volet procédural du contrôle de proportionnalité ne revêt donc pas de normativité autonome : son contrôle doit nécessairement être combiné avec celui des exigences de nature substantielle. Le respect de ces dernières doit par contre être apprécié avec plus ou moins de sévérité par le juge selon que des explications, un tant soit peu étayées et convaincantes, ont ou non été fournies par l'auteur de la réforme régressive en cause lors de son adoption, sur les plans, tout à la fois, de la légitimité de l'objectif poursuivi, de la pertinence et de la nécessité de la mesure adoptée pour l'atteindre, et de la proportionnalité au sens strict de celle-ci.*

Moins l'acte normatif litigieux est formellement justifié sur chacun de ces différents plans, plus le juge est fondé à se déplacer du self restraint vers la rigueur dans le contrôle qu'il opère au fond – et inversement.

On ne saurait reprocher au juge confronté à pareille situation de sortir de son rôle et d'outrepasser la séparation des pouvoirs : en opérant un contrôle plus suspicieux lorsque le législateur a manifesté peu de considération à l'endroit du régime juridique d'une obligation constitutionnelle, le juge ne fait qu'assumer sa mission de gardien des droits fondamentaux. »¹⁰

⁸ C. trav. Liège, div. Namur, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 et la doctrine et jurisprudence citées par celle-ci.

⁹ D. DUMONT, « le principe de standstill comme instrument du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (première partie) », JT, 2019, n° 30, p. 601

¹⁰ H. DUMONT, o.c., p. 606. Dans le même sens, C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, 2017/AN,

Dans son arrêt précité du 14 septembre 2020¹¹, la Cour de cassation a également considéré qu'une motivation vague ne pouvait suffire. Elle a en effet cassé l'arrêt de la Cour du travail en indiquant que :

« [L'arrêt] 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'.

(...)

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. »

2. Application dans les faits

Sur base des principes énoncés ci-dessus, le contrôle du Tribunal doit s'opérer en trois temps :

- La modification implique-t-elle un recul significatif de la protection ?
- Ce recul est-il justifié par des motifs d'intérêt général ?
- La mesure est-elle proportionnée par rapports aux objectifs poursuivis ?

- a) La modification apportée par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 constitue-t-elle un recul significatif de la protection des jeunes demandeurs d'emploi ?

Par arrêté royal du 30 décembre 2014, entré en vigueur le 1er janvier 2015, l'âge maximal pour avoir accès aux allocations d'insertion a été abaissé de 29 à 24 ans (puisque le jeune ne doit pas avoir atteint l'âge de 30 ans puis ensuite de 25 ans au moment de la demande).

Il s'agit manifestement d'un recul de la protection accordée aux jeunes demandeurs d'emploi.

Ce recul est-il significatif ?

De façon générale, une diminution de 5 ans de l'âge limite constitue selon le Tribunal une restriction importante, d'autant plus à une période de leur vie où les jeunes adultes achèvent

leur formation et doivent trouver leur voie professionnelle. Une réduction de 5 ans du temps qui leur est laissé pour achever leurs études et réaliser leur stage d'insertion est une restriction importante.

Tel est également le cas pour Madame X en particulier. En effet, sous l'ancienne version de l'article 36, elle aurait été admise sans difficulté au bénéfice des allocations d'insertion puisqu'elle avait respectivement 28 et 29 ans lors des deux demandes adressées à l'ONEM.

La privation d'allocations d'insertion pour les jeunes entre 25 et 30 ans est, compte tenu du montant de ces allocations et du fait qu'elles constituent un revenu de remplacement des revenus du travail, un recul significatif.

Ce recul significatif n'est pas contrebalancé par la possibilité d'obtenir une aide du CPAS.

A cet égard, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 23 janvier 2019 précité a précisé (considérant B.8) que : « *Même si, en réponse à la remarque du Conseil d'État, les travaux préparatoires cités en B.7.2 mentionnent que la disposition attaquée ne modifie ni le montant ni les conditions du paiement de la GRAPA et que les personnes qui viendraient à ne plus pouvoir bénéficier de la GRAPA pourront faire valoir leur droit à l'intégration sociale, la constatation qu'une nouvelle condition d'octroi en matière de résidence effective est imposée suffit pour considérer que cette condition représente, à l'égard des personnes ne pouvant pas démontrer une telle résidence effective, un recul significatif par rapport au niveau de protection qui existait précédemment.* »

La Cour de cassation s'est également exprimée en ce sens dans son arrêt du 14 septembre 2020 (relatif à la limitation dans le temps des allocations d'insertion). A cet égard, la Cour de cassation a notamment considéré que : « *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.* »¹²

Le Tribunal partage ce point de vue.

La nouvelle version de l'article 36 implique donc un recul significatif de la protection.

Il y a lieu de vérifier si celui-ci est justifié par des motifs d'intérêt général.

b) La modification est-elle justifiée par des motifs d'intérêt général ?

1.

Le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 est notamment libellé comme suit :

« (...) Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1er janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 ; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les

¹² Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM)

possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés; »

Le Conseil d'état, appelé à donner un avis en urgence avait indiqué, concernant la constitutionnalité de cette régression :

« 6. Dans la mesure où certaines des mesures figurant dans le projet 56.907/1 pourraient avoir pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de demandeurs d'emploi, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général.

*Eu égard à la complexité des mesures actuellement en projet et au fait qu'il faut vraisemblablement également les situer dans un ensemble de mesures plus large, échelonnées ou non, et eu égard également à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, dont il faut déduire qu'il n'est pas exclu que les effets (négatifs) d'une certaine mesure sur le degré de protection offert par le droit social et le droit du travail soient compensés par les effets (positifs) d'autres mesures portant sur ces matières, **il n'est pas simple d'apprécier les mesures actuellement en projet à la lumière de l'article 23 de la Constitution et du principe de standstill qui en découle. L'auteur du projet ne perdra néanmoins pas de vue que, sauf motifs liés à l'intérêt général, l'article 23 de la Constitution fait en tout cas obstacle à une réduction du niveau global de protection en matière de droit social et de droit du travail.***

***Il est recommandé de mettre à profit la rédaction du rapport au Roi, comme il est suggéré au point 5, pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée.** »¹³*

Le Tribunal constate que, malgré cet avis, l'arrêté royal n'a pas été motivé spécifiquement au regard de l'obligation de standstill, alors que le Conseil d'état l'y invitait expressément.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, le Tribunal doit donc se livrer à un contrôle assez rigoureux du respect de l'obligation de standstill car la modification de l'article 36 consistant à réduire l'âge limite de 29 à 24 ans n'a pas été justifiée *a priori* par son auteur au regard de cette obligation de standstill.

Les motifs d'intérêt général doivent être justifiés avec précision. La simple et vague énonciation de motifs d'intérêts généraux ne peut suffire à justifier le recul significatif opéré par l'article 36.

¹³ Avis n° 56.907/1 et 56.908/1 donné par la section législation du Conseil d'état le 19 décembre 2014.

2.

Les deux motifs d'intérêt général invoqués par l'ONEm seront examinés ci-dessous : équilibre budgétaire et relance de l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Ces deux objectifs constituent assurément des objectifs d'intérêt général.

Le Tribunal précise qu'il ne peut se contenter, dans le cadre du contrôle qu'il est amené à faire, de vérifier si formellement les objectifs invoqués sont des objectifs d'intérêt général. Il doit vérifier si l'auteur de la norme pouvait raisonnablement considérer qu'ils pourraient être atteints par le biais de la mesure considérée.

Un motif d'intérêt général sans aucun lien avec la mesure incriminée ne peut en effet manifestement justifier le recul significatif opéré par cette mesure.

Le Tribunal précise toutefois qu'il ne s'agit pas ici de vérifier, après coup, si les objectifs envisagés ont pu ou non être atteints, mais de déterminer si, au moment de l'adoption de la mesure, les mesures semblaient appropriées par rapport à ces objectifs.

Il paraît évident et peu contestable que l'exclusion de toute une série de jeunes entre 25 et 30 ans du droit aux allocations d'insertion est de nature à générer une économie pour les caisses de l'ONEm et sans doute pour les caisses de l'état puisque tous les jeunes privés d'allocations d'insertion n'auront pas recours aux aides du CPAS (travail, solidarité familiale, etc.).

La mesure est également sans doute de nature à inciter certains jeunes de 25 ans et plus à redoubler d'efforts et de motivation pour s'insérer sur le marché du travail puisqu'ils sont privés d'allocations d'insertion.

Toutefois, s'il faut aller plus loin dans l'analyse, le Tribunal constate que l'ONEm n'avance aucune étude précise concernant l'économie budgétaire espérée ou concernant l'incidence attendue sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail (ni d'ailleurs aucune étude faite *a posteriori* qui permettrait à l'ONEm de démontrer, après coup, que la mesure envisagée était appropriée¹⁴).

Or concernant l'économie budgétaire, il est incontestable qu'une partie des jeunes privés d'allocations d'insertion fait appel aux CPAS (dans cette proportion, l'économie réalisée pour les caisses de l'ONEm est simplement reportée sur les caisses des CPAS) et concernant l'insertion des jeunes sur le marché du travail, le Tribunal n'est pas persuadé que la mesure était de nature à atteindre l'objectif pour la majorité de ceux-ci. En effet, peut-on considérer que la majorité des jeunes de 25 ans et plus ne s'inséreraient pas, avant 2015, sur le marché du travail au motif qu'ils pouvaient demander des allocations d'insertion jusqu'à l'âge de 29 ans ?

Quant au cas évoqué par l'ONEm dans ses conclusions, des « éternels étudiants » qu'il faut mettre au travail, il semble tout à fait anecdotique. Il ne constitue sans doute pas la majorité (loin de là) des jeunes adultes. Le Tribunal doute qu'influer sur la situation de cette catégorie (*a priori* marginale) de jeunes soit réellement de nature à augmenter l'insertion général des jeunes sur le marché du travail et encore moins de nature à atteindre l'objectif budgétaire.

Force est de constater que l'ONEm n'apporte aucune étude ni aucun argument chiffré sur ces questions (économie budgétaire globale envisagée au regard de la proportion de jeunes qui se

¹⁴ Contrôle *a posteriori* qu'il n'appartient pas au Tribunal d'effectuer mais qui pourrait appuyer l'argumentaire de l'ONEm.

tourneront vraisemblablement vers le CPAS ? Proportion de jeunes qui poursuivent leurs études jusqu'à 28 ou 29 ans ?)¹⁵.

Toutefois, malgré ces considérations, le Tribunal estime que la mesure peut à tout le moins revêtir une apparence d'adéquation par rapport aux objectifs poursuivis et que, à ce stade, son contrôle doit s'arrêter là, afin de ne pas violer le principe de la séparation des pouvoirs.

Il n'appartient en effet pas au Tribunal d'apprécier l'opportunité de la mesure.

Par contre, ainsi qu'indiqué ci-dessus, le Tribunal doit se livrer à un contrôle de proportionnalité et à ce stade, les considérations qui précèdent seront prises en compte car des objectifs peu documentés ne peuvent contrebalancer des inconvénients importants.

En réalisant ce contrôle, le Tribunal ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs. Il contrôle le respect de la hiérarchie des normes.

c) La mesure incriminée est-elle proportionnée par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis ?

Il s'agit de déterminer si l'inconvénient causé au destinataire de la norme n'est pas disproportionné par rapport à l'avantage qu'en retire la collectivité.

Il s'agit de faire la balance entre les intérêts généraux invoqués à l'appui de la norme et les intérêts du demandeur d'emploi concerné par la mesure.

A cet égard, le Tribunal partage entièrement l'avis de la Cour du travail de Liège, dans son arrêt du 25 mars 2019¹⁶, selon lequel :

« Eu égard à la durée du stage d'attente de 310 jours, exiger une demande d'allocations d'insertion avant le 25^{ème} anniversaire revient à imposer que les études soient achevées à 24 ans et quelques jours au maximum. Ceci exclut du bénéfice des allocations d'insertion, d'une part, les étudiants brillants qui prolongent leurs études et, d'autre part, les étudiants moyens qui font un cursus supérieur avec l'un ou l'autre accroc, (...), ou une réorientation. Un échec en secondaires ou une année à l'étranger avant ou après les études sont également des circonstances dilatoires de nature à exclure l'intéressé du bénéfice des allocations d'insertion. Cela revient à exclure, au début de leur vie lucrative, du bénéfice d'une sécurité minimale une large part des jeunes qui font des études, alors qu'ils y avaient accès avant la modification réglementaire litigieuse. C'est à l'évidence un élément de nature à faire réfléchir quiconque hésite dans un choix d'études.

(...)

Si formellement, ce sont les jeunes de la tranche d'âge de 25 à 30 ans qui sont exclus des allocations d'attente en vertu de la nouvelle version de l'article 36, § 1, 5°, en réalité, vu la durée du stage d'attente, ce sont tous les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans et quelques jours qui sont sanctionnés par cette modification litigieuse. Or, pour des raisons diverses qui peuvent tenir tant à l'excellence qu'à la médiocrité de leur parcours, tant à une erreur d'orientation qu'à un séjour à l'étranger, les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans forment

¹⁵ Certes l'ONEm évoque, dans certains dossiers du même type l'économie budgétaire envisagée (13 millions d'euros pour 2015 et 39 millions d'euros n 2017 en vitesse de croisière) mais il ne dépose pas le moindre document permettant de corroborer ses affirmations et il n'apporte aucune donnée relative à la proportion de jeunes qui se tournera vraisemblablement vers le CPAS.

¹⁶ C. trav. Liège, division de Liège, 2017/AL/441.

un groupe à la fois nombreux et vulnérable. Leur vulnérabilité tient à leur jeune âge, à leur absence d'expérience professionnelle qui n'est pas de nature à faciliter l'entrée dans le monde professionnel et à la circonstance que pour nombre d'entre eux, aucune autre allocation sociale n'est envisageable (on y reviendra). La nouvelle réglementation est en outre de nature à freiner leur volonté de faire des études longues ou de prolonger celles-ci par une année complémentaire. Le recul qui leur est infligé est donc particulièrement cinglant et marqué.

Dès lors que la Cour doit procéder à une balance des intérêts, un préjudice d'une telle importance ne peut être contrebalancé que par un avantage, soit un bénéfice escompté, nettement marqué. Or, le double objectif poursuivi est fort peu élaboré, ce qui est particulièrement fâcheux eu égard à la mise en garde de la section de législation du Conseil d'Etat. L'ONEm tente de convaincre la Cour de la proportionnalité du rétrécissement du champ d'application des allocations d'insertion en raison de la crise traversée par le pays fin 2014 et de la nécessité de prendre de nombreuses mesures d'austérité. Toutefois, à défaut de rapport au Roi ou d'explications et de données fournies après coup par l'ONEm, on ignore combien de jeunes demandeurs d'emploi étaient visés, quelles étaient les économies que le gouvernement comptait réaliser et quelle était l'analyse macro-économique de cette mesure sur le taux d'emploi des jeunes. Si la Cour perçoit les contours flous et indéterminés du bénéfice escompté, le peu qu'elle en sait est sans commune mesure avec la gravité de l'inconvénient imposé aux destinataires de la norme litigieuse.

Au regard des maigres informations fournies à la Cour, cet objectif vague et peu détaillé est manifestement disproportionné au recul infligé aux destinataires de la norme, (...).

La circonstance que les allocations en cause sont non contributives n'est pas pertinent lorsque l'on envisage la situation de jeunes qui sortent de leurs études. 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 encore avoir cotisé. En outre, la Cour s'étonne de lire que l'ONEm soutient en page 20 de ses conclusions que la raison d'être des allocations d'insertion est de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail. Cette affirmation est en contradiction avec l'objectif affirmé par la mesure litigieuse, qui serait d'augmenter le taux d'emploi des jeunes en réduisant le nombre de personnes qui ont droit aux allocations d'insertion. Soit les allocations d'insertion facilitent l'accès des jeunes au marché du travail, soit c'est leur suppression qui est de nature à augmenter le taux d'emploi, mais l'ONEm ne peut soutenir les deux positions en même temps. Enfin, pour autant que de besoin, le caractère non contributif de la prestation n'est pas un obstacle à l'application de l'article 23 de la Constitution.

(...) »

Compte tenu du manque de documentation et d'objectivation du bénéfice escompté¹⁷, le fait que les jeunes dans le besoin pourront faire appel au CPAS n'est pas suffisant pour contrebalancer le préjudice lié à la perte des allocations d'insertion car seule une partie des jeunes (non autrement chiffrée par l'ONEm) y aura droit. Pour les autres, ils seront contraints de continuer de dépendre de la solidarité familiale et de reporter à plus tard leur prise d'indépendance, ce qui semble contraire à l'objectif affirmé par l'ONEm de mettre les « éternels étudiants » au travail.

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, dans son arrêt du 14 septembre 2020, la Cour de cassation a rejeté cet argument de l'ONEm¹⁸.

Le Tribunal note en outre que la mesure incriminée n'a pas prévu la moindre disposition transitoire en sorte qu'elle est entrée en vigueur sans aucune « période tampon ».

¹⁷ Manque de documentation et d'objectivation épinglé par le Tribunal au point b *in fine* et par la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 25 mars 2019 précité.

¹⁸ Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM).

Certes en l'espèce, Madame X n'a pas été « surprise » par l'entrée en vigueur de la nouvelle norme puisqu'elle a entamé son stage d'insertion à une époque où la limite du 25^{ème} anniversaire était déjà applicable.

Cette considération n'est toutefois pas pertinente en l'espèce car il est demandé au Tribunal d'écarter l'application d'une norme considérée comme inconstitutionnelle. Il ne s'agit donc pas d'examiner la norme *in concreto* par rapport à la situation de Madame X mais bien *in abstracto* par rapport à l'ensemble des jeunes visés par le recul de protection.

Le Tribunal note enfin que cette mesure défavorable n'a pas été contrebalancée par des mesures en faveur des jeunes ainsi privés des allocations d'insertion (mesures qui, le cas échéant, auraient permis de considérer que la protection ne subissait pas globalement un recul significatif ou à tout le moins que ce recul n'était pas disproportionné compte tenu des autres mesures « positives » mises en place). La seule mesure destinée à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail qui est invoquée par l'ONEm consiste dans l'exigence d'un diplôme pour les jeunes qui ont moins de 21 ans au moment de l'introduction de leur demande. Cette mesure ne concerne toutefois pas la même catégorie de jeunes que ceux visés par l'abaissement de l'âge limite de 29 à 24 ans. Elle n'a donc pas de pertinence dans le présent débat.

Au regard des inconvénients constatés ci-dessus et de l'absence de justification suffisante des bénéfices escomptés, le Tribunal estime que la mesure incriminée est disproportionnée.

* *
*

Dans ces conditions, en application de l'article 159 de la Constitution, le Tribunal écarte l'article 36, §1^{er}, alinéa 1, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et en conséquence applique l'ancienne version de cette disposition au cas de Madame X.

Mme X étant âgée de moins de 30 ans lors de sa demande, elle ouvrirait (sous réserve bien sûr du respect des autres conditions) le droit aux allocations d'insertion.

Les deux décisions litigieuses de l'ONEm sont par conséquent mises à néant.

Il est donc inutile d'envisager la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution évoquée par Madame X.

DECISION DU TRIBUNAL

Le tribunal, après en avoir délibéré ;

Statuant, publiquement et contradictoirement ;

Sur avis écrit conforme de l'Auditorat du travail,

Dit la demande recevable et fondée.

Joint les causes inscrites sous les n° de RG 19/2501/A et 20/2415/A.

Ecarte l'application de l'article 36, §1^{er}, alinéa 1, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 (limite d'âge au 25^{ème} anniversaire) ;

Dit qu'il y a lieu d'appliquer l'article 36, §1^{er}, alinéa 1, 5° tel qu'il était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 (limite d'âge au 30^{ème} anniversaire) ;

Par conséquent, met à néant les deux décisions contestées ;

Dit pour droit que Madame X remplit la condition d'âge requise pour avoir droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} juillet 2019 et qu'elle peut donc prétendre au bénéfice de ces allocations à partir de cette date pour autant qu'elle remplisse les autres conditions.

Condamne l'ONEm aux dépens, soit :

- la contribution au fond budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne : 20,00€.

Ainsi jugé par la 3^{ème} chambre du Tribunal du travail de Liège – Division Liège composée de MM. :

Stéphanie BAR,	Juge président la chambre
Benoit MARCIN,	Juge social à titre d'employeur
Giuseppina BELLOMI,	Juge social à titre d'employé

Les Juges Sociaux,

Le Président,

Et prononcé en langue française, à l'audience publique de la même chambre,

Le LUNDI DIX MAI DEUX MILLE VINGT ET UN

par St. BAR, Président de la chambre,
assisté de C. FAUVILLE, Collaboratrice, Greffier assumé en application de l'article 329 du code judiciaire.

Le Greffier,

Le Président,