****

|  |
| --- |
| numéro de répertoire  **2023/** |
| date du jugement  **14/12/2023** |
| numéro de rôle  **R.G. : 21/ 3569/ 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**  **Huitième chambre** |
| présenté le |
| ne pas enregistrer |

**En cause :**

**Madame K,**

Dont le numéro national est le 74…

Domiciliée rue …..

Partie demanderesse,

*ayant comparu par Madame Zoé ISTAZ SLANGEN, déléguée syndicale FGTB, porteuse d’une procuration écrite, dont les bureaux sont sis à 4000 LIEGE, Place St-Paul 9-11*

**Contre :**

**L’Office National de l’Emploi, en abrégé O.N.Em.**,

Inscrit à la BCE sous le numéro 0206.737.484

Dont le siège social est sis Boulevard de L'Empereur 7 à 1000 BRUXELLES

Partie défenderesse,

*ayant comme conseil Maître Laurence WIGNY, avocat, à 4000 LIEGE, rue de Joie, 17, et ayant comparu par Maître Alexandre BUCCO, avocat*

**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 3 décembre 2021 ;
* les conclusions de Madame K déposées au greffe le 11 février 2022 ;
* les conclusions de l’O.N.Em. reçues au greffe le 28 juin 2022 ;
* les conclusions additionnelles et de synthèse de Madame K reçues au greffe le 25 novembre 2022 ;
* les conclusions additionnelles de Madame K reçues au greffe le 29 septembre 2023 ;
* les conclusions additionnelles de l’O.N.Em. reçues au greffe le 5 octobre 2023 ;
* le dossier de pièces des parties ;
* le dossier de l’Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l’audience du **12 octobre 2023**.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, **Monsieur Christian GABER, Auditeur du Travail de LIEGE** en son avis auquel il n’a pas été répliqué.

1. **Les faits et la demande**

Madame K est née en décembre 1974.

Elle a bénéficié d’allocations de chômage depuis le 30 mai 2000[[1]](#footnote-1), s’agissant des allocations appelées allocations d’attente à l’époque qui correspondent à l’appellation actuelle d’allocations d’insertion.

En septembre 1999, elle est diplômé de l’université de Liège en tant que licenciée en philosophie.

En 2003, elle a obtenu un diplôme d’études approfondies en philosophie de l’université de Liège et un diplôme de l’académie royale des beaux-arts de Liège.

Elle a travaillé en tant qu’employée, professeure de philosophie, animatrice et professeure de morale.

Ces prestations ont permis de prolonger son droit aux allocations d’insertion jusqu’au 16 février 2015 alors que son droit prenait fin initialement le 1er janvier 2015.

De 2009 à 2012, elle a suivi une formation au champ freudien et en 2012, une formation en maraîchage biologique et entretien de parcs et jardins.

Son droit aux allocations d’insertion a pris fin le 16 février 2015.

De 2016 à 2021, elle a travaillé sous contrat de travail article 17 (devenu le contrat de travail associatif) et en régime des petites indemnités pour artistes pour le centre culturel des Chiroux de Liège.

De 2016 à 2018, elle a travaillé sous contrats de travail de collaborateur occasionnel pour la Province de Liège.

D’avril à juin 2017, elle a travaillé sous contrat de remplacement à mi-temps à la Maison de la Poésie à Amay. Du 1er juillet au 31 décembre 2017, elle a travaillé à mi-temps sous contrat à durée déterminée pour le centre Franco Basaglia.

Par sa requête déposée au greffe du tribunal du travail de Liège le 3 décembre 2021, elle conteste la décision de l’ONEm de mettre fin à son droit aux allocations d’insertion.

Par ses dernières conclusions, elle demande de condamner l’ONEm à lui verser des allocations d’insertion à partir du 16 février 2015, à majorer des intérêts moratoires au taux légal sans que celui-ci ne puisse considérer *a posteriori* que la période d’interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable notamment en matière d’inscription comme demandeuse d’emploi ou de suivi d’activation par exemple.

1. **Analyse du Tribunal**
   1. **Quant à la recevabilité**
2. **Position des parties.**

**Madame K** considère que son recours est recevable. Elle estime en effet que le délai de recours n’a pas commencé à courir en l’absence d’une notification d’une décision par l’ONEm reprenant les mentions prescrites par l’article 14 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l’assuré social.

**L’ONEm** estime que le recours est irrecevable.

Il explique qu’il n’était pas tenu de notifier une décision puisque le droit a pris fin, non pas suite à une décision de l’Office, mais en conséquence de l’écoulement du délai prévu par l’article 63, § 2, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Il relève que Madame K reconnaît elle-même avoir été informée de la fin du droit par son organisme de paiement.

Il estime que Madame K ne peut pas soutenir qu’elle ne s’est pas rendu compte plus tôt de la fin de son droit aux allocations de chômage qui date du 16 février 2015.

Il en conclut qu’elle a pris connaissance de la fin du droit plus de trois mois avant l’introduction du présent recours qui est donc irrecevable.

1. **Dispositions applicables**

L’article 23 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l’assuré social prévoit :

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

L’article 14 de la même Charte de l’assuré social dispose que :

*« Les décisions d'octroi ou de refus des prestations doivent contenir les mentions suivantes :*

*1° la possibilité d'intenter un recours devant la juridiction compétente;*

*2° l'adresse des juridictions compétentes;*

*3° le délai et les modalités pour intenter un recours;*

*4° le contenu des articles 728 et 1017 du Code judiciaire;*

*5° les références du dossier et du service qui gère celui-ci;*

*6° la possibilité d'obtenir toute explication sur la décision auprès du service qui gère le dossier ou d'un service d'information désigné.*

*Si la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1er, le délai de recours ne commence pas à courir.*

*Le Roi peut prévoir que l'alinéa premier ne s'applique pas aux prestations qu'Il détermine. »*

1. **Application au cas d’espèce**

La procédure a été introduite par requête réceptionnée au greffe le 3 décembre 2021.

La fin du droit aux allocations d’insertion à partir du 16 février 2015 n’a pas été formalisée par une décision de l’ONEm notifiée à Madame K.

Il n’est donc pas contestable qu’aucune décision visant les mentions prévues à l’article 14 de la Charte de l’assuré social, qui aurait permis de faire courir le délai de recours de trois mois, n’a été notifiée à Madame K.

Toutefois, l’ONEm invoque que Madame K a pris connaissance de la fin de son droit aux allocations d’insertion plus de trois mois avant l’introduction du recours, si bien que celui-ci serait introduit tardivement selon sa thèse.

A cet égard, Madame K reconnaît elle-même avoir été informée par son organisme de paiement de la fin du droit.

Cependant, il appartient à l’ONEm d’établir la date réelle de cette prise de connaissance[[2]](#footnote-2).

La cour du travail de Liège a jugé que *« la prise de connaissance visée à l’article 23 de la Charte en alternative à la notification est une prise de connaissance certaine, effective et complète de la décision et non seulement de ses effets factuels. Cette prise de connaissance certaine, effective et complète implique que la motivation ainsi que les informations relatives aux possibilités de recours existantes soient également portées à la connaissance de l’assuré social »*[[3]](#footnote-3).

L’ONEm ne rapporte pas la preuve du caractère certain, effectif et complet de la prise de connaissance de la décision litigieuse par Madame K ni qu’elle a été en mesure de prendre connaissance des mentions relatives aux possibilités de recours.

Le tribunal estime donc que le délai de recours de trois mois n’a pas commencé à courir et que le recours, introduit le 3 décembre 2021, est donc introduit dans les formes légales et le délai prescrit, et est, en conséquence, recevable.

**2.2. Quant au fondement**

Le siège de la matière est l’article 63, §2, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991, précité, tel qu’il a été inséré par l’article 9 de l’arrêté royal du 28 décembre 2011.[[4]](#footnote-4)

L’article 63, §2, prévoit que :

«  *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, §§ Ier 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*. »

Dans sa version antérieure à l’insertion de ce § 2, l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage était libellé comme suit :

« *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.* »

**2.2.1. Quant à la question de la conformité de l’arrêté royal du 28 décembre 2011** **[[5]](#footnote-5) aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d’Etat**

**A. Position des parties**

**Madame K** estime que l’arrêté royal du 28 décembre 2011[[6]](#footnote-6)qui introduit le texte litigieux de la version actuelle de l’article 63, § 2, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage a été adopté sans respecter la procédure d’avis du Conseil d’Etat telle que prévue par les lois coordonnées sur le Conseil d’Etat.

Elle fait valoir que le recours à l’urgence par l’auteur de l’arrêté royal du 28 décembre 2011 ne rencontre pas les exigences fixées à cet égard par les lois coordonnées.

**L’ONEm** considère qu’il y avait bien urgence dument motivée permettant de déroger à la procédure classique de demande d’avis du Conseil d’Etat dans le cadre de l’adoption de l’arrêté royal du 28 décembre 2011 précité.

**B. Rappel des principes applicables**

Concernant la procédure d'avis devant le Conseil d'Etat, l'article 3, § 1er, alinéa 1er, 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. (...)* »

Relativement à l'urgence, l'article 84, § 1, dans sa version applicable en décembre 2011, dispose:

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

*(…)*

*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*. »

L’article 159 de la Constitution prévoit que :

« *Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.* »

La Cour de cassation a admis, de longue date, que les cours et tribunaux ont le pouvoir, sur la base de l'article 159 de la Constitution, de rechercher si, en se dispensant de demander l'avis du Conseil d'Etat, un ministre n'a pas excédé ou détourné ses pouvoirs en violant la notion légale de l'urgence.[[7]](#footnote-7)

Ce raisonnement vaut également pour les cas où l'urgence a été invoquée pour solliciter l'avis du Conseil d'Etat dans un délai raccourci conformément à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

**C. Application au cas d’espèce**

L’arrêté royal du 28 décembre 2011, précité, qui a, notamment, inséré le paragraphe 2 dans l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 a été adopté selon la procédure d’urgence.

Le recours à celle-ci est motivé dans le préambule de l’arrêté royal en ces termes :

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

Le tribunal estime qu’il y a lieu de se rallier à l’analyse faite par la cour du travail de Liège dans son arrêt[[8]](#footnote-8) du 4 août 2020 concernant la question de l’urgence qui dit :

« *Le Conseil d’Etat, saisi le 19.12.2011, a rendu son avis le 21.12.2011[[9]](#footnote-9) et il n’a pas remis en cause la motivation de l’urgence.*

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

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

*- l’avis de l’Inspecteur des Finances, donné le 13.12.2011*

*- l’avis du Comité de gestion de l’Office national de l’Emploi du 15.12.2011*

*- l’accord du Ministre du Budget, donné le 16.12.2011.*

*Aucune incohérence chronologique ne peut donc être soulevée.*

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

*La cour se rallie à l’avis du Ministère public[[10]](#footnote-10) qui rappelle, sur ce point, que suite à la crise politique survenue après les élections législatives fédérales belges du 13.06.2010, le gouvernement n’a été formé que le 06.12.2011. Durant ce laps de temps, aucune mesure d’envergure n’a pu être prise, le gouvernement étant en affaires courantes. Le gouvernement a donc fait preuve de diligence pour adopter la mesure critiquée.*

*Le délai ordinaire n’aurait donc pas pu être respecté*. »

Depuis lors, cette analyse a été régulièrement, et même encore récemment, confirmée par la cour du travail de Liège[[11]](#footnote-11).

Dès lors, la notion légale de l’urgence n’est pas violée.

**2.2.2. Quant à la question de la violation de l’obligation de *standstill***

**A. Position des parties**

**Madame K** soutient que le texte de l’article 63, § 2, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu’inséré par l’arrêté royal du 28 décembre 2011, viole le principe de l’obligation de *standstill* découlant de l’article 23 de la Constitution et qu’il doit donc, en application de l’article 159 de la Constitution, être écarté.

Elle en conclut que la limitation des allocations à une période de 36 mois n’est donc plus applicable.

Elle estime, en effet, que l’ONEm n’établit pas que la mesure, qui constitue un recul significatif, est appropriée et nécessaire. Les motifs invoqués par l’ONEm sont généraux : il invoque des motifs d’efforts budgétaires et d’insertion professionnelle, surtout des jeunes. Elle rappelle que la Cour de cassation s’est déjà prononcée sur cette mesure en considérant que le recul est justifié par des objectifs généraux non vérifiés ultérieurement. Les pièces déposées par l’ONEm ne sont pas relevantes. L’ONEm se base principalement sur ses propres rapports pour justifier la modification légale. Ni le rapport au Roi, ni le préambule de l’arrêté royal du 28 décembre 2011 ne contiennent de références à des données particulières sur la situation du chômage.

Elle soutient que d’autres mesures auraient pu être mises en œuvre sans constituer un recul de la protection sociale et que l’économie réalisée sur le poste chômage l’a été au détriment des CPAS qui ont vu leurs dépenses fortement augmenter.

Elle considère que la relance de l’emploi chez les jeunes n’est pas plus démontrée et que la mesure est totalement disproportionnée par rapport à l’objectif poursuivi.

**L’ONEm** estime que l’obligation de *standstill* a été respectée, considérant que la limitation à 36 mois instaurée par le nouveau texte est motivée par des justifications liées à l’intérêt général et que la mesure est proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis. Il fait valoir que la réforme s’inscrit dans le cadre d’objectifs macro-économiques et budgétaires très larges et se réfère au contexte macro-économique et politique de la fin de l’année 2011 : une 6ème réforme de l’Etat, le « Six-pack », ensemble de 5 règlements européens et une directive. L’Etat belge a dû s’y conformer. Une des priorités a été de relever le taux d’emploi à 73.2%, notamment des jeunes. Il conclut que les mesures prises sont dans l’intérêt général, dont celui de réduire les dépenses et d’assainir les finances publiques.

Il rappelle que les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2012 mais n’ont produit leurs effets concrets que 3 ans plus tard puisque pendant un délai de 36 mois à partir de l’entrée en vigueur, le bénéfice des allocations d’insertion était toujours maintenu de manière à laisser aux chômeurs un délai suffisant pour rechercher et trouver un emploi avant la fin du droit 36 mois plus tard.

Il soutient que la mesure consistant à limiter dans le temps le droit aux allocations d’insertion est appropriée, incitant les chômeurs à trouver du travail et qu’elle est nécessaire pour lutter contre le chômage et l’accroissement des dépenses.

Il se réfère à des rapports établis par ses soins et des études effectuées a priori et a posteriori qui démontrent la diminution significative du nombre de bénéficiaires d’allocations d’insertion.

**B. Rappel des principes applicables**

B.1. Quant à la notion d’obligation de *Standstill*

Selon l’article 23 de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

Ce texte implique, notamment en matière de sécurité 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[[12]](#footnote-12).

Le contrôle du respect de cette obligation doit être accompli selon le raisonnement suivant :

* vérifier l’existence, du fait de l’adoption de la norme contrôlée, d’un recul de protection sociale, au sens de l’article 23 de la Constitution, par rapport à l’état du droit immédiatement antérieur ;
* vérifier si ce recul est sensible ou significatif, en termes relatifs et non absolus ;
* vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l’intérêt général, c’est-à-dire s’il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs;
* vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs[[13]](#footnote-13).

Il appartient donc au juge de vérifier la légitimité de l'objectif poursuivi qui doit relever de l’intérêt général, la pertinence et la nécessité de la mesure adoptée pour atteindre cet objectif et la proportionnalité au sens strict de celle-ci.[[14]](#footnote-14)

Le caractère approprié de la mesure est défini par la doctrine comme l’aptitude de la mesure à atteindre le motif d’intérêt général allégué.

La nécessité de la mesure adoptée porte sur son caractère propre à atteindre le but poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d’y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié.

La proportionnalité implique que la mesure de recul ne doit pas entraîner de conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint autrement dit, que les préjudices qui vont en résulter pour les bénéficiaires du droit négativement impacté ne soient pas disproportionnés au regard des avantages escomptés par l’auteur de la mesure[[15]](#footnote-15).

B.2. Quant au contrôle opéré par le juge

Le contrôle de proportionnalité doit s'opérer sur un plan procédural ce qui impose à l’auteur de la norme ou à la partie qui invoque l’acte réglementaire, de s’expliquer sur les tenants et aboutissants de la réforme et permet alors au juge d’opérer un contrôle sur le plan substantiel, c’est-à-dire sur le fond[[16]](#footnote-16).

La recherche de l'intention de l'auteur de la norme peut s'étendre au-delà « du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires » : les motifs d'intérêt général avancés par l'autorité pour justifier le recul de protection sociale constatée peuvent ressortir, par exemple, de la motivation de l'urgence pour obtenir un avis dans des délais raccourcis de la section de législation du Conseil d'état, d'une déclaration gouvernementale et, pourquoi pas, de déclarations faites lors d'une conférence de presse à l'occasion de l'adoption de la norme [[17]](#footnote-17).

Quant à la justification *a posteriori* de la norme.

L’absence d’explications, *ex ante*, par le législateur, ne peut conduire à censurer automatiquement la réforme en cause.

Mais dans ce cas, doctrine[[18]](#footnote-18) et jurisprudence[[19]](#footnote-19) s’accordent pour dire que le contrôle du juge sera plus strict, notamment quant aux motifs exprimés après coup. Ainsi, en l'absence d’explications écrites préalables à l'adoption de la mesure, le juge peut constater qu'il lui est impossible de se cantonner à un contrôle marginal de la proportionnalité. A l'inverse l'existence d'une motivation n’ôte pas au juge le pouvoir de contrôler les motifs et le raisonnement avancé par l'auteur de la norme, mais il se limitera à un contrôle marginal.[[20]](#footnote-20)

La Cour de cassation[[21]](#footnote-21) évoque aussi la possibilité d’une vérification ultérieure de la justification de la norme déjà dans son arrêt du 14 septembre 2020. Elle y précise en effet :

*« 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 (…) »*

Quant à la question des catégories

L’auteure de doctrine, déjà citée, F. LAMBINET[[22]](#footnote-22) souligne, à l’occasion d’un relevé de jurisprudence, que « *la catégorie d'assurés 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 au bénéfice d'une prestation* ».

D’autres auteurs vont dans le même sens en écrivant qu’«  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 »[[23]](#footnote-23).

La Cour de cassation[[24]](#footnote-24) a elle-même déjà posé les balises d’un contrôle pouvant tenir compte de catégories d’assurés sociaux dans son arrêt du 14 septembre 2020 en ces termes :

*« Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection. De même, l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.*

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

La Cour y relève, en effet, que la justification du recul de protection doit être apportée en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

Dans le cas qui lui était soumis, il s’agissait de la catégorie des chômeurs plus âgés.

Les conclusions de l’Avocat général, précédant cet arrêt, évoque un contrôle de proportionnalité pour ce qui concerne cette catégorie, en ces termes :

*« 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 obligations de motivation et de preuve des motifs d'intérêts général susceptible de la justifier. »*

**C. Application au cas d’espèce**

C.1. Quant à l’existence d’un recul significatif

La version de l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991, en ce qu’un paragraphe 2 a été inséré par l’article 9 de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, engendre une restriction du droit aux allocations d’insertion puisque celles-ci sont, depuis cette modification réglementaire, limitées à une période de 36 mois à calculer selon les règles prescrites par ce paragraphe 2, alors qu’elles étaient illimitées dans le temps selon la version antérieure de l’article 63 précité.

Il n’est pas contestable qu’une telle limitation dans le temps, alors qu’auparavant les allocations d’insertion étaient illimitées dans le temps, constitue un recul significatif. L’ONEm le reconnaît lui-même.

C.2. Quant à la justification du recul par des motifs liés à l’intérêt général.

Il s’agit ici de vérifier si le recul significatif de protection, engendré par la nouvelle règle, est justifié par des motifs liés à l’intérêt général, c’est-à-dire si ce recul est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs.

Le préambule de l’arrêté royal du 28 décembre 2011 contient la seule motivation exprimée par l’auteur de la norme litigieuse au titre de justification de l’urgence pour la consultation du Conseil d’Etat :

- dans le cadre de son programme national de réforme, le respect par la Belgique de son engagement à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 % par l’initiation d’un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes;

- en exécution de l'accord du gouvernement, la décision de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes;

- la réalisation, dès 2012, de l'objectif budgétaire qui prévoit des efforts budgétaires par la Belgique auxquelles ces mesures structurelles contribuent.

La motivation repose donc sur la combinaison de deux objectifs, celui d’une relance de l’emploi, en particulier pour les jeunes, et un objectif budgétaire qui nécessite des efforts budgétaires.

S’il s’agit bien ici de motifs liés à l’intérêt général, encore faut-il que le recul soit approprié et nécessaire à la réalisation de ces objectifs de relance d’emploi, en particulier chez les jeunes, et d’efforts budgétaires.

L’ONEm se réfère à plusieurs éléments pour établir le caractère approprié et nécessaire de la mesure, à savoir :

* le « six pack »

Le *« six pack »* est un ensemble de cinq règlements européens[[25]](#footnote-25) et une directive européenne[[26]](#footnote-26). Il a été adopté suite à la crise économique de 2008 qui a notamment révélé de graves déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres. Cet ensemble de normes vise à approfondir la surveillance budgétaire, à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance et à améliorer la coordination des politiques économiques entre les Etats membres de l’Union européenne. Il est entré en vigueur le 13 décembre 2011.

Le *« six pack »* a notamment mis en place le *« semestre européen »*, qui s’articule comme suit :

* + Le Conseil européen fixe des priorités et des grandes orientations économiques ;
  + Chaque année au mois d’avril, chaque Etat membre soumet à la Commission européenne un *« Programme national de réforme »*, ci-après PNR, qui présente les réformes économiques structurelles que l’Etat mettra en œuvre pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen ;
  + Sur la base du PNR annuel, la Commission européenne peut émettre des recommandations à chaque Etat membre ;
  + Un mécanisme d’alerte a été institué qui permet à la Commission européenne d’établir un rapport annuel rendu public par lequel elle désigne les Etats membres affectés par un déséquilibre ou risquant de l’être. Une procédure a également été instituée en cas de déséquilibres excessifs.[[27]](#footnote-27)

Afin de contraindre les Etats membres à réduire leur déficit public en dessous de 3 % du PIB et leur dette publique en-deçà de 60 % du PIB, la procédure de correction a été revue et renforcée.[[28]](#footnote-28) Ainsi, la surveillance de la coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire des Etats membres a été sensiblement renforcée et l'Etat belge a été tenu de s'y conformer.

* La Décision du Conseil de l’Union européenne du 21 octobre 2010 [[29]](#footnote-29)

Cette décision fixe les priorités et grandes orientations économiques.

Une de ces grandes priorités est de relever le taux d’emploi à 75 % en insistant sur la nécessité d’accompagner les jeunes dans leur insertion sur le marché du travail et de mettre en place des dispositifs « *pour aider ces personnes à trouver un premier emploi, à acquérir de l’expérience professionnelle, ou à suivre un programme d’enseignement ou de formation complémentaire* ».

Parmi les lignes directrices de cette décision, il est indiqué que *« les Etats-membres devraient intervenir rapidement lorsque les jeunes se retrouvent au chômage*».

* Le Programme national de réforme[[30]](#footnote-30) de la Belgique de 2011

La Belgique a adopté ce programme en avril 2011 pour se conformer aux lignes directrices édictées par les réglementations et dispositifs européens détaillés ci-dessus.

La Belgique s’y fixe notamment comme objectif d’améliorer le taux d’emploi pour le porter à 73,2 % à l’horizon 2020 et en particulier l’emploi des jeunes.

Pour atteindre ces objectifs, la Belgique a décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, parmi lesquels figurent l'augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail (notamment les jeunes, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée, les personnes peu qualifiées, …) via des mécanismes de subsides réduisant le coût salarial de ces groupes et la réforme du système de chômage qui intègre davantage de procédures de suivi et d'accompagnement des chômeurs.

* L’accord de gouvernement du 1er décembre 2011 [[31]](#footnote-31)

Il rappelle les engagements de la Belgique 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 ;
* pris dans le PNR de 2011 (un taux d'emploi de 73,2 % en 2020 ce qui nécessite d’augmenter de plus de 5% le taux d’emploi de 2011).

La partie Il de l'accord du Gouvernement est consacrée aux réformes socio-économiques, parmi lesquelles figure la volonté de procéder à une réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi :

* il prévoit le transfert d'un grand nombre de compétences en matière d'emploi vers les Régions (contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, activation des demandeurs d'emploi et réductions du coût salarial pour les groupes-cibles, dispositifs de placement et d'apprentissage des demandeurs d'emploi). L'accord mentionne également que les Régions et l'Etat fédéral doivent coordonner leurs politiques pour atteindre les objectifs du PNR, et que le Gouvernement fédéral mettra en œuvre, dans le cadre de la neutralité budgétaire et dans le respect de l'accord institutionnel, un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, après concertation avec les Régions et les partenaires sociaux ;
* s'agissant des compétences strictement fédérales, il est prévu dans l'accord plusieurs moyens pour accroître le taux d'emploi. Ainsi, il envisage de réformer le régime d'assurance chômage pour encourager la participation au marché du travail, mais aussi de renforcer l'attractivité du travail, d’encourager l'emploi des travailleurs âgés, de favoriser la création d'emploi, d’augmenter la qualité de l'emploi, de moderniser le droit du travail, de renforcer les conditions d'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, de promouvoir l'égalité dans l'emploi, de lutter contre la fraude sociale ;
* la réforme qui concerne l'assurance chômage comprend plusieurs aspects : le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et leur limitation dans le temps, la dégressivité accrue des allocations de chômage, le renforcement des conditions pour complément d'ancienneté, l'accroissement du champ d'application de l'obligation de disponibilité et le renforcement de son contrôle, le resserrement des conditions de l'emploi convenable. L'objectif de la réforme est de favoriser la remise au travail tout en évitant un basculement de charges vers les CPAS.[[32]](#footnote-32)
* Le rapport annuel de 2011 de l’ONEm[[33]](#footnote-33)

Ce rapport démontre que l’ONEm avait procédé à une analyse *a priori* du contexte économique en général et, en particulier, du marché du travail et du taux d’emploi ainsi que des effets à venir des mesures structurelles envisagées comme l’illustrent les extraits suivants de ce rapport :

*« Les dernières prévisions officielles pour notre pays en 2012 font état d'une croissance proche de zéro et d'une stabilisation de l'emploi. Le budget de l'ONEM prévoit une légère augmentation du chômage indemnisé en 2012, amortie toutefois par les mesures structurelles décidées par le gouvernement »*

*« Malgré les bonnes performances de notre marché du travail ces dernières années, le nombre de chômeurs complets indemnisés et de prépensionnés (661 000) reste important. Les taux de sortie vers l'emploi restent faibles, en particulier pour les groupes à risque. Le nombre de chômeurs de longue durée reste élevé, même s'il a fortement reculé chez les moins de 50 ans. Et les écarts entre régions restent conséquents (...) ».*

*« II reste également du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % défini dans le cadre de la stratégie 2020 pour l'emploi et la croissance. Ce défi s'avère d'autant plus difficile que la conjoncture s'est dégradée et que les contraintes de consolidation budgétaire limitent les moyens disponibles. »*

Le chapitre consacré aux « *Perspectives 2012* » reprend une analyse très aboutie du marché de l'emploi (notamment en ce qui concerne toute la période 2000-2011) et des tendances du chômage.

Tous ces éléments justificatifs existaient et étaient établis au moment de l’adoption de la norme.

Il résulte de l’analyse combinée de tous ces éléments que la réforme visant à limiter à 36 mois les allocations d’insertion n’est qu’une mesure parmi tout un panel mis en place pour se conformer notamment à des impératifs dictés par l’Union européenne.

L’ONEm invoque encore d’autres éléments, postérieurs à l’adoption de la norme, pour établir le caractère approprié et nécessaire de la mesure, à savoir :

* Le rapport annuel de 2012 de l’ONEm[[34]](#footnote-34)

Ce rapport confirme la dégradation de la conjoncture économique ainsi que les nombreuses difficultés qui attendent l'ONEm, lequel s'est fixé un taux d'emploi de 73,2 % et rappelle que l'objectif de toutes ces réformes, qui font partie d'une politique plus large agissant à la fois sur l'offre et sur la demande, est de stimuler une plus grande participation au marché du travail et d'augmenter le taux d'emploi.

* Le Programme national de réforme[[35]](#footnote-35) de la Belgique de 2012

Il 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 de 2011. Il rappelle que : « *la situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités. (…) un système particulier sera développé pour les jeunes confrontés à des défis multiples (…)*

*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. »*

* Le Programme national de réforme de la Belgique de 2013

Il mentionne les mesures prises par tous les niveaux de pouvoir ( Etat fédéral, Régions et Communautés) pour améliorer le taux d'emploi. Il énumère et décrit longuement les diverses mesures prises par les Régions pour accroître l'activation et la formation des chômeurs :

* le décret du 12 janvier 2012 de la région wallonne relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion,
* l'arrêté du gouvernement wallon du 28 juin 2012 portant exécution du décret du 12 janvier 2012 précité,
* l'arrêté du gouvernement wallon du 18 juillet 2013 relatif aux stages de transition.
* La réponse de 2015 à des questions parlementaires.

Les 26 février 2015 et 13 mars 2015, en réponse à des questions posées par un sénateur, le ministre de l'Emploi s'est exprimé comme suit[[36]](#footnote-36) :

« *Je tiens à préciser que la mesure destinée à mettre fin aux allocations d'insertion a été prise par le gouvernement précédent, dans le cadre d'une réforme de l'assurance chômage. La limitation des allocations de chômage dans le temps ne se trouve pas dans l'accord de gouvernement actuel et n'est donc pas à l'ordre du jour.*

*J'estime que cette mesure de l'ancien gouvernement est une mesure correcte qui recherche l'équilibre entre, d'une part, l'encouragement à entrer sur le marché du travail et, d'autre part, la garantie d'un revenu de remplacement décent ; par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les allocations d'insertion ne tirent pas leur origine d'une période de travail assujetti à cotisation, mais sont basées sur le suivi d'études, sans paiement de cotisations.*

*Par le biais de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, j'ai toutefois effectué une adaptation spécifique pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. Étant donné que, fin 2014, les institutions régionales n'étaient pas encore tout à fait prêtes en ce qui concerne le développement de ces parcours d'accompagnement spécifiques pour les personnes qui présentent une incapacité de travail permanente d'au moins 33 % et les personnes souffrant de problématiques MMPP, la condition voulant que le chômeur ait intégré un tel programme au 31 décembre 2014, a été assouplie, la date ayant été repoussée au 28 février 2015 (…) ».*

* Le rapport annuel de 2015 de l’ONEm

Ce rapport est très intéressant en ce qu’il fournit les premiers bilans de l’application de la mesure. Il indique :

* + une augmentation du taux de sortie des bénéficiaires d’allocations d’insertion durant l’année 2015 : 29.155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d’insertion en 2015, principalement en raison de la mesure contrôlée,
  + que sur les 29.155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d’insertion en 2015, seules 3,8 % étaient des personnes de 50 ans ou plus,
  + que sur les 29.155 personnes qui ont perdu leur droit dans le courant de l’année 2015, il y en a 16.854 qui l’ont perdu en janvier 2015 ; les 12.301 autre personnes l’ont perdu dans le courant du reste de l’année 2015 (c’est-à-dire à une date comprise entre février et décembre 2015),
  + 18,5% des personnes qui ont perdu leur droit en janvier 2015  sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, tandis qu'elles sont 13,2% à être encore au travail au cours du 6e mois qui suit la fin du droit,
  + 50,5% des personnes qui ont perdu leur droit dans la période allant de février à mars 2015 sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, tandis qu'elles sont 34,6% à être encore au travail au cours du 6e mois qui suit la fin du droit,
  + 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,
  + que 25,3 % des personnes dont le droit s’est éteint entre février et mars 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,
  + que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d’emploi admis sur la base d’études augmente très nettement à partir du 1er trimestre 2015, en comparaison des années précédentes.

Ce rapport confirme déjà la diminution des dépenses de chômage de 10,1% en 2015.

* Le rapport annuel de 2016 de l’ONEm

Il confirme la diminution des dépenses pour le chômage qui est expliquée de la manière suivante :

*« Cette évolution à la baisse est due à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l’évolution démographique et, en particulier, à différentes réformes instaurées ces dernières années. Elle a également été renforcée par l’absence d’indexation en 2014 et 2015. La gestion rigoureuse et uniforme de l’ONEm en matière de contrôle et d’utilisation de nouvelles techniques affinant le ciblage des enquêtes permet également de limiter les abus, la fraude et l’usage impropre du système. »*

* Le cahier de 2016 relatif à la sécurité sociale du rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants.

Il confirme la diminution des dépenses pour le chômage en ces termes : *« les dépenses en matière de chômage reculent, quant à elles, du fait de la sixième réforme de l’Etat et, surtout, en raison de la diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés et du nombre de chômeurs temporaires, à la suite principalement des mesures budgétaires adoptées au cours des dernières années. »*

Conclusions relatives à l’analyse des justifications invoquées par l’ONEm.

En application des principes rappelés ci-dessus relativement au contrôle à opérer par le juge, et plus particulièrement quant à la possibilité de tenir compte de justifications apportées après l’adoption de la norme et à celle de tenir compte de catégories de destinataires de la norme, le tribunal considère que l’ONEm établit le caractère approprié de la réforme de l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 sauf pour la catégorie de chômeurs éloignés du marché du travail.

Il ressort des éléments avancés par l’ONEm que l’entrée en vigueur de la réforme a permis de diminuer les dépenses liées au chômage et donc de contribuer ainsi à l’objectif d’effort budgétaire. C’est évidemment une conséquence directe de la réforme puisque les allocations de chômage ne sont plus dues à toute une série de personnes. Toutefois, cette économie est réalisée sur le budget de l’Etat alloué pour le paiement des allocations de chômage et n’est pas une économie globale de l’Etat puisque certains chômeurs exclus ont dû faire appel à une autre forme de ressources également financées par l’Etat comme l’aide des CPAS.

Les chiffres fournis par les rapports de l’ONEm des années 2015 et suivantes démontrent que des chômeurs exclus ont été relancés vers l’emploi. Dès lors, même si certains ont dû faire appel à une autre forme de ressources financées par l’Etat, il en résulte tout de même au final une économie avérée.

La mesure est donc appropriée, toutes catégories de chômeurs considérées, pour ce qui concerne l’objectif d’effort budgétaire.

Le tribunal doit également vérifier le caractère nécessaire de la mesure, c’est-à-dire si elle atteint le but poursuivi en constituant la voie la moins attentatoire au droit qui fait l’objet du recul significatif.

Le contrôle du tribunal à cet égard reste marginal.

Comme le rappelle l’ONEm, la mesure de suppression des allocations d’insertion après 36 mois n’est qu’une mesure parmi d’autres pour atteindre les objectifs de relance d’emploi et d’efforts budgétaires.

L’Etat fédéral a en effet également pris d’autres types de mesure pour renforcer l’attractivité du travail[[37]](#footnote-37) ou favoriser la création d’emploi[[38]](#footnote-38).

Il n’apparaît pas qu’une autre mesure moins attentatoire au niveau de protection, aurait permis d’atteindre le même niveau d’objectifs, même en combinaison avec les autres mesures prises par l’Etat.

En ce qui concerne l’objectif de relance de l’emploi, la réforme atteint globalement cet objectif pour les personnes qui ne sont pas éloignées du marché du travail. Elle est donc appropriée pour ces personnes. Le caractère nécessaire est également établi eu égard à ce qui vient d’être explicité ci-dessus.

Le corolaire est que la mesure n’est pas appropriée, ni nécessaire, pour la catégorie des personnes éloignées du marché du travail.

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal se fonde essentiellement sur les deux axes suivants qui seront détaillés ci-dessous :

* l’analyse des données chiffrées contenues dans le rapport de l’ONEm de 2015, déjà mentionnées ci-dessus, tirant le premier bilan suite à l’entrée en vigueur de la réforme,
* l’absence de mesures d’accompagnement spécifiques pour les personnes éloignées du marché du travail.

Analyse détaillée du premier axe :

Pour rappel, l’application de la mesure ne s’est pas faite du jour au lendemain puisque les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1er janvier 2012, ont prévu le départ de la période de 36 mois à partir du 1er janvier 2012 sans tenir compte des périodes de chômage antérieures à cette date. En cas de travail ou formation pendant cette période de 36 mois, elle est allongée en conséquence.

Dès lors, c’est ainsi que certains chômeurs ont été exclus dès le 1er janvier 2015 parce que leur période de 36 mois est venue à échéance sans être prolongée.

Les chômeurs exclus après janvier 2015 sont des personnes dont la période de 36 mois est venue à échéance plus tard parce qu’elle a été suspendue le temps d’une occupation professionnelle ou d’une formation.

Il ressort du rapport annuel de l’ONEm de 2015 que sur les 29.155 personnes qui ont perdu leur droit dans le courant de l’année 2015, il y en a 16.854 qui l’ont perdu en janvier 2015 ; les 12.301 autres personnes l’ont perdu dans le courant du reste de l’année 2015 (c’est-à-dire à une date comprise entre février et décembre 2015).

Parmi les personnes qui ont perdu leur droit en janvier 2015, 18,5% sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, tandis qu'elles sont 13,2% à être encore au travail au cours du 6e mois qui suit la fin du droit.

Parmi les personnes qui ont perdu leur droit dans la période allant de février à mars 2015, 50,5% sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, tandis qu'elles sont 34,6% à être encore au travail au cours du 6e mois qui suit la fin du droit.

Il est établi que l’accès à l’emploi est nettement meilleur pour les personnes qui ont bénéficié d’une prolongation de leur droit, c’est-à-dire celles qui ont travaillé ou se sont formées pendant une certaine période au cours des 3 dernières années, s’agissant de personnes qui ne sont donc pas éloignées du marché du travail.

L’ONEm explique d’ailleurs lui-même cette différence par le fait que les personnes exclues en janvier 2015 bénéficiaient souvent d'allocations depuis bien plus longtemps que 3 ans. Il s'agit souvent de chômeurs de très longue durée pour lesquels les allocations d'insertion n'étaient manifestement pas parvenues à remplir leur objectif d'insertion sur le marché du travail.

Cette constatation est d’ailleurs confirmée par d’autres chiffres puisque 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) alors que seulement 25,3 % des personnes dont le droit s’est éteint entre février et mars 2015 ont connu un tel passé de chômage.

L’ONEm précise encore, dans son rapport, que le groupe des personnes dont le droit s’est éteint en janvier 2015 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 intégrer sur le marché de l'emploi et certainement à court terme.

Analyse détaillée du second axe :

Comme l’indique l’ONEm des mesures ont été prises pour accompagner mieux les chômeurs en vue de leur intégration sur le marché de l’emploi à savoir :

* le décret du 12 janvier 2012 de la région wallonne relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion,
* l'arrêté du gouvernement wallon du 28 juin 2012 portant exécution du décret du 12 janvier 2012 précité, qui prévoit un accompagnement individualisé et plus étroit de certains demandeurs d'emploi notamment les jeunes de moins de 25 ans et les chômeurs bénéficiant d'allocations d'insertion,
* l'arrêté du gouvernement wallon du 18 juillet 2013 relatif aux stages de transition,
* un accord de coopération, conclu entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, le 6 novembre 2013, qui prévoit la mise en place d’un stage de transition en entreprise destiné aux jeunes qui n'ont qu'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur qui se trouvent dans la 2e moitié du stage d'insertion professionnelle et qui ont reçu 2 évaluations positives,
* la modification des articles 59 bis/1, 59 ter/1, 59 quater/1 à 59 quater/3, 59 quinquies/1 et 59 quinquies/2 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 pour renforcer le suivi et le contrôle de recherche d’emploi des 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).

Si certaines de ces mesures visent plus spécifiquement la relance de l’emploi chez les jeunes ou leur accompagnement vers l’emploi, elles restent, pour la plupart, générales et d’application à tous les bénéficiaires d’allocations d’insertion sans distinction. Elles ne mettent rien de spécifique en place pour les travailleurs les plus éloignés du marché du travail pour qui la réinsertion professionnelle est, par nature, plus compliquée, comme l’ONEm le reconnaît lui-même déjà dans son rapport annuel de 2015.

Application de ces conclusions au cas de Madame K.

Le tribunal considère que Madame K ne fait pas partie de la catégorie de chômeurs éloignés du marché du travail au moment de son exclusion.

Pour rappel, elle a été exclue le 16 février 2015.

Elle déclare elle-même qu’avant son exclusion, elle a travaillé en tant qu’employée, professeure de philosophie, animatrice et professeure de morale.

Ces prestations ont permis de prolonger son droit aux allocations d’insertion jusqu’au 16 février 2015 alors que son droit prenait fin initialement le 1er janvier 2015.

Le dossier administratif de l’ONEm recense les prestations accomplies pendant la période de 36 mois débutant au moment de l’entrée en vigueur de la réforme, soit à partir du 1er janvier 2012. Il indique ainsi des prestations effectuées au premier et 2è trimestres 2012, aux 3è et 4è trimestres 2013 et au 2è trimestre 2014.

Ces prestations ont permis de prolonger le droit de 46 jours.

Dès lors que Madame K a gardé un tel contact avec le marché du travail dans les mois qui ont précédé son exclusion, elle ne peut pas être considérée comme chômeur éloigné du marché du travail au moment de son exclusion.

C.3. Quant au caractère proportionné du recul.

A titre préalable, ce contrôle est effectué pour les chômeurs qui ne font pas partie de la catégorie des chômeurs éloignés du marché du travail. En effet, pour cette dernière catégorie, il est inutile de procéder au contrôle de proportionnalité puisqu’il est déjà acquis que la mesure n’est pas justifiée par des motifs liés à l’intérêt général puisque le tribunal a retenu que, pour cette catégorie, le recul de protection n’est pas approprié, ni nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis.

Le tribunal considère que le recul est proportionné car :

* la réforme n’a pas eu pour effet de supprimer purement et simplement les allocations d’insertion, elle les a limitées dans le temps à une période de 36 mois ;
* la durée de la période de limitation, soit 36 mois, ne paraît pas déraisonnable pour espérer s’insérer sur le marché du travail après avoir terminé ses études. Cette durée est d’ailleurs la plus élevée parmi les Etats qui octroient de telles allocations aux jeunes diplômés qui n’ont pas encore cotisé suffisamment à la sécurité sociale ;
* la mesure vise un régime d’allocations de chômage qui se veut, par nature temporaire, puisque les allocations d’insertion, anciennement allocations d’attente, constituent un régime transitoire offert aux jeunes diplômés dans l’attente de leur insertion sur le marché du travail ;
* la mesure vise un régime non contributif puisque les allocations d’insertion sont accordées à des assurés sociaux qui n’ont pas encore suffisamment cotisé à la sécurité sociale ; cette circonstance entre en considération dans le contrôle du caractère proportionné de la mesure ;
* la mesure n’a pas eu pour effet de conduire immédiatement dès son entrée en vigueur, le 1er janvier 2012, à des exclusions car la période de chômage antérieure au 1er janvier 2012 a été immunisée pour le calcul de la durée de base de 36 mois ; dès lors, pour tous les chômeurs concernés, la période de 36 mois a commencé à courir le 1er janvier 2012 même s’ils comptaient déjà un important passif de chômage ;
* il existe des possibilités de prolonger la période de 36 mois pour des chômeurs qui font face à des circonstances (médicales par exemple) qui rendent l’insertion professionnelle plus compliquée ;
* des mesures ont été prises en parallèle à la réforme pour intensifier le régime d’accompagnement des bénéficiaires des allocations d’insertion, et plus spécifiquement encore pour les jeunes travailleurs, en vue de leur insertion sur le marché du travail ;
* les personnes en fin de droit peuvent rester inscrites comme demandeur d’emploi, et même si elles ne bénéficient plus d’allocations, elles peuvent toujours continuer à bénéficier de certains services et avantages mis en place par le FOREm ;

L’ensemble de tous ces éléments permet de justifier le caractère proportionné du recul de protection engendré par la réforme.

C.4. Conclusions et application au recours de Madame K.

Comme déjà précisé ci-dessus, Madame K ne fait pas partie de la catégorie des chômeurs éloignés du marché du travail.

Dès lors, la mesure ne viole pas l’obligation de *standstill* pour la catégorie de chômeurs dont fait partie Madame K et c’est à bon droit que l’ONEm a appliqué, en l’espèce, l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié par l’article 9 de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, précité.

La décision de l’ONEm doit donc être confirmée.

**2.3. Quant aux dépens.**

Il y a lieu de condamner l’ONEm aux dépens, conformément à l’article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

En l’espèce, les dépens sont uniquement constitués de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

En effet, aucune indemnité de procédure n’est due puisque Madame K n’était pas représentée par un avocat.

En application de l’article 4, § 2, alinéa 3, et de l’article 5 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, sauf si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la juridiction liquide le montant de 22 € de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens. Cette contribution doit être liquidée en termes de dépens même si elle n’a pas été perçue lors de l’inscription de la cause au rôle[[39]](#footnote-39).

**PAR CES MOTIFS**

**LE TRIBUNAL,**

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement, en premier ressort et sur l’avis oral de Monsieur C. GABER, Auditeur du travail de Liège,

Dit le recours recevable et non fondé,

Condamne l’ONEm au paiement de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée au montant de 22€.

**AINSI jugé par la Huitième chambre du Tribunal du Travail de Liège - Division Liège composée de:**

|  |  |
| --- | --- |
| THOMAS Sandrine, | Juge, |
| BORREMANS Catherine, | Juge social employeur, |
| TAVOLIERI Philippe, | Juge social employé, |

Et prononcé en langue française à l’audience publique de la même chambre le **14/12/2023 par Sandrine THOMAS,** Juge, assistée de **Edwige FRAITURE, Greffier,**

**Le Juge, les Juges sociaux le Greffier,**

1. Selon le dossier administratif de l’ONEm [↑](#footnote-ref-1)
2. Voy. sur la question de la prise de connaissance : C-E CLESSE, le délai de recours, in Le contentieux du droit de la sécurité sociale, Anthemis, 2012, p. 117. [↑](#footnote-ref-2)
3. C. trav. Liège, div. Liège, ch. 2-A, 14 décembre 2020, RG n° 2020/AL/43 et C. trav. Liège, div. Liège, ch. 2-G, 25 février 2022, RG n° 2021/AL/242, inédits à la connaissance du tribunal. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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, MB., 30 décembre 2011 [↑](#footnote-ref-4)
5. 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, MB., 30 décembre 2011 [↑](#footnote-ref-5)
6. 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, MB., 30 décembre 2011 [↑](#footnote-ref-6)
7. voir notamment Cass., 7 juin 1983, R.G. n° 7444, Pas., 1983, I, p. 1124 ; Cass., 9 septembre 2002, R.G. n° S.00.0125.F, J.T.T., 2002. [↑](#footnote-ref-7)
8. C. Trav. Liège, 4 août 2020, RG 2019/AL/532, www.terralaboris.be [↑](#footnote-ref-8)
9. Avis n° 50.751/1 : les avis sont publiés sur http://www.raadvst consetat.be [↑](#footnote-ref-9)
10. Et aussi à la jurisprudence de la cour du travail de Liège, voy. C. trav. Liège, 11.09.2017, Onem c/ A. RG 2016/AL/413 ; C. trav. Liège, 09.11.2017, RG 2016/AL/358, Onem c/ V *;* [↑](#footnote-ref-10)
11. C. Trav. Liège, div. Liège, 25 avril 2022, RG 2021/AL/542 ; C. Trav. Liège, div. Liège, 9 mai 2022, RG 2016/AL/725 ; C. Trav. Liège, div. Liège, 26 septembre 2022, RG 2021/AL/558 ; inédits à la connaissance du tribunal. [↑](#footnote-ref-11)
12. En ce sens : Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, n° S.14.0011.F, juridat, *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l’obligation de standstill » ; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, juridat ; Voy. aussi, entre autres: C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be; C. C., n° 133/2015, 1er octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be. [↑](#footnote-ref-12)
13. D. Dumont, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l’article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68. [↑](#footnote-ref-13)
14. C. Trav. Liège, 4 août 2020, RG 2019/AL/532, www.terralaboris.be. [↑](#footnote-ref-14)
15. D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, p.601-611  [↑](#footnote-ref-15)
16. D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, p.601-611 ; D. DUMONT, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, p. 621-628, point 31 et les références citées précisément sur cette question en note 17 ; T. Trav. Liège, 21.06.2016, RG 15/3413/A  [↑](#footnote-ref-16)
17. 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. 48 et 49 qui cite C. Trav. Liège, div. Liège, 9 février 2023, RG 2022/AL/20, inédit. [↑](#footnote-ref-17)
18. 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 50 et 51, qui cite I HACHEZ, « le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruxelles, Bruylant, 2008. [↑](#footnote-ref-18)
19. C. Trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 février 2016, RG 2015/AU/48, inédit et C. Trav. Liège, div. Liège, 9 février 2023, RG 2022/AL/20, inédit. [↑](#footnote-ref-19)
20. Voy. C. Trav. Liège, div. Namur, 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, disponible sur le site de terralaboris et C. Trav. Liège, div. Neufchâteau, 11 janvier 2023, RG 2022/AU/9, disponible sur [www.strada.be](http://www.strada.be) et cités par F. LAMBINET, op. cit., p. 51. [↑](#footnote-ref-20)
21. Cass, 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F, www.terralaboris.be [↑](#footnote-ref-21)
22. F. LAMBINET, op. cit., p. 51. [↑](#footnote-ref-22)
23. 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-23)
24. Cass, 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F, www.terralaboris.be [↑](#footnote-ref-24)
25. 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. [↑](#footnote-ref-25)
26. Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. [↑](#footnote-ref-26)
27. Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. [↑](#footnote-ref-27)
28. Règlement CUE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 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. [↑](#footnote-ref-28)
29. Décision (UE) n°2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l’emploi des Etats membres. [↑](#footnote-ref-29)
30. PNR [↑](#footnote-ref-30)
31. https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\_sections/searchlist/Accord\_de\_Gouvernement\_1er\_decembre\_2011.pdf. [↑](#footnote-ref-31)
32. Des dispositions seront adoptées pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS. C’est dans ce cadre que les articles 43/1 et 43/2 ont été insérés dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. [↑](#footnote-ref-32)
33. https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\_Annuel/2011/RA\_2011.pdf. [↑](#footnote-ref-33)
34. <https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_1FR.pdf> (volume I)

    et <https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_2FR.pdf> (volume 2). [↑](#footnote-ref-34)
35. https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr\_2012.pdf. [↑](#footnote-ref-35)
36. Réponse du 26 février 2015 à la question écrite n° 6-390 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux et réponse du 13 mars 2015 à la question écrite n° 6-391 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux, Q.R., Sénat, 2015. [↑](#footnote-ref-36)
37. augmenter le salaire net en augmentant la quotité exemptée d'impôts et en relevant le salaire minimum. [↑](#footnote-ref-37)
38. en augmentant les réductions de cotisations sociales pour les premiers engagements. [↑](#footnote-ref-38)
39. Cass., 26 novembre 2018, [www.juportal.be](http://www.juportal.be) [↑](#footnote-ref-39)