



numéro de répertoire 2022/
date du jugement <u>10/10/2022</u>
numéro de rôle R.G. : 16/ 3978/ 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 K, (RN: 61.....), domiciliée rue

Partie demanderesse, représentée par Madame Stéphanie SAMRAY, 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 15 juillet 2016 ;
- les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 24 août 2021 ;
- les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 27 août 2021 ;
- les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 3 février 2022 ;
- les conclusions additionnelles de la partie défenderesse reçues au greffe le 29 mai 2022 ;
- le dossier de la partie défenderesse ;
- le dossier de l'Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l'audience du 20 juin 2022.

Vu l'avis écrit de Madame Pascale MALDEREZ, Substitut de l'Auditeur, déposé au greffe du Tribunal le 1^{er} août 2022.

Vu les conclusions de la partie défenderesse en répliques à l'avis du Ministère public déposées le 31 août 2022.

La cause a été prise en délibéré le 5 septembre 2022, date à laquelle expirait le délai de réplique des parties.

I. FAITS ET OBJET DE LA DEMANDE

Madame K est née le 1961. Elle a bénéficié des allocations d'insertion à partir du 1^{er} octobre 1986.

L'ONEm a mis fin à son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} juin 2016, après une prolongation de 517 jours de son droit.

Madame K en a été informée par son organisme de paiement.

Elle a introduit le présent recours par requête déposée le 15 juillet 2016.

Elle demande que l'ONEM soit condamné au paiement des allocations d'insertion à partir du 1^{er} juin 2016, sans que celui-ci ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable, notamment en matière d'inscription comme demandeur d'emploi ou de suivi d'activation par exemple.

II. RECEVABILITE DE LA DEMANDE

La demande est recevable, aucun moyen d'irrecevabilité n'étant soulevé et ne semblant devoir être soulevé d'office.

III. EXAMEN DE LA DEMANDE

III.1. POSITION DES PARTIES

Madame K conteste la légalité de l'article 63 §2 à 5 de l'AR du 25 novembre 1991, dont l'ONEm a fait application pour mettre fin à son droit aux allocations d'insertion.

Elle rappelle que l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991, suite à sa modification par l'AR du 28 décembre 2011 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012), limite le droit aux allocations d'insertion à 36 mois alors qu'auparavant, elles n'étaient pas limitées dans le temps.

Selon elle, cet article doit être écarté sur pied de l'article 159 de la Constitution, en raison de :

- la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat
- la violation de l'article 23 de la Constitution et plus particulièrement de l'obligation de standstill.

Elle ne justifie pas, dans ses conclusions, sa demande de ne pas être considérée comme responsable de la période d'interruption consécutive à la décision de l'ONEm, notamment en matière d'inscription comme demandeur d'emploi ou de suivi d'activation par exemple.

Elle invoque à l'audience un arrêt de la Cour de cassation du 26 mai 2008 et un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 15 septembre 2016.

L'ONEm soutient que l'article 63 de l'AR du 25 novembre 1991 est parfaitement légal et doit être appliqué car :

- Le gouvernement a, à juste titre, invoqué **l'urgence** pour recueillir l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de 5 jours avant l'adoption de cette mesure (les lois coordonnées sur le Conseil d'état n'ont donc pas été violées)
- L'article 63 ne viole pas le **principe de standstill** tel qu'il résulte de l'article 23 de la Constitution car la réforme (c'est-à-dire la limitation du droit aux allocations d'insertion à

36 mois alors qu'elles étaient accordées auparavant sans limite de durée) est justifiée par des motifs d'intérêt général et est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Il soutient que la mesure poursuit un double objectif (budgétaire et d'amélioration du taux d'emploi) et qu'elle s'inscrit dans un panel de mesures visant à faire évoluer le système de l'assurance chômage dans son ensemble.

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 en 2008, 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 notamment pour respecter ses engagements européens.

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

L'ONEm rappelle que cet objectif se retrouve dans les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique et plus spécialement au point 13.

Il considère qu'il n'est pas contradictoire de dire que l'objectif des allocations d'insertion est de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail tout en relevant que la suppression de ces allocations au bout d'un certain laps de temps est aussi de nature à les inciter plus rapidement à trouver du travail.

Selon l'ONEm, la mesure incriminée poursuit donc bien des motifs d'intérêt général.

Selon l'ONEm, cette mesure est raisonnable et proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis car, en résumé :

- les allocations d'insertion sont octroyées à des chômeurs qui n'ont jamais travaillé ; elles constituent donc une exception au système contributif du chômage ; porter atteinte à ces allocations est donc moins « grave » que de porter atteinte aux allocations de chômage.
- par rapport aux autres pays, le système d'assurance-chômage belge est très favorable aux assurés sociaux : la Belgique est le seul pays à prévoir un droit aux allocations de chômage illimité dans le temps ; même en tenant compte d'une limitation du droit aux allocations d'insertion (allocations dues sans cotisation préalable) à 3 ans, la Belgique offre une protection sociale bien plus importante que les autres pays ;
- Les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2012 n'ont pas été prises en compte (application de la limite de 36 mois à partir du 1^{er} janvier 2012 uniquement) : chaque bénéficiaire au moment de l'entrée en vigueur a pu bénéficier de cette période de base de 36 mois ;
- Le délai de trois ans est assorti d'exceptions ;
- Les plus fragiles sur le plan social ont pu faire appel aux CPAS ;
- L'entièreté du système de chômage a été revue, notamment la dégressivité des allocations de chômage s'applique depuis 2012.

En réponse à l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020 (arrêt Vrancken) qui a considéré que les motifs d'intérêt général avancés sont trop généraux et manquent de précision et que l'adoption de la mesure aurait dû s'accompagner de prévisions quant à l'impact et l'effet de la mesure, l'ONEm invoque :

-
- l'arrêt Jacquet du 12 octobre 2020, qui a rejeté le pourvoi contre un arrêt de la Cour du travail de Mons qui avait décidé que la mesure constitue une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.
 - Les « nouveaux » documents et chiffres officiels qu'il fournit entretemps et qui permettent selon lui de contextualiser la mesure adoptée (*a priori*) et d'en déterminer les effets de manière assez précise (*a posteriori*).

Ainsi :

- l'ONEm indique qu'il ressort clairement du rapport annuel de l'ONEm de 2011 que le Gouvernement et l'ONEm ont procédé *a priori* à une analyse bien plus poussée du marché du travail et de l'effet à venir des mesures structurelles envisagées à partir de 2012 que ce que pourrait laisser croire l'arrêt de la Cour de cassation ;
- l'ONEm soutient que la mesure a fait l'objet d'un suivi en vue de s'assurer qu'elle remplit les objectifs qui lui sont assignés et évoque à cet égard son rapport annuel de 2015, de 2016 et le Cahier 2016 relatif à la sécurité sociale du rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants : il en résulte selon l'ONEm que l'économie réalisée par le Gouvernement sur le budget de la sécurité sociale est une réalité indéniable et que la limitation du droit aux allocations d'insertion à 3 ans a un effet réel sur la remise au travail, principalement pour les personnes qui ont bénéficié d'allocations durant une période limitée.

L'ONEm ajoute qu'une procédure de suivi spécifique du comportement de recherche d'emploi des bénéficiaires d'allocations d'insertion a été mise en place dès 2013 (évaluation du comportement de recherche d'emploi tous les 6 mois), ce qui est révélateur des intentions du Gouvernement d'accompagner les chômeurs qui bénéficient d'allocations d'insertion vers le marché de l'emploi.

En conclusion, l'ONEm considère que sa décision doit être confirmée en ce qu'elle exclut Madame K du droit aux allocations d'insertion au 1^{er} juin 2016 par application de l'article 63 §2 de l'AR du 25 novembre 1991.

A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où le Tribunal décide d'écarter l'application du nouvel article 63 §2, l'ONEm demande qu'il soit tenu compte des autres conditions d'octroi que Madame K devait remplir pour pouvoir bénéficier des allocations d'insertion, et ce conformément à l'article 152 de l'AR du 25 novembre 1991.

Il précise toutefois qu'il admet qu'il ne doit être tenu compte que des conditions d'octroi dont le respect dépend exclusivement du chômeur (comme l'obligation de rester inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service régional ou encore la tenue correcte des cartes de contrôle) et non des conditions qui dépendent également de tiers (tel que le service de l'emploi).

L'ONEm précise qu'il ne peut lui être reproché le moindre manquement à une obligation d'information car cette obligation incombe essentiellement aux organismes de paiement. C'est donc à la FGTB qu'il incombait de tenir Madame K informée de son obligation de maintenir son inscription en qualité de demandeur d'emploi, de la même façon qu'il lui incombait d'informer Madame K de la fin des allocations d'insertion et des recours possibles.

Il précise encore qu'il n'était pas tenu de notifier une quelconque décision à Madame K puisque la fin de ses allocations d'insertion ne résultait pas d'une décision de l'ONEm mais de la fin de son droit tel que prévu par le nouvel article 63 §2.

Il considère que les arrêts de la Cour de cassation du 26 mai 2008 et de la Cour du travail de Bruxelles du 15 septembre 2016 invoqués par Madame K ne sont pas pertinents en l'espèce.

III.2. AVIS DE L'AUDITORAT DU TRAVAIL

Dans son avis écrit, l'Auditorat du travail considère :

- **Concernant le respect des lois coordonnées sur le Conseil d'état**

- Qu'il y a lieu de se rallier à la position de la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 4 août 2020, qui a considéré qu'aucune incohérence chronologique ne peut être soulevée, que la motivation sur le fond est pertinente au regard des impératifs et des objectifs budgétaires invoqués à la suite d'une crise gouvernementale et que suite à la crise politique survenue à la suite des élections législatives fédérales du 13 juin 2010, le délai ordinaire n'aurait pas pu être respecté.
- Qu'en outre la motivation de l'urgence est bien expliquée dans le préambule de l'acte ;
- Que l'exactitude du motif invoqué doit être constatée : la Belgique s'est bien engagée à atteindre un taux d'emploi particulier d'ici à 2020 ;
- Que l'arrêté royal est rapidement entré en vigueur.

- **Concernant l'obligation de standstill**

Que la limitation à 36 mois des allocations d'insertion entraîne un recul significatif du niveau de protection et que les motifs qui sont invoqués sont trop généraux, ne constituent pas des motifs d'intérêt général et sont impuissants à justifier la mesure. Il considère surabondamment que le recul significatif imposé par la mesure n'est pas proportionné par rapport aux objectifs poursuivis.

L'Auditorat du travail se réfère à l'arrêt Vrancken de la Cour de cassation du 14 septembre 2020 et considère qu'il n'est pas remis en cause par l'arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 2020 car la Cour ne s'y prononce que sur la violation de l'article 6 C.J. sans pouvoir contrôler la motivation de la Cour du travail de Mons qui a conclu à la non-violation de l'article 23 de la Constitution.

Selon l'Auditorat du travail, rien ne permet de considérer que la mesure est apte à atteindre les objectifs poursuivis car la plupart des personnes exclues risquent de basculer vers les systèmes de l'aide sociale ou de l'intégration sociale en sorte que l'impact budgétaire global pour l'Etat est limité. Rien ne permet non plus de considérer que les jeunes travailleurs se sont mieux insérés sur le marché du travail suite à la suppression de leurs allocations d'insertion. L'Auditorat du travail rappelle à cet égard que la mesure vise toutes les personnes et non celles qui manqueraient à leurs obligations de recherches d'emploi.

L'Auditorat du travail considère que le Gouvernement n'a pas recherché s'il existait des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif (incitants à l'emploi des jeunes, système de dégressivité accrue, ...) alors qu'il en avait l'obligation.

Il considère enfin que la mesure est disproportionnée : il faut mettre en balance le droit fondamental à la sécurité sociale et les motifs impérieux d'ordre budgétaire ; la disproportion est d'autant plus forte qu'elle vise tous les bénéficiaires, qu'ils fassent ou non des démarches pour se réinsérer.

L'Auditorat du travail rappelle que la Cour de cassation a récemment rejeté des pourvois dirigés contre des arrêts de la Cour du travail de Bruxelles et de Liège qui ont constaté une violation de l'obligation de *standstill* en raison du caractère non-adéquat et disproportionné de la limitation dans le temps des allocations d'insertion.

L'Auditorat du travail considère donc qu'il faut écarter l'application de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 sur pied de l'article 159 de la Constitution et que le droit de Madame K aux allocations d'insertion doit être prolongé au-delà du 1^{er} juin 2016.

- **Concernant l'article 152 de l'AR du 25 novembre 1991**

L'Auditorat du travail considère qu'il ne peut être reproché à Madame K de ne pas être restée inscrite comme demandeur d'emploi depuis son exclusion du droit aux allocations d'insertion à défaut pour l'ONEm de démontrer qu'il l'a informée de cette obligation ; selon l'Auditorat du travail, qui se rallie à la position du Tribunal du travail de Liège dans son jugement du 10 février 2022 (8^{ème} chambre, RG 21.3157.A), cette obligation d'information incombe à l'ONEm en vertu de l'article 3 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social.

III.3. POSITION DU TRIBUNAL

III.3.1. Les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont-elles été respectées ?

1. Rappel des principes

1.

L'article 3, § 1, alinéa 1, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat dispose :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés (...) les Ministres [...], chacun pour ce qui les concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. (...) ».

L'article 84, § 1, de cette loi tel qu'il était en vigueur à l'époque de l'adoption de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, prévoit que :

« L'examen de l'affaire s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté :

1° lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis ;

2° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prolongé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Lorsque, par application de l'alinéa 1er, 2°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté. »

En vertu de l'article 84 §3, « l'avis de la section de législation, dans le cas visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, peut se borner à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites; il se borne à cet examen dans le cas visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°. »

2.

Dans un arrêt du 21 janvier 2008¹, la Cour de cassation a précisé que :

« (...) pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité que leur confie l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner, sur la base des seuls motifs mentionnés dans l'acte qu'ils envisagent d'appliquer, si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé ou détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence. »

3.

Dans le cadre de ce contrôle, les juridictions judiciaires doivent vérifier si :

- La motivation de l'urgence figure dans le préambule de l'arrêté royal ;
- Le motif invoqué est réel ;
- Le motif invoqué est pertinent².

Le Conseil d'état³ précise, concernant le contrôle de la motivation de l'urgence, que :

« le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution; Qu'en tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'état de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique; que, telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la consultation de la section de législation constitue, dès lors, une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel; que les modalités prévues pour son accomplissement régulier revêtent le même caractère et ne tendent pas seulement à assurer la bonne organisation des travaux du Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que, lorsque la loi permet à l'autorité compétente, sous certaines conditions, de se dispenser de consulter la section de législation ou de requérir son avis suivant une procédure accélérée, **ces conditions sont d'interprétation restrictive**; que toute irrégularité commise à cet égard doit, au besoin, être soulevée d'office; »

¹ S.07.0025.F/1.

² Cour du travail de Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532 . disponible sur terralaboris.be et les références doctrinales qu'elle invoque.

³ C.E., 23 décembre 1997, n° 70.502, disponible sur le site <http://www.raadvst-consetat.be>.

Il ajoute que :

« [l'article 84, alinéa 1er, 2°] requiert une "urgence spécialement motivée"; que, s'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier la nécessité d'adopter d'urgence les dispositions qu'elle projette, encore lui incombe-t-il, dès lors, d'en préciser les raisons; qu'il revient au Conseil d'Etat, section d'administration, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'un arrêté dont l'urgence est contestée, de vérifier la pertinence et la réalité des motifs d'urgence invoqués; »

Il poursuit en précisant, quant au critère de pertinence et d'exactitude des motifs :

« **Pour être pertinents**, ces motifs doivent procéder de circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci; que, **pour être réels**, les motifs d'urgence ne peuvent pas être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l'autorité elle-même; ».

2. Application dans les faits

1.

Le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précise :

« (...)

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

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

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

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

2.

La motivation de l'urgence doit être soumise au triple contrôle suivant :

- L'urgence est-elle formellement motivée ?

Les motifs de l'urgence figurent expressément dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ; cette condition est donc remplie.

- Les motifs invoqués sont-ils exacts ?

La Belgique s'est effectivement engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2% et l'accord de gouvernement prévoit à cet effet une modification du régime des allocations d'attente.

L'urgence invoquée n'est par ailleurs pas démentie par les faits : les avis de l'Inspecteur des Finances, du comité de gestion de l'ONEm et l'accord du ministre du Budget ont été donnés respectivement les 13, 15 et 16 décembre.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a en outre été publié le 30 décembre 2011 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Il a donc été fait toute diligence en vue de l'entrée en vigueur de la mesure envisagée.

Les motifs d'urgence invoqués sont donc réels et non démentis par les faits.

- Les motifs invoqués sont-ils pertinents ?

Conformément à l'arrêt précité du Conseil d'état, il y a lieu de vérifier si sont invoquées des circonstances précises et particulières qui justifient que la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire dans les délais ordinaires sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci.

L'avis que le Conseil d'état est amené à donner est susceptible d'être plus approfondi si aucun délai n'est demandé par l'auteur de l'acte ou si un avis est demandé dans un délai de 30 ou 45 jours conformément à l'article 84, §1^{er}, 1°. En effet, conformément à l'article 84 §3 précité, dans ce cas, la section législation n'est pas contrainte de limiter son avis à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Les conséquences de l'urgence invoquée sont donc importantes quant au contenu de l'avis que la Section législation du Conseil d'état est amené à rendre.

Il se justifie donc que le contrôle opéré par les juridictions judiciaires sur l'urgence invoquée se fasse de façon stricte, d'autant que la mesure prise (soit la limitation des allocations à une durée maximale de 3 ans alors qu'elles avaient auparavant une durée illimitée) est de nature à porter atteinte au principe de *standstill* tel qu'énoncé par l'article 23 de la Constitution et méritait donc que le Conseil d'état ait la faculté de donner un avis sur la légalité interne de la mesure (et non seulement sur sa légalité externe).

En l'espèce, le préambule de l'arrêté royal précise qu'il y a lieu que la mesure entre en vigueur le plus vite possible et déjà à partir du 1^{er} janvier 2012.

Il est exact que si la section législation du Conseil d'état avait été consultée dans les délais ordinaires (c'est-à-dire dans l'ordre d'inscription au rôle) ou même dans le délai de 30 ou 45 jours prévu à l'article 84 §1, 1°, la mesure n'aurait pu entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Le préambule ne semble toutefois pas, à première vue, indiquer pour quel motif une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (et non le 1^{er} février, le 1^{er} mars 2012 ou le 1^{er} avril 2012) était indispensable pour que la mesure atteigne le but poursuivi.

Le Seul fait (invoqué dans le préambule) que la Belgique se soit engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020 n'est manifestement pas suffisant pour démontrer la nécessité d'une entrée en vigueur de la mesure dès le 1^{er} janvier 2012.

La Cour du travail de Liège a toutefois apporté une explication éclairante quant à la justification de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

La justification se trouve selon elle dans la mention suivante reprise dans le préambule de l'AR « 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 » (c'est le Tribunal qui souligne).

La Cour du travail indique, dans un arrêt du 11 septembre 2017, que : « Il se déduit de cette fraction de la motivation, qui se réfère à un objectif budgétaire et à une entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012, que l'auteur du projet se préoccupe du budget dès l'année 2012 (ainsi que de celui des années suivantes).

Vu le contexte dans lequel cet arrêté a été adopté, après une crise post-électorale sans précédent qui a vu le pays en affaires courantes pendant 18 mois, la Cour conçoit aisément que reprendre en mains le budget ait été une priorité absolue et réellement urgente pour le gouvernement nouvellement formé et que la refonte du stage et des allocations d'attente en stage d'allocations d'intégration (qui excède la simple limite dans le temps des indemnités) ait été une nécessité à cet égard. »⁴ (c'est le Tribunal qui souligne).

La Cour autrement composée a encore repris cette explication dans un arrêt du 9 novembre 2017⁵

Ainsi que le soutient l'ONEm, cette préoccupation relative au budget dès l'année 2012 est conforme aux déclarations faites par le Gouvernement dans l'accord du Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, dont qui commence précisément par indiquer, à titre d'introduction, que « La Belgique s'est engagée, vis-à-vis des institutions européennes, à faire descendre dès 2012 le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8% du PIB, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015.

Dans le cadre de son Programme national de réforme, la Belgique s'est également engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020. Cet objectif ambitieux nécessite d'augmenter de plus de 5% le taux d'emploi de 2011 (67,8%).

Notre pays devra être modernisé grâce à un projet commun, capable de réconcilier durablement Flamands, Bruxellois, Wallons et Germanophones, tout en respectant les intérêts de chacun.

Le Gouvernement mènera cinq chantiers majeurs :

- 1. Une réforme de l'Etat avec un transfert de compétences représentant un montant de l'ordre de 16,9 milliards d'euros de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés;*
- 2. Une autonomie fiscale pour les Régions de 10,7 milliards d'euros;*
- 3. Une réforme de la loi spéciale de financement pour plus d'autonomie, d'efficacité et de responsabilisation des Régions et Communautés ;*
- 4. Un assainissement rigoureux des finances publiques fédérales de l'ordre de 16 milliards d'euros d'ici 2014, pour retrouver des bases financières saines et répondre aux exigences de l'Union Européenne ;*
- 5. Des réformes sociales et économiques pour répondre aux défis majeurs du futur, dont le vieillissement de la population.*

La crise économique et financière de 2008 a laissé des traces profondes auprès des citoyens et des entreprises. L'assainissement des finances publiques est une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Les réformes structurelles proposées sont conçues pour sortir notre pays de la crise. Les

⁴ C. trav. Liège, 2016/AL/413.

⁵ C. trav. Liège, 2016/AL 358.

réformes structurelles proposées sont conçues pour sortir notre pays de la crise, garantir une qualité de vie à l'ensemble des habitants et assurer le futur des jeunes générations ».⁶

Ainsi explicité, le préambule de l'Arrêté royal justifie de façon adéquate la nécessité d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Dans ces conditions, le Tribunal considère que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont été respectées.

III.3.2. L'article 63 est-il conforme au principe de standstill ?

1) Disposition incriminée

1.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131 septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Comme son intitulé l'indique, il a notamment modifié l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Son article 9 stipule :

« A l'article 63, sont apportées les modifications suivantes :

1° le texte existant devient le § 1er;

2° l'article est complété par les §§ 2 à 5, rédigés comme suit :

" § 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 de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, à l'exception de :

1° la période de dispense en application de l'article 90;

2° la période de formation professionnelle.

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, 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.

⁶ Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, disponible à l'adresse https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

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 30 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 30 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 la 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. » (c'est le Tribunal qui met en évidence).

C'est la limitation à 3 ans des allocations d'insertion anciennement octroyées sans limite de temps qui est en litige en l'espèce, au motif qu'elle serait contraire au principe de *standstill* et qu'il appartiendrait au Tribunal d'en écarter l'application sur pied de l'article 159 de la Constitution.

2) Article 159 de la Constitution

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) Le principe de standstill

1.

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;
(...) »

2.

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

Elle a ainsi indiqué notamment dans un arrêt du 17 juillet 2014⁷ « 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 2019⁸, 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. »⁹.

Plus récemment, le 14 septembre 2020¹⁰, dans une affaire qui concernait précisément la limitation dans le temps des allocations d'insertion à 36 mois, elle a réaffirmé cette position et a cassé l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 9 novembre 2017, qui avait décidé que la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion était justifiée par des motifs d'intérêt général.

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. »¹¹

3.

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.

⁷ C.C. n° 107/2014 du 17 juillet 2014.

⁸ C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019

⁹ Cass., 15 décembre 2014, RG S.14.0011.F, disponible sur juportal.be.

¹⁰ Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM)

¹¹ C.E. n° 223.953 du 18 juin 2013.

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 2015¹² 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 proportionnalité¹³.

Ce contrôle de proportionnalité implique un contrôle des :

- aspects substantiels : la mesure doit être appropriée, nécessaire et proportionnelle au sens strict ;
- aspects formels : la manière dont s'est déroulé le processus décisionnel. La proportionnalité impose ainsi à l'autorité publique de démontrer qu'elle a évalué l'appropriation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict¹⁴.

4.

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 général¹⁵.

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. »¹⁶.

¹² C.C. n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015.

¹³ C. trav. Liège, division Liège, 2^{ème} chambre, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413.

¹⁴ Voy. en ce sens :I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009, p. 19.

¹⁵ C. trav. Liège, div. Namur, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 et la doctrine et jurisprudence citées par celle-ci.

¹⁶ 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

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. »¹⁷

Dans son arrêt précité du 14 septembre 2020¹⁸, 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

¹⁷ H. DUMONT, o.c., p. 606. Dans le même sens, C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, 2017/AN, 172.

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

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. »

4) Appréciation en fait

a) Préambule

Sur base des principes énoncés ci-dessus, le contrôle de la limitation des allocations d'insertion à 36 mois 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 ?

Avant tout, le Tribunal tient à préciser qu'on ne peut tirer aucun argument du fait que le Conseil d'état ne s'est pas exprimé sur le respect du principe du *standstill* dans son avis¹⁹. Le Tribunal rappelle en effet que, compte tenu de l'urgence qui était invoquée et du délai très court qui était donné au Conseil d'Etat pour se prononcer, son avis ne devait porter que sur l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Le Tribunal précise également que son contrôle doit s'opérer *in abstracto* et non par référence au cas particulier de Madame K car il s'agit de contrôler la légalité d'une norme générale amenée à s'appliquer à une large catégorie de personnes et non la légalité d'un acte individuel.

b) La modification apportée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 constitue-t-elle un recul significatif de la protection ?

Par arrêté royal du 28 décembre 2011, entré en vigueur le 1er janvier 2012, le droit aux allocations d'insertion a été 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 (article 9, 2°) alors qu'auparavant ce droit existait de façon illimitée dans le temps.

Certes, cette disposition prévoit que ce délai de 36 mois ne prend cours qu'au plus tôt le 1^{er} janvier 2012 et seulement à l'âge de 30 ans pour les chômeurs qui ont le statut d'isolé ou de famille à charge.

Elle prévoit également la prolongation de la durée de 36 mois dans certaines hypothèses.

L'essentiel de cette disposition reste néanmoins que le droit aux allocations d'insertion, qui était auparavant illimité, est à partir du 1^{er} janvier 2012, limité à 36 mois sauf exceptions.

Il s'agit manifestement d'un recul significatif de la protection accordée aux bénéficiaires des allocations d'insertion puisqu'ils passent de « tout » à « rien » après un délai de 36 mois. Il n'y a pas de modalisation du droit ou de soumission de celui-ci à de nouvelles conditions. Les bénéficiaires sont confrontés à une suppression pure et simple de leurs allocations.

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

¹⁹ Avis n° 50.751/1 du 21 décembre 2011, disponible sur le site <http://www.raadvst-consetat.be>.

A cet égard, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 23 janvier 2019²⁰ 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 (arrêt Vrancken déjà cité). Elle 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.* »²¹

Le Tribunal partage ce point de vue.

La nouvelle version de l'article 63 implique donc un recul significatif de la protection.

Il faut donc vérifier si ce recul significatif de protection est justifié par des motifs d'intérêt général.

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

Le Tribunal constate que l'arrêté royal n'a pas été motivé spécifiquement au regard de l'obligation de standstill.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, le Tribunal doit donc se livrer à un contrôle assez rigoureux du respect de cette obligation puisque l'auteur de la norme n'a pas veillé à se justifier à cet égard au moment de l'adoption de la norme.

Dans la mesure où un recul significatif de la protection est établi, il appartient en outre à l'auteur de la norme (ou à celui qui défend l'application de cette norme, en l'espèce l'ONEm) de démontrer que ce recul significatif ne porte pas atteinte au principe de standstill. Il supporte donc la charge de la preuve.

Il appartient ainsi à l'ONEm en l'espèce de démontrer que la limitation des allocations d'insertion à 36 mois poursuit des motifs d'intérêt général et qu'elle est proportionnée par rapport à ces objectifs.

Pour connaître les intentions de l'auteur de la norme et les objectifs qu'il a poursuivis, le Tribunal ne dispose que du préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, tel qu'énoncé *supra*.

Il en résulte que deux objectifs sont poursuivis :

- la relance de l'emploi en particulier pour les jeunes
- la réalisation d'efforts budgétaires.

L'ONEm confirme qu'il s'agit des objectifs poursuivis.

²⁰ C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019

²¹ Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM)

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

Encore faut-il vérifier que la mesure est proportionnée par rapport à ces objectifs.

d) La mesure est-elle proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

Dans le cadre de ce contrôle, le Tribunal doit vérifier :

- si la mesure est **appropriée** : l'auteur de la norme pouvait-il raisonnablement considérer que les objectifs pourraient être atteints par le biais de la mesure considérée ?
- si elle est **nécessaire** : parmi les différentes mesures possibles pour parvenir aux objectifs poursuivis, la mesure constitue-t-elle la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié ?
- si elle est **proportionnée** : le préjudice causé aux « victimes » de ce recul significatif de protection n'est-il pas trop important par rapport à l'avantage collectif qui en est retiré ?

Dans l'arrêt Vrancken précité du 14 septembre 2020²², la Cour de cassation a considéré que les motifs auxquels il est fait référence dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne permettent pas de justifier le recul significatif du niveau de protection sociale causé par la limitation des allocations d'insertion à une durée maximale de 36 mois.

La Cour de cassation a ainsi considéré que :

« 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 à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées.

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

L'article 63, § 2, de cet arrêté royal, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, limite le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois et, au plus tôt, du 1er 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

²² Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

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 »²³.

²³ C’est le tribunal qui souligne

Contrairement à ce que soutient l'ONEm, ces considérations ne sont pas remises en cause par l'arrêt du 12 octobre 2020 de la Cour de cassation. Certes, dans cet arrêt, la Cour rejette le pourvoi dirigé contre un arrêt de la cour du travail de Mons concluant à la non-violation de l'article 23 de la Constitution mais elle ne se prononce que sur le respect de l'article 6 du Code judiciaire (l'interdiction pour les Juges de se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises), sans contrôler la motivation de la Cour du travail quant au respect de l'obligation de standstill (le pourvoi ne portant pas sur ce point)²⁴.

Le Tribunal estime que les considérations de la Cour de cassation dans l'arrêt Vrancken ne sont pas non plus remises en cause par les « nouveaux » documents et chiffres officiels que l'ONEm fournit depuis lors.

En effet, les documents produits par l'ONEm (rapports annuels de 2011,2012, 2015, 2016 et Cahier 2016 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale) visent à démontrer en substance que le nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion a diminué depuis 2015 (ce qui semble une évidence compte tenu des mesures qui ont été prises), que seuls 30% des exclus des allocations d'insertion ont été pris en charge par le CPAS et qu'une partie des chômeurs exclus des allocations d'insertion a retrouvé de l'emploi.

Le Tribunal envisagera successivement les objectifs d'intérêt général invoqués par l'ONEm au regard de ces « nouveaux » documents.

Concernant l'objectif budgétaire

Comme la Cour de cassation l'indique, toute restriction des droits en matière de sécurité sociale est de nature à réaliser une économie budgétaire en sorte qu'on pourrait considérer que la mesure était appropriée par rapport à l'objectif poursuivi d'autant, si l'on en croit les chiffres avancés par l'ONEm, que seuls 30% des exclus des allocations d'insertion ont été pris en charge par les CPAS. Une économie budgétaire globale semble donc théoriquement avoir été réalisée.

Force est toutefois de constater qu'aucune précision chiffrée n'est donnée quant à l'économie globale attendue et réalisée par l'Etat (et non par l'ONEm en particulier) suite à cette mesure.

L'ONEm fait état d'une diminution des dépenses en matière d'allocations d'insertion et donc en matière de chômage mais non d'une économie globale des dépenses de l'état belge.

Quoi qu'il en soit, la mesure ne passe pas le stade suivant du contrôle : rien ne permet de considérer que cette mesure était nécessaire²⁵.

En effet, l'ONEm ne fait état d'aucune autre option (moins attentatoire à la protection sociale) qui aurait été envisagée pour que l'Etat belge puisse atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'était fixé afin de rencontrer les exigences des institutions européennes.

Le Gouvernement a donc manqué à l'aspect formel de l'obligation de proportionnalité. Il ne

²⁴ Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° 20.0004.F, disponible sur <https://juportal.be>; à la connaissance du Tribunal, il en est de même des arrêts ultérieurs et notamment de l'arrêt tout récemment rendu, le 19 avril 2021 qui rejette un pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour du travail de Liège du 4 août 2020. La Cour du travail avait considéré que le principe du standstill avait été violé tout en ayant connaissance des arguments de l'Onem fondés sur son Rapport annuel de 2015 notamment. La Cour de Cassation confirme que la Cour du travail en a tenu compte pour décider, malgré tout, que la mesure litigieuse violait le principe de standstill.

²⁵ Dans le même sens, voy. C. trav. Liège, 4 août 2020, RG 2019/AL/532.

démontre nullement avoir veillé à vérifier le caractère nécessaire de la mesure. Il manque à son devoir de justification au regard du principe du standstill.

Les justifications apportées *a posteriori* par l'ONEm ne permettent pas de combler cette lacune.

L'ONEm n'apporte en effet aucune explication pertinente quant au caractère nécessaire de cette mesure au regard de l'objectif budgétaire, lequel est un objectif budgétaire général et global propre à l'Etat et non à l'ONEm en particulier²⁶.

Concernant l'objectif de relance de l'emploi chez les jeunes

L'ONEm insiste sur le fait que c'est l'ensemble des mesures prises qui est de nature à atteindre l'objectif de relance de l'emploi chez les jeunes et non seulement la mesure en cause.

Il reste toutefois qu'il lui appartient de démontrer que la mesure litigieuse était appropriée, nécessaire et proportionnée par rapport à cet objectif.

Or à cet égard, force est d'admettre que nombre des travailleurs qui bénéficiaient au 1^{er} janvier 2012 des allocations d'insertion n'étaient plus des travailleurs jeunes mais bien des travailleurs émargeant depuis de nombreuses années au régime des allocations d'insertion. Ceux-ci ne pouvaient donc compter sur les autres mesures du panel visant à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi qui sont invoquées par l'ONEm.

Si l'on peut encore concevoir que pour de jeunes travailleurs, la perspective de se voir priver à l'issue de trois ans de toute allocation puisse être un incitant à s'insérer dans le monde du travail et ait effectivement pour effet une telle insertion, pour les chômeurs de longue durée, l'ONEm n'apporte aucun élément de nature à démontrer qu'au-delà de la potentielle motivation que crée cette mesure, ils auraient la possibilité effective de s'intégrer sur le marché du travail²⁷.

Au contraire, il résulte du rapport annuel de l'ONEm de 2015 qu'il s'agit précisément d'un groupe de travailleurs (groupes de travailleurs exclus en janvier 2015 car ils bénéficiaient d'allocations d'insertion avant janvier 2012) pour lesquels on a pu constater, en 2015, que la « sortie vers l'emploi » était faible en comparaison du groupe de travailleurs plus jeunes (groupe de travailleurs exclus entre février et décembre 2015) (p. 191 et 192 du Rapport annuel de 2015).

Concernant le premier groupe, sur base de ses différentes analyses, l'ONEm indique « *le Groupe se compose donc principalement de personnes qui sont au chômage depuis très longtemps et qui n'ont pas effectué de prestations de travail ou suivi de formation récemment. Cela signifie qu'elles sont très difficile à insérer sur le marché du travail* ».

Or toujours selon ce rapport annuel, ce groupe de travailleurs représentait plus de la moitié des chômeurs qui ont perdu leur droit aux allocations d'insertion à la suite de cette mesure en 2015 (16.854 cas sur 29.155).

Ces chiffres tendent donc à démontrer au contraire que pour la majorité des chômeurs affectés par la mesure, celle-ci n'a pas atteint son objectif.

L'ONEm ne démontre pas non plus que le Gouvernement a pu légitimement croire que tel serait le cas : dès lors que la mesure vise tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion et non

²⁶ Voy. en ce sens : TT Liège, 6 septembre 2021, R.G. n° 20/8/A – 20/1473/A.

²⁷ Dans le même sens, voy. C. trav. Liège, 4 août 2020, RG 2019/AL/532.

seulement ceux qui manquent à leurs devoirs en matière de recherche d'emploi, pourquoi l'annonce de la suppression des allocations aurait-elle pour effet de réinsérer ces bénéficiaires dans le milieu du travail ?

Ni le Gouvernement ni l'ONEm ne démontrent en outre que cette mesure était nécessaire pour relancer l'emploi et en particulier l'emploi des jeunes ; l'ONEm n'expose pas en quoi cette limitation à une durée de 36 mois serait la seule mesure permettant d'atteindre cet objectif et plus précisément ne démontre pas qu'il n'existait pas une autre mesure moins attentatoire au droit des bénéficiaires d'allocations d'insertion de nature à favoriser l'insertion socio-professionnelle des jeunes (on peut penser par exemple à l'application de la mesure aux nouveaux demandeurs d'allocations d'insertion uniquement, à l'application différenciée de la mesure aux chômeurs qui répondent aux exigences de recherche active d'emploi et à ceux qui ne remplissent pas cette obligation, à l'application d'un système de dégressivité, ...).

Par conséquent, le Tribunal estime que la mesure incriminée n'est pas valablement justifiée au regard de l'obligation de *standstill* et que son application doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution.

* *
*

Dans ces conditions, en application de l'article 159 de la Constitution, le Tribunal écarte l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 (article 9) et en conséquence applique l'ancienne version de cette disposition au cas de Madame K, à savoir :

« 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 ».

Le droit aux allocations d'insertion de Madame K est donc prolongé au-delà du 1^{er} juin 2016.

Reste toutefois à décider si Madame K a droit aux allocations d'insertion à partir de cette date, indépendamment du respect ou non de ses obligations en matière d'inscription comme demandeur d'emploi et de remise de ses cartes de contrôle au cours de la période litigieuse.

Ce point sera abordé ci-dessous.

III.3.3. Article 152 de l'AR du 25 novembre 1991

1.

Il résulte des explications données par l'ONEm, en termes de conclusions et à l'audience, qu'il reconnaît qu'il ne peut être reproché le moindre manquement au chômeur en matière d'activation de ses recherches d'emploi puisqu'il n'a pas la moindre prise sur d'éventuelles convocations par le FOREm.

L'ONEm considère en revanche que Madame K ne pourra bénéficier des allocations d'insertion depuis le 1^{er} juin 2016 que si elle est restée inscrite comme demandeuse d'emploi et si elle rentre ses cartes de contrôle correctement complétées.

Il résulte des explications des parties que la condition relative aux cartes de contrôle ne pose pas de difficulté car le travailleur peut toujours, aujourd'hui, rentrer ses cartes de contrôle depuis son exclusion des allocations d'insertion.

La condition qui pose réellement problème est donc celle de l'inscription comme demandeur d'emploi puisqu'il ne peut y être remédié de façon rétroactive.

2.

En vertu de l'article 152 de l'AR du 25 novembre 1991, « *La décision rendue en faveur du chômeur par la juridiction compétente ne peut produire ses effets que **pour autant que l'intéressé se soit conformé pendant la période litigieuse aux dispositions du présent arrêté.*** » (c'est le Tribunal qui met en évidence).

Cette disposition, par les termes mis en évidence ci-dessus, fait expressément référence aux **obligations incombant au chômeur lui-même.**

C'est donc à bon droit que l'ONEm considère, en termes de conclusions, que seules les conditions d'octroi qui dépendent du chômeur lui-même doivent être rencontrées au cours de la période litigieuse.

En vertu de l'article 58 §1^{er} de l'AR du 25 novembre 1991, « *Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit rechercher activement un emploi et doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi. La preuve de cette inscription doit être apportée par le chômeur.*

(...)

Le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :

1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi;

2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué;

3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse;

4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »

3.

D'un point de vue pratique, il résulte des explications données par les parties que l'inscription de Madame K en qualité de demandeuse d'emploi a été radiée par le FOREm de façon automatique suite à un flux électronique de données provenant de l'ONEm, et mentionnant que Madame K n'avait plus droit aux allocations d'insertion.

Madame K n'a pas été informée de cette radiation par le FOREm.

Selon les pièces produites par les parties, elle n'en a pas non plus été informée par l'ONEm ni par son organisme de paiement.

La date exacte de cette radiation n'est pas précisée.

Le Tribunal ignore du reste qui savait ou devait savoir (l'ONEm, l'organisme de paiement ?) que le FOREm avait radié ou radierait l'inscription de Madame K en qualité de demandeur d'emploi.

Dans son instruction administrative n° 31000/058/071/63700A/AM du 10 mai 2007 relative à l' « *inscription comme demandeur d'emploi après une interruption – explications dans le cadre de la suppression du contrôle communal* », l'ONEm expose que suite à la suppression du contrôle communal (obligation pour les chômeurs « d'aller pointer »), les organismes régionaux (dont le FOREm) ont dû adopter une nouvelle manière d'actualiser les banques de données répertoriant les demandeurs d'emploi, puisqu'ils ne peuvent plus se fonder sur la présence ou non du chômeur lors du contrôle communal. Désormais, les organismes régionaux adaptent leurs banques de données au moyen de flux électroniques de données provenant de l'ONSS, de l'INAMI, de l'INASTI et de l'ONEm.

Dans cette instruction administrative, l'ONEm relève que « *Cette nouvelle manière d'actualiser les banques de données demandeurs d'emploi semble provoquer, dans la pratique, un certain nombre de problèmes et d'imprécisions relatifs à l'inscription comme demandeur d'emploi.* »

Il précise ensuite que « *La radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas de l'attitude fautive ou négligente du chômeur mais bien de la procédure (partiellement) automatisée relative à la gestion des banques de données, ne peut entraîner la non-indemnisation du chômeur.*

Ce principe résulte de l'article 58 §1^{er}, alinéa 3 de l'AR du 25.11.1991 énumérant un certain nombre de cas de radiation qui entraînent la perte du droit aux allocations. Ces cas concernent tous l'attitude fautive ou négligente du chômeur. » (c'est le Tribunal qui met en évidence).

Pour rappel, si les instructions administratives de l'ONEm ne peuvent que commenter les dispositions légales et réglementaires sans lier ni les contribuables ni les cours et tribunaux, en revanche, elles lient l'ONEm lui-même pour autant qu'elles respectent les dispositions légales et réglementaires²⁸.

L'interprétation que l'ONEm donne à l'article 58 dans cette instruction administrative n'est pas contraire à son texte.

Elle est en outre conforme à son esprit puisque l'article 58 ne vise que des cas de manquements du chômeur. Certes, l'article 58 reprend le terme « notamment » qui laisse entendre que le chômeur pourrait être privé d'allocations de chômage suite à une radiation ayant d'autres causes que celles qui sont énumérées mais selon l'esprit des exemples énumérés, seuls des cas de radiation fautive dans le chef du chômeur peuvent entraîner la perte du droit aux allocations.

A contrario, la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas d'un manquement du chômeur ne peut le priver du droit aux allocations.

Par conséquent, conformément à l'article 152, à l'article 58 et à l'instruction administrative précitée (qui n'est pas contraire aux dispositions légales qu'elle commente), la radiation de l'inscription de Madame K ne peut la priver du droit aux allocations pour la période litigieuse que pour autant qu'une attitude fautive de sa part soit à l'origine de cette radiation.

4.

Il faut donc se demander si Madame K est responsable, par son attitude, de cette radiation.

Madame K aurait certes pu éviter cette radiation en veillant à maintenir son inscription comme demandeur d'emploi auprès du FOREm mais pour ce faire, encore eut-il fallu que :

²⁸ M. SIMON, « Institutions compétentes et responsabilités », in *Chômage*, ouvrage collectif, sous la coordination de M. SIMON, Larcier 2021, n° 15, p. 25.

-
- elle soit informée qu'elle était radiée ou qu'elle allait être radiée si elle ne demandait pas le maintien de son inscription comme demandeur d'emploi ;
 - elle soit informée que si elle entendait contester son exclusion du droit aux allocations d'insertion, elle devait rester inscrite pour maintenir ses droits à titre conservatoire.

Or l'ONEm n'apporte pas le moindre élément de nature à démontrer que Madame K avait reçu l'une ou l'autre de ces informations.

La lettre d'information type que la FGTB a remis à ses affiliés (produite en pièce n°5 par l'ONEm) ne fait pas mention de cette radiation ou du risque de radiation ni de l'obligation de rester inscrit en qualité de demandeur d'emploi en cas de contestation.

Il n'est pas suffisant de soutenir que la FGTB avait l'obligation de fournir cette information à Madame K pour en déduire que Madame K a reçu cette information, d'autant qu'il n'est pas établi que la FGTB, elle-même, savait ou devait savoir que Madame K avait été ou serait radiée de son inscription en qualité de demandeur d'emploi.

Le Tribunal fait donc le constat qu'il n'est pas établi que Madame K a reçu les informations utiles qui lui auraient permis de maintenir son inscription comme demandeur d'emploi.

Or en l'absence de ces informations, on ne peut raisonnablement soutenir qu'un chômeur normalement diligent et prudent, placé dans les mêmes circonstances, aurait veillé à vérifier le maintien de son inscription comme demandeur d'emploi. La réglementation est trop complexe et les intervenants trop nombreux pour qu'un chômeur normalement diligent et prudent prenne une telle initiative.

Faisant ce constat, le Tribunal ne se prononce pas sur l'identité du débiteur de l'obligation d'information à cet égard (l'organisme de paiement ou l'ONEm) mais se contente de constater que Madame K ne peut en l'espèce être responsable de sa désinscription en qualité de demandeur d'emploi ni de l'absence de réinscription.

Il n'est pas nécessaire de déterminer qui aurait dû lui fournir les informations précitées pour constater qu'il n'est pas démontré qu'elle les a reçues. Le débat relatif au débiteur de l'obligation d'information est donc sans pertinence.

Le simple constat de l'absence d'information suffit à considérer qu'il ne peut être reproché à Madame K de ne pas s'être conformée aux dispositions de l'AR du 25 novembre 1991 (article 152) car la radiation de son inscription en qualité de demandeur d'emploi ne résulte pas de son attitude fautive et ne peut donc la priver du droit aux allocations (article 58 §1^{er} dont l'interprétation est confirmée par l'ONEm lui-même dans son instruction administrative précitée).

Si l'ONEm estime que la FGTB (ou de façon générale, l'organisme de paiement) est responsable d'un défaut d'information de Madame K qui donne lieu à la présente situation (comme il le soutient en terme de conclusions), il lui appartient alors de se retourner contre la FGTB s'il en résulte un quelconque préjudice dans son chef. Le débat n'a pas sa place dans le présent litige.

DECISION DU TRIBUNAL

Le tribunal, après en avoir délibéré ;

Statuant, publiquement et contradictoirement ;

Sur avis écrit conforme de l'Auditorat du travail,

Statuant sur la demande principale :

Ecarte, sur pied de l'article 159 de la Constitution, l'application de l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 en ce qu'il modifie l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Dit qu'il y a lieu d'appliquer l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure.

Réforme en conséquence la décision litigieuse en ce qu'elle exclut Madame K du bénéfice des allocations d'insertion à partir du 1^{er} juin 2016 ;

Condamne l'ONEm à octroyer à Madame K les allocations d'insertion **à partir du 1^{er} juin 2016**, tant que Madame K continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (**sans toutefois que l'ONEm puisse considérer que la période d'interruption consécutive à sa décision est reprochable à Madame K tant en matière de suivi d'activation que d'inscription comme demandeur d'emploi**) ;

Condamne l'ONEm aux intérêts moratoires au taux légal sur les allocations précitées à partir de chaque date d'exigibilité et jusqu'à complet paiement.

Condamne l'ONEm aux dépens, nuls en l'espèce.

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

Stéphanie BAR,	Juge président la chambre
Olivier KELLENS,	Juge social à titre d'employeur
Juan-Fernando FERNANDEZ CUNA	Juge social à titre d'ouvrier

Les Juges Sociaux,

Le Président,

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

Le **LUNDI DIX OCTOBRE DEUX MILLE VINGT-DEUX**

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,