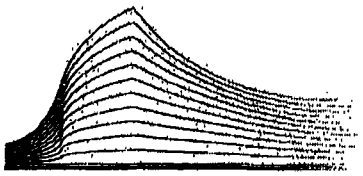

Copie
Délivrée à: me. JOASSART Pierre
art. 792 C.J.
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire	Délivrée à
2019 / 1932	
Date du prononcé	
11 septembre 2019	
Numéro du rôle	
2016/AB/651 **2016/AB/661**	
Décision dont appel	
15/633/A	

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001482161-0001-0016-01-01-1

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire (art.747C.J.
Définitif
Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

R.G. N° 2016/AB/651

domiciliée à

partie appelante,
ne comparaissant pas,

contre

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie intimée au principal et appelante sur incident,
représentée par Maître HUBERT loco Maître DELVOYE André, avocat à 1420 BRAINE-L'ALLEUD,

en présence de :

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE WALHAIN, dont les bureaux sont établis à 1457 WALHAIN, rue Chapelle Sainte Anne 12,
partie,
représentée par Maître JOASSART Pierre, avocat à 1000 BRUXELLES,

R.G. N° 2016/AB/661

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE WALHAIN, dont les bureaux sont établis à 1457 WALHAIN, rue Chapelle Sainte Anne 12,
partie appelante,
représentée par Maître JOASSART Pierre, avocat à 1000 BRUXELLES,

contre :

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie intimée au principal et appelante sur incident,
représentée par Maître HUBERT loco Maître DELVOYE André, avocat à 1420 BRAINE-L'ALLEUD,

en présence de :

domiciliée à
partie,
ne comparaissant pas,

★

★ ★

INDICATIONS DE PROCEDURE

1. La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

2. Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats, notamment :

- le jugement, rendu entre parties le 17 juin 2016 par le tribunal du travail du Brabant wallon, division Wavre, 4ème chambre (R.G. 15/633/A) ; ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel de Madame , reçue au greffe de la cour le 30 juin 2016, et notifiée le 1er juillet 2016 à la partie intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- la requête d'appel du CPAS, reçue le 1er juillet 2016, et notifiée le 4 juillet 2016 à la partie intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- les ordonnances rendues sur pied de l'article 747 du Code judiciaire en date du 1er septembre 2016 fixant un calendrier procédural et une date de plaidoiries dans les deux causes (R.G. : 2016/AB/651 & 2016/AB/661);

- les ordonnances rendues sur pied de l'article 747 du Code judiciaire en date du 1er juin 2018 fixant un nouveau un calendrier procédural et une nouvelle date de plaidoiries dans les deux causes (R.G. : 2016/AB/651 & 2016/AB/661);
- les conclusions principales de la partie intimée reçues au greffe le 2 novembre 2016 et celles du CPAS reçues au greffe le 29 décembre 2016 ;
- les conclusions de synthèse de la partie intimée reçues au greffe le 3 mars 2017 et celles du CPAS reçues au greffe le 2 mai 2017 ;
- les (secondes) conclusions de synthèse de la partie intimée reçues au greffe le 3 juillet 2017 et celles du CPAS reçues au greffe le 4 décembre 2018 ;
- les (troisièmes) conclusions de synthèse de la partie intimée reçues au greffe le 3 septembre 2018 ;
- les « ultimes conclusions de synthèse » de la partie de la partie intimée reçues au greffe le 15 mai 2019 ;
- les dossiers des parties déposés respectivement pour le CPAS le 28 mars 2019 et pour la partie intimée le 12 juillet 2016 ;

3. Le CPAS et l'ONEm ont comparu comme dit ci-dessus, et ont été entendus à l'audience publique du 22 mai 2019; Madame J. n'était ni présente ni représentée. Les débats ont été clos et la cause a été communiquée au ministère public. Madame Nadine MEUNIER, Avocat général f.f., a déposé un avis écrit au greffe le 25 juin 2019, auquel la partie intimée a répliqué par un écrit déposé le 2 août 2019.

Les causes ont ensuite été prises en délibéré.

4. Les causes concernent les mêmes parties et la même décision litigieuse ; l'appel est dirigé par chacun des appelants, à l'encontre du même jugement. Il convient dès lors, sur pied de l'article 30 du Code judiciaire, de joindre les causes, en raison de leur connexité.

I. LES DEMANDES ORIGINAIRES – LE JUGEMENT – LES DEMANDES EN APPEL

Les demandes originaires

5. Madame I demandait au tribunal :
   - *« D'annuler la décision de l'ONEM, de date inconnue portant exclusion du bénéfice des allocations d'insertion professionnelle à compter du 1er janvier 2015 ;*
   - *De condamner l'ONEM au paiement à la partie requérante des allocations d'insertion à compter du 1er janvier 2015, à majorer des intérêts judiciaires ;*
   - *De condamner l'ONEM au paiement des frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure. »*

6. Par requête en intervention volontaire déposée le 9 juin 2015, le CPAS demandait au tribunal de dire son intervention recevable, d'annuler la décision litigieuse, et de condamner

l'ONEm au paiement des allocations d'insertion professionnelle échues depuis le 1er janvier 2015, à majorer des intérêts légaux, puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité.

Le jugement

7. Par jugement du 17 juin 2016, le tribunal :

« Statuant contradictoirement,
Sur avis écrit du Ministère Public,
Dit le recours recevable mais non fondé,
En déboute Madame J.
Déclare l'intervention volontaire recevable mais non fondée ;
En déboute le CPAS de Walhain
Délaisse à chacune des parties la charge de ses propres dépens, non liquidés à ce jour, à défaut du relevé détaillé».

Les demandes en appel

8. Madame J. demande à la cour de :

« Réformer le jugement a quo en toutes ses dispositions, sauf en ce qu'il a déclaré l'action recevable ;
En conséquence :
Annuler la décision de l'ONEM portant exclusion du bénéfice des allocations d'insertion ;
Condamner l'ONEM à supporter les entiers frais et dépens des deux instances »

9. Le CPAS demande à la cour de :

« Réformer le jugement a quo en toutes ses dispositions, sauf en ce qu'il a déclaré l'action recevable ;
En conséquence :
Annuler la décision de l'ONEM portant exclusion du bénéfice des allocations d'insertion ;
Condamner l'ONEM au paiement des allocations d'insertion professionnelle échues depuis le 1er janvier 2015, à majorer des intérêts légaux puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité.
Condamner l'ONEM à supporter les entiers frais et dépens des deux instances »

10. L'ONEm a formé un appel incident par conclusions déposées le 2 novembre 2016 ; il demande à la cour de :

« Déclarer l'appel principal recevable mais non fondé

Quant à l'appel incident, le déclarer recevable et fondé
En conséquence, déclarer le recours originaire et la requête en intervention volontaire irrecevables et non fondés
Délaisser à chacune des parties le montant de ses dépens. »

II. ANTECEDENTS

11. Les seuls éléments de faits qui ressortent des pièces auxquelles la cour peut avoir égard et des déclarations non contredites des parties, sont les suivants :

- Madame J. est née le 15 juillet 1971.
- Les parties ne donnent aucune indication quant à son parcours scolaire, ni quant à ses qualifications.
- Elle vit seule avec ses trois enfants.
- Elle a perçu des allocations à charge de l'ONEm à partir du mois de mars 1992.
- Elle en a été exclue (par la décision litigieuse prise par l'ONEm) à dater du 1er janvier 2015 ; cette décision (non datée) précise pour l'essentiel ce qui suit :

  « (...) En vertu de l'A.R. du 28/11/2011, le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 3 ans.
  Vous avez déjà été informé par votre organisme de paiement que votre droit aux allocations d'insertion prend fin le 31/12/2014. Par conséquent, vous percevrez, en principe, des allocations pour la dernière fois fin décembre/début janvier. (...) »

- Elle a été occupée en qualité de travailleur salarié du 30 mai 2006 au 31 octobre 2008 et du 1er novembre 2008 au 30 juin 2009.
- A partir du 1er janvier 2015, le CPAS lui a octroyé un revenu d'intégration sociale.

III. LA DECISION DE LA COUR

III.A. La recevabilité des appels

12. Le jugement attaqué a été prononcé le 17 juin 2016 et notifié le 23 juin 2016. Les appels formés par Madame J. et par le CPAS les 30 juin et 1er juillet 2016, l'ont donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Ces appels ont en outre été faits dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code.

13. L'appel incident de l'ONEm remplit également les conditions de forme requises.

14. Les appels sont recevables.

III.B. La recevabilité de l'intervention volontaire

15. Conformément à l'article 18 du Code judiciaire, *« l'intérêt doit être né et actuel »*.

Le CPAS, qui a octroyé à Madame Ji un revenu d'intégration sociale suite au fait que l'ONEm a cessé de payer les allocations d'insertion qu'elle percevait jusque-là, a un intérêt, né et actuel, à entendre condamner l'ONEm à lui octroyer lesdites allocations d'insertion, puisqu'en ce cas, le CPAS sera déchargé du poids financier que constitue l'octroi du revenu d'intégration sociale (résiduaire par rapport aux allocations d'insertion), et le revenu d'intégration sociale versé pour la même période pourra, le cas échéant, être récupéré par le CPAS.

Cet intérêt existe toujours en appel, le CPAS poursuivant la réformation du jugement pour les mêmes motifs financiers.

L'appel incident de l'ONEm est non fondé. Le jugement doit être confirmé sur ce point.

III.C. Quant à l'obligation de « standstill »

16. 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 [l'ordonnance] 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 (...) ; 2° le droit à la sécurité sociale (...) ; 3° le droit à un logement décent ; 4° le droit à la protection d'un environnement sain ».

L'obligation de standstill visée à l'article 23 de la Constitution *« s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général »* (v. notamment, Cour Const. , n° 102/2011, 31 mai 2011, B.3.2.; voy. aussi Cour Const., n° 135/2011, 27 juillet 2011, B.5.2; Conseil d'Etat., n° 215.309, Cléon Angelo, 23 septembre 2011; Conseil d'Etat, n° 216.702, Confédération des syndicats chrétiens et al., 6 décembre 2011).

La Cour de cassation l'a également précisé, en ces termes :
« Dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général » (Cass., 18 mai 2015, R.G. S.14.0042.F, www.juridat.be)

La notion de « législateur compétent » ne se limite pas au pouvoir législatif, mais vise également le pouvoir exécutif, lorsque la matière – comme en l'espèce – trouve son siège dans un arrêté royal :
« 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.
(Cass. 15 décembre 2014, R.G. S.14.0011.F, www.juridat.be; v. également : C.T. Liège, division Liège, 2e ch, 8 janvier 2018, R.G. 2016/AL/776).

Comme l'a indiqué la Cour de cassation dans son arrêt du 18 mai 2015 (*op.cit.*) :

« En procédant ainsi au contrôle du respect de l'obligation de standstill imposée au Roi par cette disposition constitutionnelle, l'arrêt ne viole ni l'article 7, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui charge le Roi de déterminer les conditions du droit aux allocations de chômage ni le principe général du droit de la séparation des pouvoirs. »

La cour de céans, autrement composée, a, à cet égard souligné qu' : *« au contraire, comme le constituant le leur impose (les juridictions du travail) exercent le pouvoir qui leur a été conféré par celui-ci. Ce pouvoir s'exerce indépendamment de remarques faites ou non par le Conseil d'Etat dans son avis préalable (spécialement lorsque, comme en l'espèce, il a rendu son avis sous le bénéfice de l'urgence (...) et donc selon un examen limité »* (C.T. Bruxelles, 8e ch., 20 février 2019, R.G. 2017/AB/479).

Le contrôle ainsi opéré par les juridictions du travail n'est pas un contrôle d'opportunité. Le législateur (au sens large), s'il ne peut sans motif d'intérêt général opérer un recul significatif d'un droit garanti par l'article 23 de la Constitution, conserve le pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré.

F. LAMBINET synthétise les étapes du raisonnement à suivre, en ces termes: *« (...) lorsque le requérant établit l'existence d'un recul significatif entre la norme litigieuse et la norme de base (i), il appartient à l'autorité, d'une part, d'exposer quel est le motif d'intérêt général qui*

a présidé à cette régression (ii), et, d'autre part, de montrer en quoi celle-ci est, in casu, appropriée, nécessaire et proportionnée (au sens strict) à l'objectif légitime identifié (iii) » (F. LAMBINET, « Mise en oeuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », Terra Laboris, p.9).

Le même auteur souligne en effet, en ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve, ce qui suit :

« Le principe de standstill implique une répartition de la charge de la preuve : il appartient au requérant de démontrer un amoindrissement du niveau de protection préalablement reconnu à un droit fondamental (lequel doit être significatif), tandis qu'il appartient à l'autorité normative de prouver la légitimité et la proportionnalité de la disposition (significativement) régressive épinglée » (F. LAMBINET, *op.cit.*, p.11, et références citées).

A cet égard, il a été relevé à juste titre que : *« par application du principe général de légalité, il appartient en effet à l'autorité, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi, de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle. Cette règle, traditionnelle au contentieux administratif, ne s'applique pas différemment devant les juridictions judiciaires (...)* » (C.T. Liège, division Liège, 25 mars 2019, R.G. 2017/AL/441).

17. Il convient d'examiner, en premier lieu, s'il existe un recul significatif du niveau de protection, lorsque l'on compare la norme de base (qui était applicable immédiatement avant l'adoption de la norme litigieuse), et la norme nouvelle, litigieuse.

Il ne s'agit pas, à cet égard, d'opérer une comparaison avec des réglementations ou des législations en matière de chômage d'autres pays[1], une telle comparaison étant sans incidence sur la vérification de la norme litigieuse (prise en droit belge) au regard de l'article 23 de la Constitution belge.

La norme nouvelle est celle que prévoit l'article 63 § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dans sa version applicable au litige, tel que modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011[2] insérant notamment un §2, rédigé 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.

---

[1] L'argument de l'ONEm à cet égard semble toutefois davantage viser une justification de la mesure plutôt qu'un examen d'un « recul significatif ».

[2] Arrêté royal du 28 novembre 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, *M.B.* 30 décembre 2011, entré en vigueur le 1er janvier 2012.

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. (...)

Comme l'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt du 5 mars 2018 (numéro de rôle : S.16.0033.F/2, www.juridat.be), la norme « de base » en l'espèce ne prévoyait aucune limitation dans le temps aux allocations d'insertion puisque « *jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, le droit aux allocations d'insertion, alors dénommées allocations d'attente, n'était pas limité dans le temps* ».

La limitation dans le temps des allocations d'insertion constitue un recul du degré de protection dans le chef de Madame J , puisque ce droit aux allocations d'insertion, accordé auparavant sans limite de temps, se voit à présent limité à une période de 36 mois.

Ce recul est significatif, puisqu'il entraîne au terme de cette période, la suppression, sans aucune mesure compensatoire, des allocations d'insertion.

Tel a été le cas pour Madame J , les parties précisant qu'elle n'a plus touché d'allocations d'intégration à dater du 1er janvier 2015.

L'ONEm ne conteste d'ailleurs pas, en tant que telle, l'existence d'un tel recul de la protection sociale de l'intéressé.

18. Se pose ensuite la question de la possibilité de justifier le recul significatif :

« Depuis la thèse d'Isabelle Hachez, à qui l'on doit d'avoir construit le régime juridique précis de l'obligation de standstill à partir du droit international des droits de l'homme, on sait en effet que cette obligation n'est pas absolue mais relative.

Autrement dit, l'effet cliquet s'accommode de restrictions, afin de préserver le pouvoir d'appréciation du législateur. Toutefois – et c'est capital –, ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité. A ce titre, il s'impose de vérifier que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général, qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.

Pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, pèse aussi sur le pouvoir législatif une obligation de nature procédurale, ou formelle: il appartient aux auteurs de la norme de s'expliquer soigneusement, dans l'acte litigieux, sur les raisons qui motivent la régression» (Daniel DUMONT, «Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill», J.T., 2013, p. 773, et références citées).

19. Pour ce qui concerne l'objectif lié à l'intérêt général, l'ONEm se réfère à cet égard au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, lequel précise notamment que:

« 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 »

Comme l'a déjà exposé la cour de céans, autrement composée : « *ces motifs ont été invoqués pour justifier l'urgence d'obtenir l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de cinq jours ouvrables* » et non pour justifier le recul de la protection sociale (C.T. Bruxelles, 8e ch., 20 février 2019, R.G. 2017/AB/479).

A supposer que ces motifs puissent être retenus *au titre de justification de la mesure*, il en ressort essentiellement trois :

1) un objectif budgétaire (assainir les finances publiques en réduisant les dépenses liées au chômage) ;
2) la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi ;
3) un objectif (pour 2020) d'un taux d'emploi de 73,2%.

Ces motifs, ainsi formulés, sont conformes à l'intérêt général.

20. Le recul de protection sociale est-il approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs?

La cour estime que, dans le cas d'espèce, le caractère approprié et nécessaire au regard des motifs invoqués n'est pas suffisamment établi.

En effet :

- Madame J. n'appartient pas à la catégorie de « jeunes travailleurs » au sens de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (la limite étant fixée à 25 ans depuis le 1er janvier 2015). L'objectif de la mesure visant à favoriser l'insertion des *jeunes travailleurs* n'est donc pas approprié (ni *a fortiori* nécessaire).

- Si l'objectif d'un taux d'emploi (de 73,2%) ou d'une politique de relance de l'emploi, dépasse en soi la problématique des seuls jeunes travailleurs, et s'il est probable que le but, implicite, fût de « pousser » les destinataires de la mesure à chercher « plus activement » un emploi, il n'en demeure pas moins que la question demeure de savoir en quoi le fait de supprimer tout accompagnement à l'insertion professionnelle constituerait une mesure appropriée, dans ce but, pour une personne dans la situation de Madame J.

- La réduction des dépenses liées au paiement d'allocations de chômage semble, de manière générale, être une mesure appropriée à un objectif (d'économie) budgétaire.

  L'ONEm avance une série de chiffres, dans ses conclusions de synthèse, notamment quant au nombre de personnes ayant perdu le droit aux allocations d'insertion suite à cette mesure. L'ONEm ne dépose pas la moindre pièce à cet égard, ce qui rend ces chiffres invérifiables.

  A défaut du moindre élément établissant les effets escomptés de la mesure et son accomplissement, *« toute comparaison des effets de la mesure litigieuse avec la régression qu'elle impose est illusoire et tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de cette mesure est concrètement impossible »* (C.T. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, R.G. 15/956/A).

  Par ailleurs, l'ONEM avance (en se référant à un article de presse, non produit) qu' *« entre 60 et 70 % des personnes exclues du bénéfice des allocations d'insertion ne sont donc pas prises en charge par l'aide sociale »*.

  A supposer même que ce chiffre corresponde à la réalité, cet argument est irrelevant en l'espèce, puisqu'il fait fi de la situation concrète de Madame J. , celle-ci ayant précisément pu obtenir l'aide du CPAS. L'objectif d'économie « globale » n'est donc pas rencontré *dans le cas d'espèce.*

- Enfin, il n'est pas établi que la mesure réponde, toujours de manière générale, au critère de *nécessité :* il ne ressort strictement d'aucun élément soumis à la cour que

l'autorité réglementaire ait vérifié s'il existait *« une mesure moins régressive susceptible d'atteindre le même objectif »*[3]. Ce critère de nécessité, qui ne semble pas avoir été envisagé de manière générale, n'est *a fortiori* pas établi à l'égard de la situation concrète de Madame J.

21. L'ONEm invoque également, en vue de justifier la mesure, que *« l'octroi des allocations d'insertion déroge (au) principe d'assurance, puisque dans ce cas, des allocations sont versées sans que les jeunes concernés aient jamais cotisé (ou cotisé suffisamment) à la sécurité sociale »*.

Le préambule de l'arrêté royal ne le précise nullement.
En toute hypothèse, cet argument de l'ONEm ne peut être retenu, puisque Madame J a travaillé à diverses reprises, et a donc cotisé.
Par ailleurs, l'ONEm se réfère ici encore aux « jeunes travailleurs », ce qui ne correspond pas davantage à la situation concrète de Madame J.

22. L'ONEm invoque encore « en ordre subsidiaire » le fait que la mesure litigieuse eût un caractère « raisonnable et proportionné » pour les motifs suivants :

a) L'entrée en vigueur de la mesure fut « progressive », puisque chaque bénéficiaire de l'allocation d'insertion a pu disposer d'un délai de 36 mois pour trouver un emploi. La cour estime que ce délai n'est pas une question de proportionnalité de la mesure, mais seulement une modalité de celle-ci, sous forme d'un ultimatum. En l'absence d'indication de mesures d'accompagnement spécifiques durant cette période, il n'apparaît pas que ce délai confère à la mesure un caractère proportionné.

b) Des *« exceptions ont été prévues en faveur de catégories spécifiques »* de chômeurs. Or, rien n'indique que Madame J. relève de l'une de ces catégories en manière telle que cet argument est sans pertinence en l'espèce.

c) Le « seuil » au deçà duquel il ne pourrait y avoir de régression au sens de l'article 23 de la Constitution serait celui de la dignité humaine, critère que rencontre la législation relative à l'aide sociale, à laquelle pourrait prétendre l'intéressée.

Cet argument ne peut pas être retenu, car il aboutirait à ne pas réaliser la vérification qu'impose le standstill, à savoir l'examen précis de la norme litigieuse, en la comparant à la norme telle qu'elle existait immédiatement avant celle-ci, afin de vérifier l'existence ou non, d'un recul significatif.
Le raisonnement de l'ONEm tend à opérer un contrôle totalement vague, à l'aune du seul critère de la dignité humaine (critère suivant lequel l'aide sociale est mesurée),

[3] I. HACHEZ, « Le principe de standstill : actualité et perspectives », R.C.J.B., 2012, p.14.

de nature à justifier tout recul significatif, dans tous les domaines de la sécurité sociale...

Surabondamment à cet égard, s'il est exact qu'en l'espèce, Madame J. a pu bénéficier de l'aide d'un CPAS, ceci ne suffit pas à conférer au recul de la protection que lui offrait la réglementation du chômage, un caractère « proportionné ».

Outre l'impossibilité pour la cour de pouvoir vérifier le rapport entre les effets de la mesure et les objectifs concrets qu'elle poursuit, en l'absence d'éléments fournis par l'ONEm, il convient de souligner les éléments suivants : d'une part, l'octroi d'aides de la part du CPAS répond à des conditions particulières (notamment l'absence de ressources ou l'état de besoin), qui n'existent pas en matière de chômage, en manière telle qu'il n'y a aucune « automaticité » quant à un basculement du régime des allocations d'insertion vers celui de l'aide sociale (au sens large). D'autre part, les objectifs des législations ou réglementations ne sont pas les mêmes. Enfin, en étant exclue du bénéfice des allocations d'insertion, la personne est également privée de l'encadrement de recherches d'emploi réservées aux chômeurs.

23. En conséquence, l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63 § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est, en l'espèce, pas conforme à l'article 23 de la Constitution et à l'effet de standstill qui en découle.

24. Compte tenu de ce qui précède, il est inutile d'examiner en outre les moyens soulevés par le CPAS, fondés sur la question de la validité de la délégation faite au Roi en vue de modifier l'article 63 susvisé, ou encore fondés sur la question de l'urgence, pour obtenir l'avis du Conseil d'Etat (invoquée dans le préambule de l'arrêté royal), la réponse à ces questions n'étant pas susceptible de modifier la décision de la cour, au vu des éléments retenus ci-avant.

25. En vertu de l'article 159 de la Constitution, il convient d'écarter cette disposition et d'appliquer à Madame J l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure à celle applicable au 1er janvier 2012.

Le jugement entrepris est donc réformé sur ce point.

III.D. Les dépens

26. L'ONEm doit être condamné aux dépens.

Il y a lieu cependant de relever que ces dépens n'ont été liquidés par aucune des parties et que Madame J n'a pas exposé de dépens taxables.

L'ONEm doit supporter le montant de la contribution au fonds budgétaire pour l'aide juridique de deuxième ligne, soit 20 €.

PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL, statuant contradictoirement sur application de l'article 747 du Code judiciaire,

Après avoir pris connaissance de l'avis écrit, très largement conforme, de Madame Nadine MEUNIER, avocat général faisant fonction, auquel la partie intimée au principal a répliqué,

Dit les appels recevables ;

Joint, pour connexité, les causes portant les numéros de rôle général 2016/AB/651 & 2016/AB/661;

Dit les appels principaux fondés, et l'appel incident non fondé, en conséquence :

Réforme le jugement entrepris, sauf en ce qu'il dit l'intervention du CPAS recevable ;

Condamne l'Office National de l'Emploi à allouer à Madame les allocations d'insertion à dater du 1er janvier 2015 suivant les modalités que prévoyait l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure au 1er janvier 2012, sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi, lesdites allocations étant à majorer des intérêts légaux puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité;

Condamne l'Office National de l'Emploi au paiement des dépens, non liquidés, et tout en relevant que Madame n'a pas exposé de dépens taxables, ainsi qu'au montant de la contribution au fonds budgétaire pour l'aide juridique de deuxième ligne, soit 20 €.

Ainsi arrêté par :

M. PIRSON, conseiller,
S. DEMARREE, conseiller social au titre d'employeur,
B. MARISCAL, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier

S. DEMARREE, B. MARISCAL,

A. DE CLERCK, M. PIRSON,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 11 septembre 2019, où étaient présents :

M. PIRSON, conseiller,
A. DE CLERCK, greffier

A. DE CLERCK, M. PIRSON,