



Numéro du répertoire 2020 / 1042
R.G. Trib. Trav. 15/5290/A
Date du prononcé 02 juin 2020
Numéro du rôle 2018/AL/231
En cause de : OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM) C/ B/

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Cour du travail de Liège
Division Liège

Chambre 2-B

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

COVER 01-00001650446-0001-0012-01-01-1



Sécurité sociale – chômage – allocations d'insertion – abaissement de l'âge maximum pour introduire la demande (30 à 25 ans) – principe de standstill

AR 25 novembre 1991, art. 36, modifié par AR 30 décembre 2014, art. 1, 1°
Constitution, art. 23

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEm, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante,
ayant comparu par Maître Céline HALLUT, avocat, à 4031 ANGLEUR, rue Vaudrée, 186,

CONTRE :

Monsieur G **B**
partie intimée,
ayant comparu par Maître Jean-Philippe BRUYERE, avocat, à 4020 LIEGE, quai des Ardennes, 7.

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu l'arrêt interlocutoire du 25 avril 2019 ;

Vu les conclusions de synthèse déposées pour Monsieur B. le 27 février 2020 ;

Entendu les parties à l'audience publique du 3 mars 2020 ;

Vu l'avis déposé le 10 mars 2020 par M. Mathieu SIMON, Substitut général délégué ;

PAGE 01-00001650446-0002-0012-01-01-4



Vu les répliques de l'ONEm déposées le 11 avril 2020.

I.- RAPPEL DES ANTÉCÉDENTS

1.

Monsieur B. a terminé ses études d'instituteur le 30 juin 2014 et a ensuite effectué des remplacements dans l'enseignement. Il a sollicité les allocations d'insertion le 25 juillet 2015.

Par une décision du 19 août 2015, l'ONEm refuse de l'admettre au bénéfice de ces allocations au motif qu'il est âgé de 26 ans alors que, selon la réglementation, il faut être âgé de moins de 25 ans au moment de la demande (il a atteint l'âge de 25 ans le 14 juin 2014).

Par une requête introduite le 3 septembre 2015, Monsieur B. a contesté cette décision.

II.- LE JUGEMENT CONTESTÉ

2.

Par le jugement critiqué du 20 mars 2018, le tribunal :

- déclare le recours recevable et fondé,
- dit que Monsieur B. est admissible aux allocations d'insertion à dater du 29 juillet 2015,
- condamne l'ONEm à lui payer les allocations dont il a été privé.

Le tribunal a considéré que l'abaissement de la limite d'âge de 30 à 25 ans pour pouvoir demander les allocations viole l'effet de standstill qui s'attache à l'article 23 de la Constitution et à l'article 12 de la Charte sociale européenne.

III.- L'APPEL

3.

L'ONEm demande à la Cour de réformer le jugement et de rétablir sa décision administrative du 19 août 2015.

4.

Monsieur B. demande la confirmation du jugement.

IV.- L'ARRÊT DU 25 AVRIL 2019



5.

Par arrêt du 25 avril 2019, la Cour a ordonné la réouverture générale des débats et a invité l'ONEm à déposer une traduction en français de la pièce nouvelle déposée avec ses répliques à l'avis du ministère public.

V.- APPRÉCIATION

Le cadre juridique

6.

Dans sa version applicable depuis le 1^{er} janvier 2015¹ et appliquée par l'ONEm, l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dispose :

« § 1^{er}. Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion (...), le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes :

(...)

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

5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations. (...).

6° avoir recherché activement un emploi pendant le stage d'insertion professionnelle et avoir obtenu, au cours du stage précité, deux évaluations positives, successives ou non, de son comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de son inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études. (...) »

Dans sa version applicable avant le 1^{er} janvier 2015, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de cet arrêté royal fixait à 30 ans la limite d'âge pour pouvoir demander les allocations d'insertion.

7.

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.

¹ Version issue de l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.



Ce texte implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général².

8.

Pour déterminer si la modification réglementaire en cause respecte le principe de *standstill*, il convient de vérifier :

- si la mesure entraîne un recul du niveau de protection sociale par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ;
- si ce recul est sensible ou significatif ;
- 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 ;
- si ce recul est proportionné à ces motifs^{3 4}.

9.

Les motifs d'intérêt général ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur⁵.

10.

L'abaissement de 30 à 25 ans de l'âge maximal pour introduire une demande d'allocations d'insertion a été réalisé par l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.

Le préambule de cet arrêté royal était le suivant :

« PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 et § 1^{septies}, alinéas 2 et 3, et § 1^{octies}, insérés par la loi du 25 avril 2015;

² 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 C. const., arrêt n° 133/2015 du 1^{er} octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be.

³ 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.

⁴ C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.

⁵ Voy. I. Hachez, , *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 438 ; F. Lambinet, « Mise en œuvre 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 », disponible sur www.terralaboris.be, n° 14.



Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage;
Vu l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 4 décembre 2014;
Vu l'avis de l'inspecteur des Finances, donné le 10 décembre 2014;
Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 décembre 2014;
Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1er janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 ; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés;
Vu l'avis n° 56.907/1 du Conseil d'Etat, donné le 19 décembre 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;
Sur la proposition du Ministre de l'Emploi,
Nous avons arrêté et arrêtons : »

11.

L'avis du Conseil d'Etat visé par ce préambule comportait notamment, sous le titre « observations générales » ce qui suit :

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

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



obstacle à une réduction du niveau global de protection en matière de droit social et de droit du travail.

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

L'existence d'un recul significatif

12.

Il découle de la comparaison de ces deux versions de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que l'âge maximal auquel peuvent être demandées les allocations d'insertion a été abaissé de 30 à 25 ans, avec effet au 1^{er} janvier 2015 et sans mesure de transition.

Cet abaissement n'a pas été accompagné de mesures compensatoires ou de substitution pour les jeunes travailleurs visés.

Il constitue donc, de manière générale et spécifiquement pour les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion qui se voient désormais privés de la possibilité de les solliciter après le 1^{er} janvier 2015, un recul de protection sociale.

13.

Ce recul, qui consiste dans l'impossibilité de solliciter les allocations d'insertion pour les jeunes travailleurs considérés, est, compte tenu du montant de ces allocations et de ce qu'elles ont vocation à constituer un revenu de remplacement des revenus du travail, significatif.

La possibilité de recourir à l'aide du CPAS, sous la forme du droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale, ne suffit pas à ôter à ce recul de protection sociale son caractère sensible et significatif. En effet, l'octroi de ces aides, qui constituent le dernier filet de protection sociale, répond à des conditions, notamment de ressources, d'état de besoin ou de garantie de la dignité humaine, qui sont distinctes de celles mises à l'attribution des allocations d'insertion, en sorte que cet octroi n'est nullement garanti à tous les jeunes travailleurs âgés de plus de 25 ans que le recul de protection sociale en cause prive désormais des allocations d'insertion.⁶

Les motifs d'intérêt général

⁶ C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.



14.

L'ONEm avance deux motifs de nature à justifier le recul de protection sociale mis en évidence ci-avant. Il s'agit, d'une part, de la réalisation d'économies en vue d'assurer l'équilibre budgétaire et, d'autre part, de la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Ces deux motifs avancés par l'ONEm trouvent un très bref écho dans le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, au titre de justification de l'urgence pour la consultation du Conseil d'Etat : *« Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1er janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 (...); »*.

Ces deux motifs relèvent de l'intérêt général.

15.

Ces motifs sont de nature à permettre la réalisation des objectifs d'intérêt général poursuivis et sont donc appropriée à ces objectifs.

L'exclusion des allocations d'insertion pour les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité est en effet de nature à engendrer des économies budgétaires et à favoriser l'équilibre du budget de l'Etat fédéral.

Cette mesure paraît également être de nature à inciter les jeunes travailleurs privés d'allocations d'insertion à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail.

Quant à la proportionnalité de la mesure

16.

En ce qui concerne l'objectif budgétaire, outre des considérations tout à fait générales quant aux contraintes budgétaires et au contexte de crise économique que connaissent la Belgique et les autres Etats européens, l'ONEm n'explicite dans ses conclusions aucun élément permettant d'évaluer l'économie pouvant être réalisée grâce à l'abaissement de l'âge de 30 à 25 ans.

Avec ses répliques à l'avis du ministère public, il a déposé un email (en néerlandais) du 27 octobre 2014, accompagné de tableaux chiffrés. A la demande de la Cour, une traduction de



cette pièce a été déposée le 23 octobre 2019, et un commentaire de cette pièce a été déposé à l'audience du 24 février 2020.

Cet email du 27 octobre 2014 a été adressé par un agent de l'ONEm au cabinet du ministre de l'Emploi. Il estime l'économie permise par l'abaissement à 25 ans de l'âge limite pour demander les allocations d'insertion à 13 millions d'euros en 2015 et à 39 millions d'euros par an « en vitesse de croisière » à partir de 2018 (le droit aux allocations d'insertion étant limité à 3 ans). Le nombre de bénéficiaires concernés par la mesure – qualifiés « d'unités physiques » – est estimé à 5.244.

La Cour considère que les données budgétaires produites par l'ONEm ne sont pas suffisamment contextualisées ni documentées. L'email du 27 octobre 2014 ne renvoie à aucun rapport ni à aucune étude quelconque permettant de vérifier la réalité ou même la crédibilité du chiffre qu'il comporte. Le chiffre avancé n'est pas mis en perspective au regard, par exemple, du budget global de l'ONEm ou de celui des allocations d'insertion, et les effets budgétaires réels de la mesure ne sont pas évoqués alors que cinq années se sont écoulées depuis la réforme.⁷

Les éléments produits par l'ONEm sont sommaires et peu éclairants.

17.

En ce qui concerne l'objectif de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, la Cour relève que l'efficacité de la mesure ne semble pas avoir été évaluée avant son adoption, l'ONEm ne fournissant aucun élément sur ce point. De la même manière que pour l'efficacité budgétaire de la mesure, l'ONEm n'avance pas non plus d'évaluation *a posteriori* de son efficacité en termes d'insertion professionnelle.⁸

18.

Par ailleurs, aucune indication n'est donnée par l'ONEm quant à la possibilité d'atteindre les mêmes objectifs par des mesures entraînant un recul moins important en termes de protection sociale.⁹

19.

Cette absence de tout élément précis et concret de justification de la mesure en cause est d'autant plus regrettable que le législateur y avait été explicitement invité par l'avis du Conseil d'Etat qui recommandait la rédaction d'un rapport au Roi en vue précisément de justifier la mesure au regard du principe de *standstill*.

⁷ En ce sens : C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.

⁸ En ce sens : C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.

⁹ En ce sens : C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.



Dans ces conditions, tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de la mesure litigieuse est impossible et l'ONEm ne démontre pas que cette mesure était proportionnée aux objectifs qu'elle poursuivait.

20.

Les éléments généraux de justifications avancés par ONEm (quant à la possibilité pour les personnes visées d'être prises en charge par les CPAS, quant au fait que les personnes concernées par la mesure seraient les plus qualifiées et ainsi les moins nécessiteuses des allocations d'insertion, quant au maintien de la possibilité de faire des études de type long et d'encore bénéficier des allocations d'insertion ou quant au caractère non-contributif de ces allocations et au principe de solidarité sur lequel repose l'assurance chômage) ne modifient pas l'analyse qui précède. Ces éléments, qui concernent les effets de la mesure en cause, sont certes susceptibles d'être pris en considération dans le cadre du contrôle de proportionnalité, à condition cependant de pouvoir être mis en rapport avec des objectifs ou des résultats concrets.

21.

Indépendamment même de l'absence de preuve du caractère proportionné de la mesure, la cour relève encore un élément de nature à contribuer à son caractère non proportionné à l'égard d'une catégorie particulière: il s'agit de l'absence de toute mesure transitoire entourant son entrée en vigueur à l'égard des jeunes travailleurs âgés de plus de 25 ans et ayant, avant l'adoption de la mesure en cause, entamé le stage d'insertion destiné à leur donner accès au bénéfice des allocations d'insertion.

Ces jeunes travailleurs ont ainsi vu entrer en vigueur, sans mesure d'étalement dans le temps aucune (et même pratiquement du jour au lendemain s'agissant d'un arrêté royal du 30 décembre 2014, publié le 31 décembre 2014 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015), une mesure les privant désormais de la possibilité d'obtenir le bénéfice des allocations d'insertion et rendant le stage d'insertion entamé à cette fin sans utilité aucune. Pareille mesure transitoire était pourtant parfaitement possible, notamment puisqu'il en a été adopté pour d'autres mesures contenues dans le même arrêté royal (voy. l'article 20, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité).

A l'égard de ces jeunes travailleurs à tout le moins, le recul de protection sociale litigieux revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs qu'il poursuivait.

22.

Il résulte de ce qui précède que le recul de protection sociale provoqué par la mesure litigieuse revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis.

Dans ces conditions, faute de proportion entre les effets de la mesure qu'il comporte et les objectifs qu'elle poursuivait, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité a



engendré une réduction sensible du niveau de protection sociale offert par sa version précédente, sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

Cette version nouvelle de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, viole ainsi l'article 23 de la Constitution.

23.

Il y a par conséquent lieu, par application de l'article 159 de la Constitution, d'écarter l'application de cette norme nouvelle pour faire usage de la norme en vigueur précédemment à son adoption, soit de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014.

24.

Il y a lieu de confirmer le jugement entrepris.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Sur avis conforme du ministère public ;

Déclare l'appel non fondé ;

Confirme le jugement entrepris ;

Condamne l'ONem aux dépens d'appel, liquidés à la somme de 349,80 € représentant l'indemnité de procédure ;

Condamne l'ONem à la contribution de 20,00 € due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

M. J. MARTENS, Conseiller faisant fonction de Président,

