****

|  |
| --- |
| numéro de répertoire  **2023/** |
| date du jugement  **13/11/2023** |
| numéro de rôle  **R.G. : 15/ 5990/ A** |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **expédition**   |  |  |  | | --- | --- | --- | | délivrée à  le  € | délivrée à  le  € | délivrée à  le  € | |

|  |  |
| --- | --- |
|  | ne pas présenter à l’inspecteur |

|  |
| --- |
| **Tribunal du travail de LIEGE, Division LIEGE**  **Jugement**  **Troisième chambre** |
| présenté le |
| ne pas enregistrer |

**En cause :**

**Madame X**

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, inscrit 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 2 octobre 2015 ;
* les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 5 janvier 2016 ;
* les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 20 août 2021 ;
* les conclusions additionnelles de la partie défenderesse reçues au greffe le 6 décembre 2022 ;
* les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 22 septembre 2023 ;
* les conclusions additionnelles de la partie défenderesse reçues au greffe le 5 octobre 2023 ;
* le dossier de l’Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l’audience du 9 octobre 2023.

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.

1. **FAITS ET OBJET DE LA DEMANDE**

Madame X est née le 23 août 1959.

Elle a bénéficié des allocations d’insertion à partir du 29 septembre 1980.

L’ONEm a mis fin à son droit aux allocations d’insertion le 4 juillet 2015. Madame X avait alors 55 ans et comptabilisait environ 20 ans de chômage.

Madame X a contesté cette décision par requête déposée le 2 octobre 2015.

Elle demande que l’ONEM soit condamné au paiement des allocations d’insertion à partir du 4 juillet 2015, « *sans que celui-ci ne puisse considérer a posteriori que la période d’interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame X Jenny notamment en matière d’inscription comme demandeuse d’emploi ou de suivi d’activation par* exemple ».

1. **RECEVABILITE DE LA DEMANDE**

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

1. **EXAMEN DE LA DEMANDE**

**III.1. POSITION DES PARTIES**

**Madame X** 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 1er janvier 2012), limite le droit aux allocations d’insertion à 36 mois alors qu’auparavant, il n’était pas limité 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 considère en outre qu’elle ne doit 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, car elle ne s’est pas vue notifier de décision de fin de droit par l’ONEM, n’a pas été informée qu’elle devait rester inscrite comme demandeur d’emploi (elle n’a pas reçu le document « maintien des droits ») et qu’elle n’a pas été informée qu’elle était radiée de cette qualité de demandeur d’emploi.

Elle ajoute en outre que c’est à tort que le FOREm l’a radiée de son statut de demandeur d’emploi et que l’ONEm ne peut donc se fonder sur cette radiation illégale et sur le défaut d’inscription comme demandeur d’emploi qui en résulte pour refuser de l’indemniser. Elle invoque 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’Etat 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 est justifiée par des motifs d’intérêt général (objectif budgétaire et relance de l’emploi des jeunes) et qu’elle est proportionnée par rapport à l’objectif poursuivi.

A titre subsidiaire, dans l’hypothèse où le Tribunal déciderait d’écarter l’application de la mesure litigieuse, l’ONEm considère qu’il doit être fait application de l’article 152 de l’AR du 25 novembre 1991 et que Madame X ne peut bénéficier des allocations d’insertion que pour autant qu’elle soit restée inscrite comme demandeur d’emploi et qu’elle ait complété ses cartes de contrôle. Il estime que c’est l’organisme de paiement de Madame X qui avait l’obligation de l’informer de son obligation de maintenir son inscription comme demandeur d’emploi pendant la période litigieuse. Il estime ne pas être responsable de cet éventuel défaut d’information.

Il soutient en outre que Madame X a été dûment informée par le FOREm au terme d’une lettre-type l’invitant à « renouveler son inscription », à défaut de quoi elle serait radiée de son inscription comme demandeur d’emploi.

**III.2. POSITION DU TRIBUNAL**

**III.2.1. 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 2008[[1]](#footnote-1), 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 pertinent[[2]](#footnote-2).

Le Conseil d’Etat[[3]](#footnote-3) 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;* »

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; ».*

1. **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 2011.

L’arrêté royal du 28 décembre 2011 a en outre été publié le 30 décembre 2011 et est entré en vigueur le 1er 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’Etat, 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’Etat 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, §1er, 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’Etat 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’Etat 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 1er janvier 2012.

Il est exact que si la section législation du Conseil d’Etat 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 1er janvier 2012.

Le préambule ne semble toutefois pas, à première vue, indiquer pour quel motif une entrée en vigueur le 1er janvier 2012 (et non le 1er février, le 1er mars 2012 ou le 1er 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 1er janvier 2012.

La Cour du travail de Liège a toutefois apporté une explication éclairante quant à la justification de l’entrée en vigueur au 1er 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 1er 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]](#footnote-4) (c’est le Tribunal qui souligne).

La Cour autrement composée a encore repris cette explication dans un arrêt du 9 novembre 2017[[5]](#footnote-5).

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 1er décembre 2011, qui indique précisément, 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, garantir une qualité de vie à l’ensemble des habitants et assurer le futur des jeunes générations* ».[[6]](#footnote-6)

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

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

**III.2.2. L’article 63 est-il conforme au principe de standstill ?**

1. **Disposition incriminée**

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 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est entré en vigueur le 1er 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.*

*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 précédent la demande d'allocations; par dérogation à l'article 38, il n'est pas tenu compte des journées assimilées mentionnées ci-après:*

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

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

*c) les journées pour lesquelles le travailleur a bénéficié d'une allocation de maladie ou d'invalidité; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois.*

*Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 6 mois visée à l'alinéa 1er, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.*

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

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

1. **Principes applicables – principe de standstill**

1.

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.

2.

**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*;

(…) »

3.

Les trois Cours suprêmes de Belgique reconnaissent aujourd’hui que l’article 23 implique une obligation de *standstill*.

**La Cour constitutionnelle** a ainsi indiqué notamment dans un arrêt du 17 juillet 2014[[7]](#footnote-7) *« 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.* »

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. »* [[8]](#footnote-8).

**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*. »[[9]](#footnote-9)

4.

L’existence de l’obligation de standstill n’est donc plus contestable à l’heure actuelle. Elle 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[[10]](#footnote-10).

Selon la doctrine la plus éclairée sur la matière[[11]](#footnote-11), ce contrôle de proportionnalité implique un contrôle des aspects substantiels et des aspects formels :

Le contrôle des **aspects substantiels** consiste à 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 ?
* **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 ?
* **proportionnée au sens strict** : 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 ?

Le contrôle des **aspects formels** concerne le processus décisionnel. Il s’agit pour l’Autorité qui a adopté la norme en cause de démontrer qu’elle a évalué l’appropriation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict de la mesure et qu’elle s’est donnée les moyens de réaliser cette évaluation de façon sérieuse[[12]](#footnote-12).

5.

Lorsque l’obligation de standstill est invoquée, la charge de la preuve est en principe répartie comme suit[[13]](#footnote-13) :

* le requérant doit démontrer l’existence d’un recul significatif
* une fois ce recul démontré, l’Autorité qui a édicté la norme (ou celle qui s’en prévaut) doit démontrer qu’elle s’est conformée à l’obligation de standstill et donc que la mesure critiquée est justifiée par des motifs d’intérêt général[[14]](#footnote-14). Le poids de cette preuve est toutefois modulé selon que l’Autorité a, ou non, veillé à justifier *a priori* la norme au regard du principe de standstill (voir ci-dessous).

6.

L’absence de justification *a priori* de la mesure par l’Autorité (aspects formels de la proportionnalité évoqués ci-dessus) a deux conséquences[[15]](#footnote-15) :

* Au niveau de l’intensité du contrôle opéré par le Juge : **le contrôle à opérer par le Juge quant au respect du principe de standstill doit être plus rigoureux.**
* Au niveau de la charge de la preuve**: en cas de doute quant au caractère proportionnel de la mesure, il faut conclure à la violation du principe de standstill.**

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]](#footnote-16).

**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 d’invalidité de la norme ou sous peine de ne plus pouvoir le faire par la suite[[17]](#footnote-17)**. 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*. »[[18]](#footnote-18) (c’est le Tribunal qui met en évidence)

**En résumé, « *l’absence d’explications, ex ante¸ par le législateur, ne peut conduire à censurer automatiquement la réforme en cause* »[[19]](#footnote-19). Le Juge ne doit pas écarter la norme au seul motif que le législateur n’a pas justifié ses choix mais l’intensité du contrôle judiciaire sera plus forte dans ce cas et en cas de doute sur la proportionnalité de la mesure régressive, il faudra conclure à la violation du principe de *standstill*.**

7.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le respect du principe de *standstill* peut être apprécié de façon différenciée selon **les catégories de personnes envisagées.**

Cet enseignement se déduit notamment d’un arrêt du 5 mars 2018 de la Cour de cassation[[20]](#footnote-20) au terme duquel la Cour a rejeté le pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour du trav de Liège-division de Neufchâteau qui avait invalidé, sur base du *standstill*, l’article 63 §2 de l’AR pour la catégorie spécifique dont la requérante faisait partie, à savoir des agents de prévention et de sécurité qui, par le biais du bénéfice des allocations d’insertion, avaient accès à cet emploi.

L’avocat général à la Cour de cassation qui conclut au rejet du pourvoi, a indiqué de façon explicite que :

« *On ne peut en effet pas perdre de vue à ce stade que L'article 23, alinéa premier de la Constitution n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et* ***cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée****.*

***L'appréciation du recul significatif à l'aune de l'intérêt général, sous l'angle de l'article 23 de la Constitution peut donc s'opérer de façon sélective, distinctive et casuelle.*** » (c’est le Tribunal qui met en évidence)

A cet égard, la doctrine écrit :

«  *un contrôle objectif n'exclut pas nécessairement toute forme de prise en considération de la situation de l'intéressé*  » et que «  *le recul de protection sociale peut sortir ses effets de manière fort différente selon les assurés sociaux considérés, sensibles pour certains, insensibles pour d'autres* »[[21]](#footnote-21).

« *Il importe donc peu que la réforme passée au crible soit neutre pour la plupart de ses destinataires  : il suffit qu'une portion d'entre eux soit significativement impactés pour que cette frange des victimes de la réforme soit légitime à invoquer l'effet de non régression en vue d'un retour (en ce qui les concerne, vu le caractère relatif de la décision rendue dans le cadre du contrôle incident) à la norme antérieure.*

*Inversement, dès lors, lorsqu'une réforme est jugée contraire au principe de* standstill*, elle ne l'est pas nécessairement* erga omnes*: lorsqu'une juridiction est amenée à constater une violation de l'effet cliquet, elle peut, le cas échéant, le faire à l'égard, et seulement à l'égard, d'une certaine catégorie de personnes. Une réforme n'est en effet pas toujours contraire au principe de non-rétrogression vis-à-vis de tous de sorte qu'il convient d'être vigilant quant à la portée du constat de violation de l'article 23 de la Constitution qui a pu être posé dans un cas particulier avant de l'étendre à d'autres hypothèses.* »[[22]](#footnote-22).

Elle précise encore, concernant le test de proportionnalité, que : «  *la catégorie d'assuré sociaux dont relève le justiciable concerné est susceptible de faire pencher la balance dans un sens ou dans un autre à l'heure du contrôle de proportionnalité, les paramètres pris en compte par les juridictions du travail à cet égard étant parfois de nature à aller très loin dans l'analyse de la situation personnelle du justiciable qui brandit l'interdiction de rétrogression pour prétendre aux bénéfices d'une prestation* ».[[23]](#footnote-23)

1. **Jurisprudence de la Cour de cassation et de de la Cour du travail de Liège**

Le cas particulier soumis au Tribunal, à savoir la limitation des allocations d’insertion à 36 mois, alors qu’elles étaient auparavant octroyées à durée indéterminée, a donné lieu à plusieurs arrêts de la Cour de cassation, dont un seul mérite d’être cité :

Au terme de son arrêt du 14 septembre 2020[[24]](#footnote-24) dit « Arrêt Vrancken », la Cour a cassé l’arrêt de la Cour du travail qui avait conclu à l’absence de violation du principe de standstill.

Elle a considéré que : «  *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 ses objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains des dits 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 et justifiées par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution.* ». (c’est le Tribunal qui souligne)

Les autres arrêts rendus par la Cour de cassation dans le cadre de cette problématique n’ont pas d’intérêt quant au fond du problème[[25]](#footnote-25). Le Tribunal estime qu’aucun enseignement ne peut en être tiré.

Ainsi que la Cour du travail de Liège l’a relevé notamment dans son arrêt du 3 mars 2023[[26]](#footnote-26), il résulte de l’arrêt Vrancken que la justification du recul de protection :

* doit être apportée en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée
* ne peut se limiter à invoquer des « objectifs les plus généraux fixés en matière de taux d’emploi et budgétaire »
* doit porter sur des éléments précis de prévision lors de l’adoption de la mesure et/ou de vérification ultérieure que la mesure contribue effectivement à ces objectifs.

Les conclusions conformes de l’avocat à la Cour de cassation sont également intéressantes en ce qu’elles mentionnent :

« *Le meilleur moyen de permettre au juge de se maintenir dans les limites du contrôle de légalité tout en exerçant celui de la proportionnalité de la mesure, est de baliser son champ d'appréciation en lui précisant avec une suffisante pertinence, les éléments sous l'angle desquels le rapport de proportionnalité entre les deux termes de l'équation est, selon l'auteur de la mesure, avérée.*

*Ce contrôle revient, en quelque sorte, à un contrôle de motivation et dans cette mesure donc de légalité interne de la mesure soumise à l'exigence de proportionnalité.*

*D'autant plus que s'agissant d'une dérogation à un principe, de surcroît constitutionnellement reconnu, il incombe à tout le moins, comme le rappelle d'ailleurs la doctrine précitée, à l'auteur de la mesure régressive de déterminer lui-même avec suffisamment de « soin », le cadre d'investigation du juge et donc, les divers éléments sur lesquels ce dernier peut se baser pour déterminer si l'auteur a satisfait à l'exigence de proportionnalité de la mesure restrictive.*

*A défaut, le manque de motivation adéquate, déterminera le juge à ne pas reconnaître, l'existence avérée d'une proportionnalité suffisante, sans pour autant qu'il puisse encourir le reproche d'avoir empiéter sur le principe de séparation des pouvoirs.*

*Comme le rappelle la doctrine précitée, si les motifs donnés par l'auteur de la norme comme fondements de proportionnalité sont insuffisants et créent un doute dans le chef du juge lors de son contrôle, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier le demandeur.*

***En l'espèce, l'appréciation que fait l'arrêt attaqué des motifs d'intérêt général censés justifier la mesure régressive, porte sur des motivations tout à fait générales, sans qu'il apparaisse que l'auteur de la mesure n'en précise les éléments susceptibles de la justifier au regard de la situation spécifique des chômeurs plus âgés qui verront ainsi lesdites allocations désormais supprimées.***

***Il n'apparaît aucunement que la situation spécifique de cette catégorie de chômeurs plus âgés ait été évoquée ou prise en considération, ni donc en quoi un incitant à produire des efforts serait, en ce qui les concerne, de nature à atteindre l'objectif du taux d'emploi recherché.***

*La seule référence aux motifs précités d'ordre général, sans qu'il soit permis d'y déceler aucun éléments permettant d'en apprécier la pertinence et la proportionnalité par rapport au recul du niveau de protection* ***de cette catégorie de chômeurs plus âgés****, m'incline à penser, dans le cadre du contrôle de la légalité de ladite mesure régressive, que son auteur manque à son obligation de motivation et de preuve des motifs d'intérêt général susceptible de la justifier.* »

Suite à cet arrêt Vrancken, la Cour du travail de Liège a, dans un premier temps, conclu à la violation du *standstill* mais dans ses arrêts les plus récents, la Cour du travail de Liège a adopté une position plus nuancée.

Elle a, en grande majorité, estimé que la mesure critiquée respecte l’obligation de *standstill*[[27]](#footnote-27), estimant que l’ONEm apporte désormais des explications fournies quant aux motifs d’intérêt général invoqués, mais a modulé son appréciation en fonction de la catégorie de chômeurs envisagée

Notamment dans deux arrêts du 29 août 2022[[28]](#footnote-28) et du 2 septembre 2022[[29]](#footnote-29), elle a considéré que la mesure incriminée ne violait pas la mesure de standstill à tout le moins pour la catégorie des

« jeunes chômeurs », c’est-à-dire des chômeurs ayant obtenu les allocations d’insertion après le 1er janvier 2012.

Dans son arrêt du 2 septembre 2022, la Cour du travail indique ainsi de façon nuancée que « *Au vu des éléments qui précèdent et* ***par rapport à la catégorie des « jeunes » chômeurs****, visant à tout le moins les chômeurs dont le droit aux allocations d’insertion est né postérieurement à l’entrée en vigueur de la limitation de principe du droit aux allocations d’insertion à une période de 36 mois, la Cour relève que la modification réglementaire litigieuse paraît constituer une mesure pertinente et proportionnée. (…)* ***s’agissant spécifiquement de la catégorie des « jeunes » chômeurs*** *(…), la Cour estime que la modification réglementaire litigieuse ne viole pas le principe de « standstill ».* (c’est le Tribunal qui met en évidence).

Dans ses arrêts du 17 février 2023 (RG 2021/AL/637), du 3 mars 2023 (RG 2022/AL/63) et du 8 septembre 2023 (RG 2022/AL/498), elle considère que la mesure respecte l’obligation de *standstill* en ce qui concerne la catégorie de chômeurs âgés de moins de 50 ans mais non en ce qui concerne la catégorie des chômeurs âgés de 50 ans et plus, considérant que pour ces derniers, la mesure ne passe pas le test de proportionnalité (au sens large).

1. **Appréciation en fait**

**Préambule**

Sur base des principes énoncés ci-dessus, le contrôle de la limitation des allocations d’insertion à 36 mois, au regard de l’obligation de *standstill*, 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 au sens large (c’est-à-dire appropriée, nécessaire et proportionnée au sens strict) 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’Etat ne s’est pas exprimé sur le respect du principe du *standstill* dans son avis[[30]](#footnote-30). 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 surl'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

1. **La mesure 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 1er 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 1er 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.

A cet égard, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 23 janvier 2019[[31]](#footnote-31) 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.* »

Le Tribunal partage ce point de vue.

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

L’ONEm le reconnaît d’ailleurs expressément.

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

1. **La mesure est-elle justifiée par des motifs d’intérêt général ?**

Selon la jurisprudence et la doctrine, pour connaître l’intention de l’Auteur de la norme, le Tribunal peut avoir égard au texte de la norme, de son préambule ou des travaux préparatoires, mais également à tout autre élément, tel que la motivation de l’urgence dans le cadre de l’avis du Conseil d’Etat, une déclaration gouvernementale ou même une déclaration faite lors d’une conférence de presse[[32]](#footnote-32).

Il résulte du préambule de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, tel qu’énoncé *supra,* 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.

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

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

1. **La mesure est-elle proportionnée (au sens large) par rapport aux objectifs poursuivis ?**

Dans l’arrêt Vrancken précité du 14 septembre 2020[[33]](#footnote-33), 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 pour la catégorie de chômeurs à laquelle le requérant appartenait parce qu’ils étaient trop généraux, non précisés, non documentés et non vérifiés.

Or le Tribunal constate qu’au fil des dossiers soumis aux juridictions, l’ONEm a de mieux en mieux justifié sa position et en particulier le caractère approprié, nécessaire et proportionné de la mesure.

Les objectifs d’intérêt général invoqués seront donc envisagés ci-dessous au regard des justifications actuelles de l’ONEm.

* **Analyse des justifications avancées par l’ONEm**

L’ONEm expose de façon détaillée et argumentée les objectifs d’intérêt général qui étaient poursuivis par le Gouvernement belge de façon claire et explicite au moment de l’adoption de la mesure litigieuse et le contexte européen dans lequel ces objectifs s’inscrivaient.

1.

L’ONEm démontre ainsi que suite à la grave crise économique de 2008, l’Union européenne a renforcé le contrôle des Etats membres et leur a fixé des objectifs à atteindre, notamment en matière de réduction de la dette publique et du déficit public mais également en matière d’emploi (voir le « **Six pack** », ensemble de 5 règlements européens et d’une directive européenne[[34]](#footnote-34)).

Un contrôle a été mis en place, en vertu duquel chaque Etat membre présente chaque année un programme national de réforme (PNR) qui présente les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. La Commission européenne a alors la possibilité d’émettre des recommandations sur ce PNR à l’attention de chaque Etat membre.

Ainsi, les objectifs d’intérêt général évoqués par l’ONEm à titre de justification de la mesure litigieuse ne sont ni fantaisistes ni invoqués pour les besoins de la cause.

2.

**Ils résultent d’obligations fixées et contrôlées au niveau européen :**

* Ainsi, un objectif budgétaire a été fixé :

Le Plan de stabilité et de croissance (PSC) a été réformé dans le cadre du six Pack. Il prévoit que les Etats membres doivent réduire leur déficit public en dessous de 3% du PIB et leur dette publique en-dessous de 60%[[35]](#footnote-35).

La procédure de correction a été revue et renforcée pour contraindre les Etats membres à atteindre ces objectifs[[36]](#footnote-36). La Belgique a ainsi, comme 22 autres Etats membres, été soumise à la « procédure de déficit excessif » (PDE).

* Des objectifs ont également été fixés en matière d’emploi :

Par une Décision du Conseil de l’Union européenne du 21 octobre 2010[[37]](#footnote-37), les grandes priorités ont été fixées et sont nommées « Stratégie Europe 2020 ». Parmi celles-ci, figure l’objectif de relever le taux d’emploi à 75% au sein de la population âgée entre 20 et 64 ans, notamment grâce à une participation accrue des jeunes.

3.

**Dans ce cadre, la Belgique a adopté, le 15 avril 2011, son PNR 2011[[38]](#footnote-38)**.

Elle y mentionne les réformes envisagées pour atteindre les objectifs de réduction du déficit budgétaire. Elle s’y engage aussi à porter le taux d’emploi à 73,2% à l’horizon 2020 pour les 20-64 ans.

Elle s’est fixée en outre des sous-objectifs en matière de taux d’emploi des femmes, des jeunes, des travailleurs âgés et des citoyens non-européens.

Afin d’atteindre cet objectif, la Belgique a décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires :

1. Maîtrise des coûts salariaux ;

2. Diminution de la pression (para)fiscale sur les bas salaires ;

3. Augmentation de la formation tout au long de la vie des travailleurs et de la qualification

des demandeurs d’emploi ;

4.Augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail : à cet égard, le Plan vise les groupes suivants :

- les aînés (définis comme les plus de 50 ans)

- les jeunes (définis comme les – de 26 ans non qualifiés)

- les personnes handicapées

- Les chômeurs de longue durée (+ d’un an de durée)

- les peu qualifiés.

5. Réforme du système de chômage ;

6. Amélioration du droit du travail pour promouvoir la flexicurité ;

7. Mobilité interrégionale.

4.

**Suite à ce PNR, le Conseil de l’Union européenne a fait diverses recommandations le 12 juillet 2011 à l’attention de la Belgique[[39]](#footnote-39).**

Concernant l’emploi, il a d’abord constaté que (point 13) :

« ***Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l’acceptation d’un emploi, à savoir : durée illimitée des allocations de chômage****, taux d'imposition marginaux effectifs et prélèvement fiscal élevés (en particulier pour les travailleurs à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. En outre, l'existence de plusieurs portes de sortie incite les travailleurs plus âgés à quitter le marché du travail avant 65 ans, qui est l'âge légal de la retraite. De nouvelles réformes des politiques actives du marché du travail et l'extension de celles-ci aux personnes de plus de 50 ans contribueraient à relever le taux d'emploi global et inciteraient plus fortement à la recherche d'un emploi****. En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail.*** *Un durcissement des critères de retraite anticipée encouragerait les travailleurs plus âgés à rester dans la population active, et à retourner sur le marché du travail s'ils sont sans emploi depuis un certain temps. Enfin, les ressortissants de pays extérieurs à l'Union ont un taux d'emploi (40,9 %) beaucoup plus bas que la moyenne de l'Union.* » (c’est le Tribunal qui met en évidence)

Il a ensuite fait les recommandations suivantes :

* En matière budgétaire (1ère recommandation) :

« *profiter du redressement de l'économie pour accélérer le rythme de correction du déficit excessif. À cette fin, prendre pour le budget 2012, les mesures nécessaires spécifiées,* ***principalement du côté des dépenses****, pour réaliser un effort budgétaire annuel moyen en ligne avec les recommandations de la procédure concernant les déficits excessifs, et ainsi infléchir à la baisse le taux élevé de la dette publique****. Le déficit public devrait ainsi être ramené nettement sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012*** *au plus tard.*

*Assurer une progression vers l'objectif à moyen terme* ***à un rythme d'au moins 0,5 % du PIB par an***; »  (c’est le Tribunal qui met en évidence)

* Concernant le marché du travail (5ème recommandation)

« *renforcer la participation au marché du travail en réduisant les charges fiscales et sociales élevées qui pèsent sur les bas salaires d'une manière qui soit neutre pour le budget et en mettant en place* ***un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité****. Prendre des mesures pour transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et pour rendre le système fiscal plus favorable à l'environnement.* ***Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail par des mesures visant les travailleurs plus âgés et les groupes vulnérable*s**; » (c’est le Tribunal qui met en évidence)

5.

**L’accord de gouvernement a ensuite été adopté le 1er décembre 2011[[40]](#footnote-40).**

Il rappelle à titre d’introduction que la Belgique s’est engagée vis-à-vis des institutions européennes à deux objectifs :

* 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.
* Atteindre un taux d’emploi de 73,2% en 2020.

En vue d’atteindre ces objectifs, l’accord de gouvernement prévoit notamment :

* Diverses mesures budgétaires visant notamment la réduction des dépenses publiques (p.77) ; parmi ces mesures, en ce qui concerne plus spécifiquement le marché du travail, figurent la réforme structurelle des pensions anticipées, **de l’allocation d’insertion (ex-allocation d’attente**), du chômage économique, de la prépension, du chômage et la mise en œuvre du plan « Back to Work » dans le secteur de l’invalidité ;
* le transfert de toute une série de compétences relatives au marché de l’emploi aux entités fédérées (comme par exemple le contrôle de la disponibilité active et passive des chômeurs, l’activation des demandeurs d’emploi, les réductions du coût du travail pour les groupes-cibles, les dispositifs de placement et d’apprentissage des demandeurs d’emploi) (p.33 et s. et p. 85 et s.), l’idée étant que la situation socio-économique est différente dans les trois régions et qu’elles doivent donc pouvoir mener leurs propres politiques de mise à l’emploi.
* Diverses réformes du marché du travail pour accroître le taux d’emploi (p.85 et s), à savoir :
  + Renforcer l’attractivité du travail (moins d’imposition sur les bas salaires, relever le salaire minimum interprofessionnel)
  + **Réformer le régime de chômage pour encourager la remise au travail** ; dans ce cadre, il est prévu de **renforcer les conditions d’accès aux allocations d’attente (devenues les allocations d’insertion), et de les limiter, sauf exception, à 36 mois,** la dégressivité accrue des allocations de chômage, l’augmentation de l’âge de disponibilité active (porté à 55 puis à 58 ans), la révision de la définition de l’emploi convenable, le relèvement de la condition d’âge pour le complément d’ancienneté (de 50 à 55 ans).

Pour éviter le transfert de charges vers le CPAS, il est prévu que « *Les taux de remboursement du RIS à charge du fédéral en faveur des CPAS seront augmentés d’un pourcentage représentant un budget équivalent au transfert de charge vers les communes que suppose cette réforme et les capacités d’accompagnement des CPAS seront renforcées* »

* + L’encouragement de l’emploi des travailleurs âgés (relèvement de l’âge des prépensions notamment)
  + Favoriser la création des emplois
  + …

**Il résulte de ce qui précède que la mesure incriminée s’inscrit dans un large programme de réforme induit par la politique européenne, qui a été réfléchi comme un tout.**

C’est dans ce cadre que le Tribunal doit se demander si la mesure incriminée est appropriée, nécessaire et proportionnée, combinée aux autres mesures mises en place, pour atteindre ces objectifs.

Il ne peut donc s’agir d’examiner la mesure seule et isolément.

6.

Les mesures prises par la suite confirment la poursuite des objectifs annoncés.

**Le PNR 2012**[[41]](#footnote-41), adopté en avril 2012, reprend les mesures prises par le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Communautés et Régions au cours des 12 derniers mois et visant à atteindre les objectifs fixés dans le PNR d’avril 2011.

Sont ainsi notamment envisagés les mesures mises en place par le Gouvernement pour répondre aux recommandations de l’Union européenne concernant « la problématique des fins de carrière » (point 3.1) et la « Participation au marché du travail » (point 3.4) ainsi que les mesures mises en place dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 », notamment en matière d’emploi (point 4.1).

Ces trois types de mesures seront succinctement envisagées ci-dessous :

Concernant la problématique des fins de carrière, il résulte en résumé du PNR 2012 que le système de prépension et de pension précoce est réformé (relèvement de l’âge d’accès notamment) pour limiter les sorties précoces du marché du travail et que « *dès 2013, tous les chômeurs (y compris les prépensionnés) ressortiront également, jusque l’âge de 55 ans, à la procédure normale de suivi de la recherche d’emploi et dès 2016 ce sera le cas pour tous les chômeurs jusqu’à au moins 58 an*s ».

Le PNR 2012 précise ensuite : « *Dans ce contexte, la Flandre et la Communauté germanophone anticipent en adaptant déjà leur offre d’accompagnement. Elles développent des « parcours » ajustés aux besoins de ces travailleurs. Les nouveaux demandeurs d’emploi flamands doivent y participer obligatoirement jusque 58 ans dès 2012. Par ailleurs, la subvention patronale accordée par la Flandre pour l’embauche de travailleurs de plus de 50 ans sera modulée sur la base de la durée de chômage et de l’âge, afin d’en accroître l’efficacité.*

***Pour la Wallonie et Bruxelles, compte tenu de la structure de la demande d’emplois, les travailleurs âgés ne constituent pas encore une priorité******; aucune nouvelle mesure n’a été mise sur pied.*** *Néanmoins, les mesures actuelles orientées sur les créations d’emplois se poursuivent, notamment avec le soutien du Fonds social européen et dans le cadre de la politique générale de diversité*. » (c’est le Tribunal qui met en évidence).

Pour favoriser la participation au marché du travail, les mesures suivantes sont évoquées :

* réduction des charges sur les bas et moyens revenus et sur les trois premiers engagements dans les PME ;
* le renforcement du contrôle de la recherche d’emploi au niveau fédéral, couplé à la dégressivité des allocations de chômage
* accompagnement plus rapide et plus individualisé des chômeurs au niveau régional
* …

Concernant l’Objectif « Emploi » fixé par « la Stratégie Euope 2020 », le Gouvernement indique que des mesures structurelles ont été mises en chantier pour un meilleur fonctionnement général du marché du travail. Il précise concernant plus particulièrement le chômage des jeunes (4.1.1) :

« ***La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités. Ceux‐ci seront autant que possible pris en charge dans le cadre de dispositifs de suivi individualisé.******Un système particulier sera développé pour les jeunes confrontés à des défis multiples (problématique médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique).***

*Le nouveau gouvernement fédéral a ainsi réformé en profondeur le dispositif qui octroie une allocation de chômage aux jeunes au sortir de leurs études (allocations d’attente). Pour promouvoir une intégration plus rapide sur le marché du travail, la période d’attente sera transformée en période d’insertion professionnelle.*

*Les allocations d’attente deviennent des allocations d’insertion. A partir de 2012, la période d’attente entre la fin des études et l’octroi de la première allocation passera de 9 mois à 1 an. A l’issue de cette période d’attente, le bénéfice de l’allocation d’attente ne sera octroyé qu’à ceux qui auront fait la preuve d’une recherche active d’emploi ou qui se seront engagés dans une trajectoire d’intégration.*

*De plus, la durée maximale de l’allocation est désormais limitée dans le temps, sauf si on a travaillé six mois au cours des deux dernières années. Ce faisant, on transforme l’allocation d’attente en une véritable allocation d’insertion.*

***A partir de 2012, le maintien des allocations d’intégration sera également lié à la poursuite des efforts de recherche d’emploi. Ainsi, ces efforts seront régulièrement réévalués. Si ceux‐ci sont jugés insuffisants, le bénéfice de l’allocation sera suspendu pendant une période de six mois. Et ce n’est qu’après une nouvelle évaluation positive de ces efforts que ce droit à l’allocation sera rétabli.***

*Les Régions et les Communautés poursuivent encore leurs efforts en vue d'une augmentation du nombre de places de stages et des possibilités de combiner travail et études surtout à travers l'apprentissage en entreprise.*»

Concernant la Wallonie, le PNR 2012 précise : « ***La Wallonie vise un suivi individuel des jeunes demandeurs d’emploi nouvellement inscrits en apportant des réponses spécifiques à leurs besoins à chaque étape de leur trajectoire d’intégration****. Dans ce cadre également, l’accent sera mis sur l’acquisition d’une expérience de travail ou de stages, ceci afin de plonger le jeune dans les conditions d’une véritable expérience professionnelle.* » (c’est le Tribunal qui met en évidence)

Au cours des années 2012 et 2013, des initiatives ont effectivement été prises au niveau des **entités fédérées**.

Ainsi notamment en Région wallonne, le Décret du 12 janvier 2012 relatif à l’accompagnement individualisé des demandeurs d’emploi et au dispositif de coopération pour l’insertion, et l’arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2012 portant exécution du Décret prévoient un accompagnement individualisé, plus étroit et prioritaire notamment pour les jeunes de moins de 25 ans qui accomplissent un stage d’insertion (article 2 de l’AGW).

**L’AR du 25 novembre 1991 a en outre été modifié par un AR du 26 juin 2014[[42]](#footnote-42) afin de renforcer le suivi et le contrôle de recherche d’emploi des bénéficiaires d’allocations d’insertion.**

Les articles 59 bis/1, 59 ter/1, 59 quater/1 à 59 quater/3, 59 quinquies/1 et 59 quinquies/22 prévoient ainsi une procédure spécifique pour les bénéficiaires des allocations d’insertion ; ils bénéficient dès lors d’un suivi et d’un contrôle plus rapproché de leurs recherches d’emploi que les bénéficiaires d’allocations de chômage (qui sont, eux, visés aux articles 59 bis, quater, quinquies, sexies).

L’ONEm cite encore à titre de mesures visant les bénéficiaires d’allocations d’insertion la possibilité pour le chômeur bénéficiaire d’allocations d’insertion de recevoir une dispense pour suivre une formation préparant à une profession ou pour suivre des études de plein exercice (article 93, alinéa 2 de l’AR du 25 novembre 1991, entré en vigueur le 1er janvier 2012).

7.

Enfin dans le cadre d’un **contrôle a posteriori de la mesure**, l’ONEm se réfère à ses rapports annuels des années 2015, 2016 et de 2018.

Ceux-ci font état d’une diminution importante du nombre de bénéficiaires d’allocations d’insertion, ce qui ne surprend pas puisqu’il s’agit principalement de l’effet direct de la fin de droit aux allocations d’insertion (et du durcissement des conditions pour y accéder).

Ce constat n’est de nature à démontrer *a posteriori* le caractère approprié de la mesure par rapport aux objectifs d’augmentation du taux d’emploi et de restriction budgétaire que si on constate un retour non négligeable vers l’emploi des chômeurs exclus et si l’économie faite par l’ONEm n’est pas compensée entièrement par un surcoût dans le chef des CPAS.

Selon le rapport annuel de 2015 de l’ONEm, pour les groupes de travailleurs exclus en janvier 2015 (c’est-à-dire ceux qui bénéficiaient d’allocations d’insertion avant janvier 2012), on a pu constater que la « sortie vers l’emploi » était faible (18,5% des chômeurs de ce groupe ont trouvé un emploi dans les 6 mois de la fin de leur droit ) alors qu’elle est importante pour le groupe de travailleurs exclus entre février et décembre 2015 (50,5% des chômeurs de ce groupe ont trouvé un emploi dans les 6 mois de la fin de leur droit) soit ceux principalement qui bénéficiaient déjà d’allocations avant le 1er janvier 2012 mais dont le droit a été prolongé d’au moins un mois par exemple par une période d’occupation ou de formation en 2012, 2013 ou 2014 mais également de personnes admises au bénéfice des allocations d’insertion dans le courant de l’année 2012. (p. 190 à 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* ».

Plus précisément, il indique que « *Les probabilités de sortie vers un emploi plus faibles du premier groupe s’expliquent en partie par les différences qui existent au niveau de la durée du chômage. Le tableau 8.1.IV montre que 44,1 % des personnes dont le droit s’est éteint en janvier 2015 ont été indemnisées dans le régime des allocations d’insertion pendant au moins 3 120 jours au cours des 16 années écoulées, ce qui équivaut à au moins 10 ans.*

*Pour les personnes dont le droit s’est éteint entre février et mars 2015, cette part s’élève à 25,3 %*. »

Cette analyse permet donc de constater que la mesure atteint essentiellement son objectif de remise au travail pour les chômeurs qui ne sont pas trop éloignées du marché du travail (que ce soit en raison de leur âge ou de leur passé de chômage). L’ONEm constate en outre que le pourcentage de personnes qui sont « sorties des radars » après 6 mois est bien plus élevée dans le premier groupe que dans le deuxième.

Il indique ainsi : « *L’on peut présumer que les personnes qui n’ont pas été retrouvées ont quitté le marché du travail. Ces personnes n’ont pas non plus droit ni ne prétendent à d’autres allocations de la sécurité sociale, telles que des indemnités de maladie, pas plus qu’elles ne prétendent, en principe, au revenu d’intégration, en sorte qu’elles dépendent d’autres sources de revenus*. »

Quant à l’impact de la mesure sur le budget de l’état, avec la 2ème chambre de la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 2 septembre 2022[[43]](#footnote-43), le Tribunal constate que d’après l’étude réalisée par l’ONEm sur l’impact de la limitation du droit aux allocations d’insertion (p.42) [[44]](#footnote-44) :

« *L’impact budgétaire de la mesure est au premier lieu perceptible au niveau du budget de l’ONEM. Si le droit n’avait pas été limité, les dépenses destinées aux CCI-DE admis au bénéfice des allocations sur base des études en 2015 se seraient chiffrées à 590,7 millions EUR. C’est 40,8% de plus que les 419,6 millions EUR de dépenses que l’on a actuellement pu observer et cela représente donc une économie substantielle.*

***Il convient toutefois de tenir compte du fait qu’une économie au niveau du budget de l’ONEM n’équivaut pas entièrement à une économie au niveau des dépenses publiques, étant donné qu’une fois sortis des allocations d’insertion, certains intéressés font appel à une autre branche de la sécurité sociale ou de l’assistance sociale****.* ***Du montant économisé au niveau du budget de l’ONEM, 100,7 millions EUR (58,9%) peuvent être considérés comme une économie nette au niveau des dépenses publiques et 70,4 millions EUR (41,1%) seulement comme une économie partielle, et ce du fait des effets de glissement****.* »

L’impact budgétaire ne correspond donc évidemment pas à l’économie réalisée par l’ONEm.

L’économie existe néanmoins.

Selon le Tribunal, elle est en outre de nature à s’amplifier au cours du temps puisque la mesure s’applique depuis 2012 à tout nouveau bénéficiaire d’allocations d’insertion en sorte qu’*in fine*, elle ne visera plus que les jeunes travailleurs, pour lesquels la sortie vers l’emploi est plus importante. Or une sortie vers l’emploi a également des effets positifs sur le budget (en terme de fiscalité notamment, de contribution à la sécurité sociale et de participation à l’économie par un pouvoir d’achat accru).

* **Degré du contrôle à effectuer par le Tribunal**

Certes, lors de l’adoption de la mesure incriminée, le Gouvernement n’a pas fait une étude d’incidence de cette mesure sur le relèvement du taux d’emploi ni sur la réduction du déficit budgétaire. Il n’a pas non plus indiqué expressément et formellement en quoi cette mesure serait, parmi les voies possibles, la moins attentatoire aux droits des bénéficiaires d’allocations d’insertion.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, cela n’empêche pas l’Auteur de la norme, ou en l’espèce l’Autorité qui invoque la norme, de démontrer que sa mesure est appropriée et nécessaire.

Le contrôle à effectuer par le Tribunal doit certes dans ce cas présenter une certaine rigueur mais cette rigueur est forcément atténuée lorsque, comme en l’espèce, l’Auteur de la norme (ou l’Autorité qui l’invoque) démontre que la mesure a été étudiée de façon sérieuse, dans le cadre d’une réforme globale visant des objectifs précisément définis au préalable.

En effet, ainsi qu’indiqué ci-dessus, plus l’Autorité a justifié sa mesure, plus le Tribunal doit faire preuve de retenue dans son contrôle.

Le Tribunal estime par conséquent qu’en l’espèce, il doit faire preuve d’une certaine retenue.

* **Analyse du caractère approprié et nécessaire**

Il résulte des justifications avancées par l’ONEm que le Gouvernement a édicté cette mesure parmi d’autres, au terme d’une réflexion globale dûment justifiée par les pièces précitées, et dans le cadre d’une politique globale mise en place dans le but (défini de façon préalable et non *a posteriori* ) d’atteindre des objectifs précis d’augmentation du taux d’emploi, en particulier chez les jeunes, et des objectifs précis de réduction du déficit budgétaire et parce que, avec l’Union européenne, ils ont estimé qu’elle était de nature à contribuer à atteindre ces objectifs.

L’Union européenne s’est en effet clairement prononcée sur le fait que la durée illimitée des allocations de chômage, notamment, décourage l’acceptation d’un emploi et que la réduction de la durée des allocations de chômage pousserait davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail.

Les documents précités sont particulièrement clairs à cet égard et témoignent d’une analyse sérieuse préalable de la mesure critiquée, celle-ci n’ayant pas été mise en place seule mais couplée à une intensification de l’accompagnement de recherche du travail et à diverses mesures visant à améliorer l’accès au marché du travail.

Dans ce contexte, le Tribunal estime que le Gouvernement a pu considérer que la mesure était appropriée pour atteindre les objectifs d’intérêt général précités.

Le Tribunal considère qu’il ne lui appartient pas de s’assurer qu’aucun autre moyen n’aurait été envisageable pour atteindre le but recherché, d’examiner chaque alternative suggérée par la personne préjudiciée ou encore de faire des études d’incidence[[45]](#footnote-45). Il ne dispose ni des compétences ni des moyens suffisants pour ce faire[[46]](#footnote-46).

Le Tribunal estime que son appréciation sur le caractère nécessaire de la mesure doit être marginale et se limiter à vérifier qu’il n’apparaît pas, avec évidence, qu’une autre mesure moins attentatoire au niveau de protection, aurait permis d’atteindre les mêmes objectifs.

Or selon Isabelle HACHEZ, « *il se peut qu’il n’existe pas de mesures alternatives susceptible de rencontrer l’objectif poursuivi à moindres frais en termes d’effectivité des droits fondamentaux.* ***En présence d’obligations positives imposant des prestations financières de la part de l’Etat, et en cas de manque de ressources financières, il sera, par exemple difficile de trouver une alternative équivalente à la mesure consistant à diminuer le montant des sommes allouées*** *à la réalisation du droit fondamental considéré.* »

En l’espèce, quelle autre mesure (que la suppression de l’allocation d’insertion après 3 ans) aurait permis d’atteindre la même économie en termes de réduction des dépenses liées aux allocations d’insertion ?

Seule une diminution plus progressive du montant des allocations d’insertion (mais débutant plus tôt et aboutissant rapidement à leur suppression totale) semble être une solution comparable en terme d’objectif budgétaire. Cette solution n’a toutefois jamais été avancée par les bénéficiaires d’allocations d’insertion comme étant une solution moins attentatoire à leur niveau de protection.

Par ailleurs, il n’appartient pas au Tribunal de décider, comme Madame X semble le lui demander, que l’économie budgétaire voulue (et imposée par l’Union européenne) aurait dû être effectuée en « touchant » aux bénéfices du secteur bancaire ou à d’autres acteurs de l’économie ou encore à d’autres postes du budget étatique.

Ce faisant, le Tribunal se positionnerait sur des choix politiques et de société, qui ne lui appartiennent pas, et porterait manifestement atteinte à la séparation des pouvoirs

Isabelle HACHEZ indique enfin que *« On rappelle, au demeurant, que l'exigence de nécessité n'est qu'une étape parmi d'autres pour vérifier la disproportionnalité de la mesure projetée, tout en signalant que la cour d'arbitrage s'est parfois montrée réticente à en vérifier le respect. C’est que, dans l'esprit du juge constitutionnel, imposer de choisir la mesure la moins liberticide pour atteindre l'objectif souhaité revient, dans certains cas, à effectuer un jugement en opportunité.* » [[47]](#footnote-47)

A cet égard, le Tribunal estime qu’il est intéressant de se référer au récent arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 avril 2023[[48]](#footnote-48).

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle était interrogée par le Tribunal du travail de Liège sur la comptabilité avec l’article 23 de la Constitution (principe de *standstill*) du Décret de la Région Wallonne du 2 février 2017 relatif aux aides à l’emploi à destination des groupes-cibles en ce qu’il a abrogé le régime relatif au complément de reprise de travail à partir du 1er juillet 2017.

Alors qu’il était notamment reproché à la Région wallonne de ne pas avoir réalisé d’étude sur le caractère approprié de la mesure pour favoriser l’emploi des travailleurs âgés et que l’arrêt Vrancken était invoqué (en ce qu’il estime que des objectifs en matière d’emploi et des motifs budgétaires sont des considérations trop générales), la Cour constitutionnelle a considéré que le Décret ne viole pas le principe de *standstill* après avoir indiqué notamment que :

« *B.6.3.* *En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d’un large pouvoir d’appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu’il*

*s’est fixés*. »

Et que :

« *B.10. Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.2, que le décret du 2 février 2017 s’inscrit dans une réforme globale à la suite du transfert aux régions de la compétence en matière de politique de l’emploi axée sur des groupes-cibles et qu’il est le résultat d’un « profond chantier de réflexion » ayant impliqué « l’intervention de multiples acteurs » et d’une « longue concertation sociale » sur la réorganisation des aides à l’emploi en Région wallonne, ce dont la Cour tient compte dans son examen.*

*B.11. Le législateur décrétal a suffisamment atténué les effets de la suppression du complément de reprise du travail par un régime transitoire qui permet aux bénéficiaires du complément de reprise du travail de continuer à le percevoir pendant trois ans au maximum après l’entrée en vigueur du décret du 2 février 2017* ».

En outre, ainsi qu’indiqué ci-dessus, l’ONEm invoque des éléments de nature à démontrer que l’accomplissement des objectifs a été concrètement vérifié.

Or il résulte de l’arrêt Vrancken et de la jurisprudence de la Cour du travail de Liège que l’Autorité peut bénéficier d’une forme de rattrapage. Ainsi, une mesure dont la motivation initiale ne convainc pas mais qui, par la suite, engrange concrètement des effets bénéfiques pour l’intérêt général et dont les effets négatifs ne s’avèrent pas disproportionnés par rapport à ceux-ci, peut-être considérée *a posteriori* comme conforme à l’obligation de *standstill*[[49]](#footnote-49).

La vérification après coup que la norme atteint ses objectifs a donc un intérêt puisqu’elle peut également influencer le test de proportionnalité (au sens large) de la mesure.

Cette vérification s’avère positive en l’espèce et permet donc de confirmer que la mesure était appropriée et nécessaire pour atteindre globalement les objectifs visés.

Le Tribunal estime que la publication de juin 2022, intitulée « *Priver les jeunes d'allocation d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ?* » n’est pas pertinente pour remettre en cause cette conclusion car cette étude concerne une autre problématique, soit celle des conditions d'accès au bénéfice des allocations d'insertion liées à l'âge (moins de 25 ans au lieu de 30 ans précédemment) et aux diplômes. Elle ne concerne pas l’effet que produit sur le comportement de recherches d’emploi des jeunes la limitation dans le temps des allocations d’insertion.

En conclusion, au regard de ce qui précède, le Tribunal estime que la limitation des allocations à 36 mois était une mesure appropriée et nécessaire pour contribuer, avec les autres mesures mises en place, à atteindre les objectifs d’intérêt général précités, sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous quant à la catégorie de chômeurs envisagée.

* **Caractère proportionné**

Le Tribunal doit encore s’interroger sur le caractère proportionné au sens strict de la mesure.

Le Tribunal estime que la mesure est proportionnée car :

* la prise d’effet de la mesure a été reportée de 3 ans, la période antérieure au 1er janvier 2012 étant immunisée pour le calcul de la durée de base de 36 mois ; une période-tampon de 3 ans a donc été accordée à tous les bénéficiaires ; dans l’arrêt précité du 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle a considéré que cette mesure transitoire est un élément à prendre en compte dans l’appréciation de la proportionnalité de la mesure ;
* la mesure consiste dans une limitation dans le temps de 36 mois et non en une suppression pure et simple du régime des allocations d’insertion ;
* différents tempéraments à cette limitation dans le temps ont été prévus dans l’article 63 dès sa modification et ensuite ultérieurement, pour tenir compte de l’âge, de la situation sociale et/ou médicale de l’assuré social mais aussi de ses efforts d’insertion ;
* cette durée de 36 mois n’est pas insignifiante ; elle est relativement élevée par rapport aux autres pays européens ;
* la mesure est couplée avec un régime d’accompagnement accru des bénéficiaires des allocations d’insertion, et plus spécifiquement encore pour les jeunes travailleurs ;
* les allocations d’insertion sont non contributives ; conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, cela n’empêche pas de considérer que leur limitation constitue un recul significatif mais avec la Cour du travail de Liège[[50]](#footnote-50), le Tribunal estime que cette particularité doit être prise en compte dans le contrôle de proportionnalité ; Dans l’arrêt Vrancken, la Cour de cassation a indiqué que cela ne peut justifier n’importe quelle réduction de la protection ; elle peut donc *a contrario* légitimement justifier une certaine limitation si celle-ci est dûment justifiée ;
* les bénéficiaires qui arrivent en fin de droit aux allocations d’insertion peuvent rester inscrits comme demandeurs d’emploi et donc bénéficier encore de différents services et avantages mis en place par ou *via* le FOREm[[51]](#footnote-51) ;
* les bénéficiaires qui arrivent en fin de droit ont encore la possibilité de demander une aide sociale ; certes, ce dernier filet de sécurité ne peut justifier n’importe quel recul de protection ; il doit en revanche être pris en compte pour mettre en balance le recul infligé aux intéressés et l’avantage d’intérêt général qui en découle. Des subventions spécifiques ont d’ailleurs été accordées aux CPAS pour compenser l’impact budgétaire de la réforme et pour les frais d’accompagnement des groupes de travailleurs plus difficiles à reclasser[[52]](#footnote-52).
* **Catégorie de chômeurs à laquelle Madame X appartient et application des principes à son cas**

1.

Au regard des principes rappelés ci-dessus et de la jurisprudence de la Cour de cassation, le Tribunal estime que malgré le fait que la mesure est proportionnée (au sens large) lorsqu’on l’envisage dans son application globale à l’ensemble des chômeurs concernés, elle pourrait s’avérer disproportionnée si on l’envisage dans son application à une catégorie de chômeurs en particulier.

2.

Or sur base des documents analysés précédemment, le Tribunal fait le constat que le Gouvernement ne semble pas avoir envisagé ni anticipé les conséquences de la mesure sur les chômeurs les plus éloignés du marché du travail, c’est-à-dire les chômeurs de longue durée et les plus âgés.

Ainsi, l’objectif de la réforme des allocations d’insertion affiché par le Gouvernement est la relance de l’emploi, en particulier pour les jeunes, mais force est de constater qu’en raison de la durée indéterminée applicable à l’origine aux allocations d’insertion, certains bénéficiaires de ces allocations d’insertion (censés à l’origine être des jeunes travailleurs) ne pouvaient plus être qualifiés de « jeunes travailleurs » depuis longtemps et qu’ils ont pourtant été atteints par la mesure litigieuse.

Or cette catégorie de bénéficiaires des allocations d’insertion ne semble pas avoir fait l’objet d’une attention particulière de la part du Gouvernement.

Certes le PNR 2011 annonçait parmi les 7 axes prioritaires envisagés « l’augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail » et visait notamment à titre de groupes-cibles les aînés (définis comme les plus de 50 ans) et les chômeurs de longue-durée (plus d’un an).

Le PNR 2012 révèle toutefois qu’en Wallonie et à Bruxelles, les travailleurs âgés de plus de 50 ans ne constituaient pas encore une priorité et qu’aucune mesure n’a donc été prise en ce qui les concerne.

Des mesures n’ont finalement été prises en ce sens que par le Décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles ; en ce qui concerne les travailleurs âgés, la mesure ne concerne en outre que les chômeurs de plus de 55 ans …

Malgré la jurisprudence actuelle de la Cour du travail qui, notamment sur base des constats précités, opère une distinction entre les chômeurs de moins ou de plus de 50 ans, l’ONEm n’apporte pas de réponse quant à la prise en compte spécifique de cette catégorie de chômeurs âgés.

Le fait que des mesures aient été prises quant à la réforme des fins de carrière (pour inciter les travailleurs à rester plus longtemps sur le marché du travail) est sans pertinence puisque ces mesures ne visent pas la remise au travail des chômeurs âgés et éloignés du marché du travail mais bien le maintien au travail des travailleurs âgés déjà intégrés sur le marché du travail.

Dans le cadre d’une réouverture des débats ordonnée par le Tribunal de céans dans une cause similaire à la présente, précisément sur cette question spécifique du caractère proportionné de la mesure en ce qu’elle vise des chômeurs âgés ou à tout le moins des chômeurs qui sont à charge de l’ONEm depuis un certain temps[[53]](#footnote-53), l’ONEm a indiqué que selon lui, la mesure est appropriée, nécessaire et proportionnée pour les travailleurs âgés également.

Il a précisé en substance que tous les bénéficiaires d’allocations d’insertion (âgés ou pas) ont bénéficié d’un suivi strict de leur comportement de recherche d’emploi et d’un accompagnement individualisé organisé par les entités fédérées et que des mesures ont été prises également pour favoriser la création d’emploi (ce qui concerne l’ensemble des travailleurs et non seulement les jeunes).

L’ONEm ne fait donc pas état de mesures spécifiques visant à encourager ou faciliter le retour au travail de cette catégorie particulière de chômeurs.

Or il était tout à fait prévisible que cette catégorie soit plus difficile à relancer sur le marché du travail et le rapport annuel de 2015 de l’ONEm évoqué ci-dessus confirme qu’il s’agit d’une catégorie pour laquelle la mesure a eu un effet positif très restreint (une part importante de cette catégorie sortant même des radars).

Pour rappel, comparant le groupe des bénéficiaires exclus en janvier 2015 et le groupe des bénéficiaires exclus entre février et décembre 2015, et constatant une faible sortie vers l’emploi pour le premier groupe comparativement au second, l’ONEm indique à propos du premier groupe qu’il se compose 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 difficiles à insérer sur le marché du travail* ».

Certes cette catégorie de chômeurs âgés et éloignés du marché du travail est difficile à définir de façon précise et objective : à quel âge est-on âgé ? Après combien d’années de chômage est-on un chômeur de longue durée ?

Néanmoins, avec la Cour du travail, le Tribunal fait le constat que la catégorie des chômeurs de 50 ans et plus est une catégorie régulièrement envisagée distinctement des autres catégories, que ce soit dans les analyses statistiques de l’ONEm ou dans les autres documents de travail évoqués ci-dessus.

C’est le cas dans :

* le PNR adopté par la Belgique le 15 avril 2011, qui vise la catégorie des aînés, définis comme les plus de 50 ans ;
* le PNR adopté par la Belgique en avril 2012 (point 3.1 évoqué ci-dessus quant aux politiques mises en place en Flandres pour cette catégorie de travailleurs)
* les recommandations du Conseil de l’Union européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique qui évoque les personnes de plus de 50 ans (point 13);
* les rapport annuels de l’ONEm pour 2011, pour 2015 et pour 2018 qui analysent l’évolution du chômage chez les moins de 50 ans ou chez les chômeurs de 50 ans ou plus.

Il est incontestable que parmi les chômeurs de longue durée, éloignés du marché du travail, la catégorie des chômeurs les plus âgés est, au sein des bénéficiaires d’allocations d’insertion, la catégorie la plus fragile et la plus difficile à reclasser.

Ainsi, dans ses rapports[[54]](#footnote-54), l’ONEm reconnaît expressément que les chômeurs âgés de 50 ans ou plus, une fois chômeurs, ont moins de possibilités de trouver un nouvel emploi.

Or il n’indique pas de quelle façon la mesure, par le seul fait qu’elle créerait une crainte ou une motivation supplémentaire dans leur chef, serait de nature à remettre les plus de 50 ans au travail.

Cette catégorie est également, comme l’indique la Cour du travail, la catégorie la moins susceptible de contribuer à réaliser l’objectif budgétaire.

En effet, selon le rapport annuel de 2015 de l’ONEm (p. 191), ces chômeurs ne constituaient qu’un faible pourcentage des bénéficiaires d’allocations qui ont perdu leur droit en janvier 2015 (5,5%) et un pourcentage encore plus faible des bénéficiaires d’allocations qui ont perdu leur droit entre février et décembre 2015 (1,4%).

Sur la totalité des bénéficiaires d’allocations d’insertion qui ont perdu leur droit au cours de l’année 2015, ils ne représentent que 3,8% alors que :

* la catégorie des 40-49 ans représente 19,1% de ces bénéficiaires, soit 5 fois plus
* la catégorie des 30-39 ans représente 39,1% de ces bénéficiaires, soit 10 fois plus.

A supposer donc que la mesure ait été de nature à atteindre l’objectif de relance de l’emploi et d’économie budgétaire pour cette catégorie de chômeurs (ce qui n’est pas démontré), encore faudrait-il constater qu’elle crée pour cette catégorie particulière de chômeurs un inconvénient disproportionné par rapport à la contribution (très limitée) qu’apporte leur exclusion à la réalisation des objectifs envisagés.

Ainsi, les chômeurs de cette catégorie subissent de plein fouet les effets négatifs de la mesure alors que leur inclusion dans le champ d’application de cette mesure contribue à peine à la réalisation de l’objectif budgétaire visé.

Le Tribunal estime par conséquent, comme la Cour du travail de Liège, que pour la catégorie des chômeurs de 50 ans et plus, la mesure litigieuse viole le principe de *standstill*.

**Le Tribunal précise que ce « dommage collatéral » causé à cette catégorie de chômeurs plus difficile à reclasser ne rend pas la mesure disproportionnée pour l’ensemble des chômeurs car par hypothèse, cette catégorie n’a été atteinte par la mesure que lors de son entrée en vigueur (ou plutôt lorsqu’elle a produit ses effets en 2015) et n’y sera plus soumise par la suite puisqu’elle n’aura plus accès aux allocations d’insertion.** **Cette catégorie de chômeurs constitue donc une catégorie assez limitée par rapport à l’ensemble des chômeurs auxquels la mesure a été et surtout sera appliquée.**

3.

Madame X avait 55 ans au moment de son exclusion.

**Elle fait partie d’une catégorie de chômeurs pour laquelle la mesure est contraire à l’obligation de standstill.**

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 X, 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 X est donc prolongé au-delà du 4 juillet 2015.

Reste toutefois à décider si elle 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 disponibilité active au cours de la période litigieuse.

Ce point sera abordé ci-dessous.

**III.2.3. Examen des autres conditions d’octroi des allocations d’insertion à partir du 4 juillet 2015**

Il résulte des écrits de procédure que la condition qui pose réellement problème en l’espèce est celle portant sur l’obligation de rester inscrit comme demandeur d’emploi.

1. **Rappel des principes**

1.

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).

2.

L’article 56 dispose que pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l’emploi.

En vertu de l’article 58 §1er de l’AR du 25 novembre 1991, alinéa 1er :

« ***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 »*

L’alinéa 4 stipule que :

*« 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.

Dans un arrêt du 15 septembre 2016[[55]](#footnote-55), la Cour du travail de Bruxelles a jugé que l’usage de l’adverbe « notamment » dans cette disposition ne permet pas au FOREm d’ajouter à son gré d’autres motifs de radiation car cela permettrait sinon indirectement de priver un chômeur d’allocations pour un motif non prévu par la réglementation. La Cour du travail de Liège s’est ralliée à cette interprétation[[56]](#footnote-56). Le Tribunal la fait sienne également.

4.

Il résulte de l’arrêt de la Cour de cassation du 26 mai 2008[[57]](#footnote-57) que la radiation par le FOREm de l’inscription d’un chômeur comme demandeur d’emploi ne lie pas l’ONEm. Celui-ci doit vérifier si les conditions d’octroi des allocations sont réunies et donc vérifier la légalité de la décision de radiation du FOREm. S’il juge cette décision illégale, l’ONEm peut donc tenir compte des journées pendant lesquelles le demandeur d’emploi a été radié.

5.

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 §1er, 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 réglementaires[[58]](#footnote-58).

L’interprétation que l’ONEm donne à l’article 58 n’est pas contraire à ce texte. Elle est au contraire conforme à son esprit puisqu’il ne vise que des cas de manquements du chômeur.

6.

En vertu de l’article 3 de la loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l’assuré social,

« *Les institutions de sécurité sociale sont tenues de fournir à l'assuré social qui en fait la demande écrite, toute information utile concernant ses droits et obligations et de* ***communiquer d'initiative*** *à l'assuré social tout complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits, sans préjudice des dispositions de l'article 7. (…)*

*(Elle doit être précise et complète afin de permettre à l'assuré social concerné d'exercer tous ses droits et obligations. (…)* ». (c’est le Tribunal qui met en évidence)

1. **Application dans les faits**

1.

D’un point de vue pratique, il résulte des explications données par les parties que l’inscription de Madame X 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 révélant que Madame X n’avait plus droit aux allocations d’insertion.

D’après l’ONEm, cette radiation a été précédée d’un courrier du FOREm envoyé à chaque bénéficiaire.

Ce courrier type du FOREm précise qu’à défaut pour le demandeur d’emploi de renouveler son inscription avant une date déterminée, son inscription sera radiée.

Sous le titre « *Pourquoi vous réinscrire ?* », ce courrier mentionne les motifs suivants :

«

* *Pour recevoir des offres d’emploi qui correspondent à votre profil ;*
* *Pour pouvoir suivre des formations gratuitement ;*
* *Pour remplir les conditions liées aux aides à l’emploi, etc. »*

2.

Le Tribunal estime que la radiation de l’inscription de Madame X comme demandeur d’emploi est en l’espèce illégale car :

* Elle résulte de la réception d’un simple flux informatique de cessation du paiement des allocations d’insertion, hypothèse qui n’est pas prévue par l’article 58 précité ;
* Il n’est pas établi que le courrier type précité du FOREm a été envoyé à Madame X ;
* En toute hypothèse, ce courrier n’informe pas le demandeur d’emploi de la nécessité de rester inscrit comme demandeur d’emploi pour maintenir son droit aux allocations d’insertion en cas de recours contre la décision de l’ONEm ; le FOREm a par conséquent manqué à son devoir d’information tel que prévu par l’article 3 de la Charte de l’assuré social en sorte qu’il ne peut se prévaloir de l’article 58, alinéa 4, 4° précité et de l’absence de réinscription de Madame X pour justifier sa radiation ;
* Aucun manquement ne peut donc être reproché à Madame X.

Cette radiation étant illégale, l’ONEm ne peut s’en prévaloir pour priver Madame X de ses allocations d’insertion.

Surabondamment, le Tribunal estime que l’ONEm a manqué à son devoir d’information en n’adressant pas à Madame X le document d’information « maintien des droits ».

En effet, ce document est joint par l’ONEm à toute décision d’exclusion.

Or le Tribunal considère que l’ONEm a en l’espèce pris une décision d’exclusion à l’égard de Madame X (qui n’a pas été formalisée dans un écrit mais qui s’est traduite dans les faits par une cessation de paiement des allocations en sa faveur) et qu’il aurait par conséquent dû lui notifier cette décision conformément à l’article 146, alinéa 4, 1° de l’AR du 25 novembre 1991. L’article 63 §5 de l’AR du 25 novembre 1991 n’est pas applicable à cette décision.

La réparation en nature de ce manquement consiste à accorder à Madame X le bénéfice des allocations d’insertion malgré l’absence d’inscription en qualité de demandeur d’emploi.

A toutes fins utiles, le Tribunal précise qu’au regard de ce qui précède, il ne peut être reproché à Madame X de ne pas avoir été contrôlée, au cours de la période litigieuse, quant à sa recherche active d’un emploi puisqu’elle n’a pas la moindre prise sur les éventuelles convocations du FOREm et qu’il résulte de ce qui précède qu’elle n’est pas responsable de sa radiation d’office de la liste des demandeurs d’emploi.

**DECISION DU TRIBUNAL**

Le tribunal, après en avoir délibéré ;

Statuant, publiquement et contradictoirement ;

Sur avis oral conforme de l’Auditorat du travail,

**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 X du bénéfice des allocations d’insertion à partir du 4 juillet 2015 ;

**Condamne** l'ONEm à octroyer à Madame X les allocations d’insertion **à partir du 4 juillet 2015**, pour autant que Madame X remplisse les conditions d’octroi des allocations, **sans toutefois que l’ONEm puisse reprocher à Madame X de ne pas être rester inscrite en qualité de demandeur d’emploi suite à la décision litigieuse, et de ne pas avoir été convoquée dans le cadre d’un contrôle de sa disponibilité active visée aux articles 58 et suivants.**

**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 3ème chambre du Tribunal du travail de Liège – Division Liège composée de MM. :

Stéphanie BAR, Juge présidant la chambre

Myriam DJELIL, 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 TREIZE NOVEMBRE DEUX MILLE VINGT-TROIS**

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,

1. S.07.0025.F/1. [↑](#footnote-ref-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. [↑](#footnote-ref-2)
3. C.E., 23 décembre 1997, n° 70.502, disponible sur le site http://www.raadvst-consetat.be. [↑](#footnote-ref-3)
4. C. trav. Liège, 2016/AL/413. [↑](#footnote-ref-4)
5. C. trav. Liège, 2016/AL 358. [↑](#footnote-ref-5)
6. Accord de gouvernement du 1er décembre 2011, disponible à l’adresse https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\_sections/searchlist/Accord\_de\_Gouvernement\_1er\_decembre\_2011.pdf. [↑](#footnote-ref-6)
7. C.C. n° 107/2014 du 17 juillet 2014 ; voy. également C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cass., 15 décembre 2014, RG S.14.0011.F, disponible sur juportal.be ; voy. également Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM), disponible sur juportal.be. [↑](#footnote-ref-8)
9. C.E. n° 223.953 du 18 juin 2013. [↑](#footnote-ref-9)
10. C.C. n° 133/2015, 1er octobre 2015, dans lequel la Cour se livre à un contrôle de proportionnalité et conclut au caractère disproportionné de la mesure envisagée ; voy. également à titre d’exemple C. trav. Liège, division Liège, 2ème chambre, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413. [↑](#footnote-ref-10)
11. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008, p.424 et suivants ; voy. également I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », Amén., 2009, p. 19. [↑](#footnote-ref-11)
12. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008, p.429, n°403. [↑](#footnote-ref-12)
13. I. HACHEZ, ibid., n° 413 à 415 ; F. LAMBINET, *o.c.,* n°42, p. 66. [↑](#footnote-ref-13)
14. C. trav. Liège, div. Namur, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172 et la doctrine et jurisprudence citées par celle-ci. [↑](#footnote-ref-14)
15. I. HACHEZ, ibid., n°411. [↑](#footnote-ref-15)
16. D. DUMONT, « le principe de standstill comme instrument du processus législatif en matière sociale. Un plaidoiyer illustré (première partie », JT, 2019, n° 30, p. 601) [↑](#footnote-ref-16)
17. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, *o.c.*, n°412, pp. 438-439. [↑](#footnote-ref-17)
18. H. DUMONT, *o.c.*, p. 606. Dans le même sens, C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, 2017/AN, 172. [↑](#footnote-ref-18)
19. F. LAMBINET, o.c., p. 50, n°30. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cass., 5 mars 2018, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), cité par F. LAMBINET« Fragments de la sécurité sociale » ; voy. également Cass., 15 septembre 2020, S.18.00112.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), qui fait référence à « la catégorie de chômeurs examinée ». [↑](#footnote-ref-20)
21. H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de standstill déduit de l’article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », Revue droits fondamentaux et pauvreté, 2022/4, pp. 142-143. [↑](#footnote-ref-21)
22. F. LAMBINET, « le principe de standstill en droit de la sécurité sociale : un (nouvel) état des lieux », *in Fragments de sécurité sociale*, Anthemis, 2023, pp. 45-46. [↑](#footnote-ref-22)
23. F. LAMBINET, *o.c.*, p. 51 [↑](#footnote-ref-23)
24. Cass., 14 septembre 2020 18.0012.F (VRANCKEN / ONEM) [↑](#footnote-ref-24)
25. Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° 20.0004.F, disponible sur <https://juportal.be>; 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). A la connaissance du Tribunal, il en est de même des arrêts ultérieurs et notamment de l’arrêt 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*. [↑](#footnote-ref-25)
26. C. trav. Liège– division Liège (chambre 2 E), 3 mars 2023, RG 2022/AL/63. [↑](#footnote-ref-26)
27. Pour un arrêt minoritaire concluant à la violation du standstill, voy. CT Liège div. Liège (ch. 2G) 26.09.2022 2021.AL.440 [↑](#footnote-ref-27)
28. RG 2022/AN/154 [↑](#footnote-ref-28)
29. RG 2020/AL/281 [↑](#footnote-ref-29)
30. Avis n° 50.751/1 du 21 décembre 2011, disponible sur le site http://www.raadvst-consetat.be. [↑](#footnote-ref-30)
31. C.C. n° 6/2019 du 23 janvier 2019 [↑](#footnote-ref-31)
32. F. LAMBINET, *o.c.*, pp. 48-49 qui cite C. trav. Liège, 9 février 2023, RG n° 2022/AL/20 et D. Barth, « Le droit constitutionnel et la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d’autre ? », *in Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, coll. CUP, Limal, Anthemis, 2021, p.509. [↑](#footnote-ref-32)
33. Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F. [↑](#footnote-ref-33)
34. Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Règlement (UE) n 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques et Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. [↑](#footnote-ref-34)
35. Voy. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\_2.6.6.pdf. [↑](#footnote-ref-35)
36. Règlement (CE) n°1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; voy. également le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) tel que modifié [↑](#footnote-ref-36)
37. décision (UE) n°2010/717 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l’emploi des Etats membres [↑](#footnote-ref-37)
38. https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281434500.PNR\_2011\_fr.pdf. [↑](#footnote-ref-38)
39. JO C 209 du 15.7.2011, p. 1–4, disponible sur le site eur-lex.europa.eu. [↑](#footnote-ref-39)
40. https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\_sections/searchlist/Accord\_de\_Gouvernement\_1er\_decembre\_2011.pdf. [↑](#footnote-ref-40)
41. https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr\_2012.pdf. [↑](#footnote-ref-41)
42. AR modifiant les articles 27, 36, 51, 52bis, 59bis, 59bis/1, 59ter, 59ter/1, 59quater, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies, 59quinquies/1, 59quinquies/2, 59sexies, 59septies, 59octies, 59nonies, 70 et 94 de l’AR du 25 novembre 1991 [↑](#footnote-ref-42)
43. RG 2020/AL/281 [↑](#footnote-ref-43)
44. https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2017/20170615\_Etude\_impact\_limitation\_alloc\_insert\_FR.pdf [↑](#footnote-ref-44)
45. En ce sens, voy. C. trav. Liège, 25 mars 2019, RG 2017/AL441. [↑](#footnote-ref-45)
46. Le Tribunal relève que selon Isabelle HACHEZ, elle-même, le contrôle du critère de la nécessité se révèle très difficile et qu’il nécessiterait que les Autorités fassent appel à des experts pour évaluer l’incidence des mesures envisagées et qu’en définitive un processus d’évaluation législative soit mis en place (ibid., n°410, p. 437) (ce qui n’est toujours pas le cas à l’heure actuelle, la loi du 25 avril 2007 mettant en place un comité parlementaire chargé du suivi législatif s’apparente davantage à un contrôle a posteriori des législations qu’à une évaluation a priori des nouvelles lois) ; concernant le contrôle à exercer par le Juge à cet égard elle indique : « *il pourrait, dans bien des cas, se trouver démuni. En l’absence de débats parlementaires, il incomberait en effet au Juge d’exercer un contrôle strict du respect de l’obligation de standstill. Or le juge serait contraint de trancher le litige au départ des seules données fournies par la partie requérante à l’appui de son allégation, laquelle se trouvera bien souvent en mal d’étayer sa thèse* ».

    Les solutions qu’elle suggère pour éviter que le Juge s’expose à la critique légitime d’un certain subjectivisme ou d’un certain arbitraire ne semblent pas réalistes ou pas adaptées au droit belge dans son état actuel (le recours à des expertises judiciaires ou à des « *amici curiae, ces associations de la société civile ou ONG expertes dans un domaine* » ou encore la publication d’opinions dissidentes qui objectiveraient le débat ou encore la prise en compte des précédents), *ibid*, n°636, p.646. [↑](#footnote-ref-46)
47. I. HACHEZ, Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative,*o.c.*, p.400, p. 425-426. [↑](#footnote-ref-47)
48. arrêt n°69/2023. [↑](#footnote-ref-48)
49. C. trav. Liège, 25 mars 2019, RG n°2017/AL/441, en particulier en p. 23 de l’arrêt. [↑](#footnote-ref-49)
50. C. trav. Liège, 29 août 2022, RG 2020/AN/154 [↑](#footnote-ref-50)
51. Plan ACTIVA auparavant et depuis la régionalisation de la matière, Décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l’emploi à destination des groupes-cibles ; voy. C. trav. Liège, 3 mars 2023, RG 2022/AL/63 ; [↑](#footnote-ref-51)
52. article 43/1 inséré par la loi-programme du 26 décembre 2013 et article 43/2 de la loi du 26 mai 2022, inséré par la loi du 21 juillet 2016. [↑](#footnote-ref-52)
53. T. trav. Liège, 14 novembre 2022, RG 21/3408/A. [↑](#footnote-ref-53)
54. notamment rapport de 2011, p. 117 [↑](#footnote-ref-54)
55. C. trav. Bruxelles, 15 septembre 2016, RG n°2015/AB/328, www.terralaboris.be [↑](#footnote-ref-55)
56. C. trav. Liège, 26 septembre 2022, RG 2021/AL/558 ; C. trav. Liège, 3 mars 2023, RG 2022/AL/63. [↑](#footnote-ref-56)
57. Cass., 26 mai 2008, RG n° S.07.0076.F, Chron. D.S., 2009, liv. 3, 138, disponible sur www.juportal.be. [↑](#footnote-ref-57)
58. M. SIMON, « Institutions compétentes et responsabilités », *in Chômage,* ouvrage collectif, sous la coordination de M. SIMON, Larcier 2021, n° 15, p. 25. [↑](#footnote-ref-58)