



Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire 2022 /
R.G. Trib. Trav. 21/1180/A
Date du prononcé 20 octobre 2022
Numéro du rôle 2021/AL/651
En cause de : OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ E.

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-D

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

Chômage – allocations d'insertion – l'abaissement de la limite d'âge de 30 à 25 ans – violation du principe de standstill » - question de savoir si l'ONEm ne pourra considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable au chômeur est prématurée étant donné qu'une telle décision n'existe pas (encore) et l'ONEm ne soutient pas concrètement que d'autres conditions d'octroi ne soient pas remplies - art. 36, § 1er, alinéa 1er, 5°, A.R 25.11.1991, art 23 et 159 Constitution

EN CAUSE :

L'Office National de l'Emploi (ONEm), inscrit à la banque carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484 dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,

partie appelante,
ayant pour conseil Maître

CONTRE :

Madame E.

partie intimée,
ayant comparu par Madame S. S., déléguée syndicale FGTB, porteuse de procuration écrite

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 9 juin 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 23 novembre 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8ème Chambre (R.G. 21/1180/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 21 décembre 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 22.12.2021 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 19.1.2022 ;
- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Liège, reçu au greffe de la Cour le 23.12.2021 ;
- l'ordonnance rendue le 16.2.2022, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 9.6.2022 ;
- les conclusions de la partie intimée, reçues au greffe de la Cour le 14.3.2022 ;
- le dossier de pièces de la partie intimée, reçu au greffe de la Cour le 14.3.2022 ;

Entendus le conseil de la partie appelante et la représentante de la partie intimée en leurs explications à l'audience publique du 9.6.2022.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Monsieur Eric Venturelli, substitut général, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 27.6.2022 et communiqué aux conseil et représentant des parties le même jour, auquel il n'y pas eu de répliques.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Madame E., l'intimée, ci-après Madame E, est née en août 1992.

Elle a ainsi 25 ans en août 2017.

Le 30.6.2019, elle termine ses études et obtient un bachelier en soins infirmiers.

Le 4.10.2019, après la fin de ses études, elle s'inscrit comme demandeuse d'emploi au FOREM.

Durant son stage d'insertion professionnelle, elle recherche activement un emploi et est d'ailleurs liée par plusieurs contrats de travail.

Elle signe également un contrat de Jobcoaching avec le CPAS d'Ans.

Le 21.8.2020, Madame E obtient sa 1^{ère} évaluation positive du FOREM.

Le 11.12.2020, elle obtient sa 2^{ème} évaluation positive du FOREM.

Le 12.12.2020, Madame E introduit, par l'intermédiaire de son syndicat, la FGTB, une demande d'allocations d'insertion auprès de l'ONEm.

Le 9.4.2021, le directeur du bureau de chômage a décidé de ne pas admettre Madame E au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 12.12.2020 au motif qu'au moment de la demande d'allocations elle était âgée de 28 ans et qu'elle avait donc dépassé la limite d'âge de 25 ans (art. 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, A.R 25.11.1991).

Madame E a été radiée automatiquement par le Forem à la suite de la réception par le service régional de l'emploi d'un flux informatique émanant de l'ONEm faisant état d'une période non-paiement des allocations de chômage.

Par requête déposée au greffe du tribunal le 26.4.2021, Madame E a contesté la décision du 9.4.2021 invoquant, notamment, le principe du « standstill »

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 23.11.2021, les premiers juges ont

- Mis à néant la décision litigieuse prise par l'ONEm le 9.4.2021.
- Écarté l'application de l'article 1, 1° de l'arrêté royal du 30.12.2014, en ce qu'il modifie l'article 36 § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 en la présente cause en application de l'article 159 de la Constitution.
 - Dit pour droit que c'est l'article 36, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer.
 - Dit pour droit que Madame E remplit la condition d'âge requise pour avoir droit aux allocations d'insertion à partir du 12.12.2020.
 - Condamné l'ONEm à octroyer à Madame E les allocations d'insertion à partir du 12.12.2020 et tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans que l'ONEm ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable).

Le jugement a été notifié en date du 29.11.2021.

III.- APPEL

Par requête reçue au greffe de la cour en date du 21.12.2021, l'ONEm demande à la cour de mettre à néant le jugement dont appel en ce qu'il estime devoir écarter l'application de l'A.R. du 30.12.2014 sur pied de l'article 159 de la Constitution et en ce qu'il décide l'admission de l'intéressée au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 12.12.2020 et demande de rétablir la décision administrative entreprise en toutes ses dispositions.

Madame E demande la confirmation du jugement.

L'ONEm n'a plus conclu en réponse aux conclusions de Madame E.

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

V.- APPRÉCIATION

L'article 36 de l'arrêté royal du 25.11.1991 stipulait au moment de l'introduction de la demande par l'intimée que :

« Art. 36

§ 1^{er} Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion comme chômeur complet dans les limites de l'article 63, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes:

1° ne plus être soumis à l'obligation scolaire;

2° a) soit avoir terminé des études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou la troisième année d'études de plein exercice de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté;

b) soit avoir obtenu devant le jury compétent d'une Communauté un diplôme ou certificat d'études pour les études visées sous a;

c) soit avoir terminé une formation en alternance;

d) (...)

e) soit, pour le jeune qui a suivi l'enseignement secondaire en alternance ou à horaire réduit, avoir obtenu un des certificats suivants:

– le certificat de qualification du troisième degré de l'enseignement professionnel de plein exercice;

– l'attestation de compétences professionnelles du cycle inférieur de l'enseignement secondaire professionnel en alternance ou à horaire réduit;

- le *certificat d'études du deuxième ou du troisième degré de l'enseignement secondaire professionnel en alternance ou à horaire réduit;*
 - f)** *soit avoir suivi comme élève régulier, pendant deux années scolaires, l'enseignement secondaire en alternance ou à horaire réduit;*
["élève régulier" signifie également que le jeune a effectivement assisté régulièrement aux cours;]
 - g)** *soit avoir suivi comme élève régulier pendant deux années scolaires une formation non visée sous c) ou d) et reconnue par une Communauté dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel; ["élève régulier" signifie également que le jeune a effectivement assisté régulièrement à la formation;]*
 - h)** *soit avoir suivi des études ou une formation dans un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen, si les conditions suivantes sont remplies simultanément:*
 - *le jeune travailleur présente des documents dont il ressort que les études ou la formation sont de même niveau et équivalentes à celles mentionnées aux litterae précédents; au moment de la demande d'allocations, le jeune est, comme enfant, soit à charge de travailleurs migrants au sens de l'article 45 du Traité de l'Union Européenne, qui résident en Belgique, soit à charge de travailleurs migrants qui résident en Belgique dans le cadre de la liberté d'établissement comme indépendant au sens de l'article 49 du même traité;*
 - i)** *soit avoir obtenu dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté un certificat de l'enseignement secondaire supérieur ou de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel du deuxième degré;*
 - j)** *soit avoir obtenu un titre délivré par une Communauté établissant l'équivalence au certificat visé sous b) ou un titre donnant accès à l'enseignement supérieur; ce littera n'est d'application qu'à condition que le jeune travailleur soit, a suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté, soit démontre l'existence d'un lien effectif avec le marché du travail belge, par une occupation comme travailleur salarié en Belgique pendant au moins 78 jours de travail au sens de l'article 37, ou par un établissement comme indépendant à titre principal en Belgique pendant au moins 3 mois;]²³*
- 3°** *avoir mis fin à toutes les activités imposées par un programme d'études, d'apprentissage ou de formation visés au 2° et par tout programme d'études de plein exercice;*
- 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 Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure, ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, ou en raison d'un*

établissement comme indépendant à titre principal, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études, ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié, ou un mois après la fin de la période d'activité comme indépendant, qui est, le cas échéant, limitée à cinq ans, calculés de date à date;

(Note de la cour : Ce n° 5 avait été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30.12.2014 qui dispose : « A l'article 36, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1er juillet 2014, sont apportées les modifications suivantes : 1°) au § 1er, alinéa 1er, 5°, la notion de " 30 ans" est remplacée par la notion de " 25 ans "».)

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. Le comportement de recherche d'emploi du jeune travailleur est évalué par le directeur selon les modalités prévues aux §§ 4 à 8 du présent article.

(...) »

1. La limite d'âge de 25 ans contenue dans l'article 36 §1^{er}, 5°

Cela signifie concrètement que pour obtenir les allocations d'insertion, le jeune doit avoir terminé ses études avant l'âge de 24 ans puisque, préalablement à sa demande d'allocations d'insertion, le jeune doit avoir accompli un stage d'insertion professionnelle de 310 jours (soit un an) – 36, § 1^{er}, 4° de l'A.R. du 25.11.1991.

La jurisprudence considère que l'obligation de standstill est fondée sur l'article 23 de la Constitution garantissant des droits sociaux, culturels et économiques.

Le principe de standstill a été envisagé en matière sociale en ce que le législateur ne peut « *réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique* » (Isabelle Hachez, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", R.B.D.C., 2007, p. 80). Ce principe s'applique aux allocations d'insertion. (Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F ; Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F.Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F).

Toutefois, l'obligation de standstill est relative et non absolue. La Cour de cassation a ainsi considéré que :

« L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à

l'intérêt général » (Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F ; Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F ; C.E., 20 février 2019, n°243.760; C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.6.2 ; Cass., 5 mars 2018, RG n° S.16.0033.F ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.31.2 ; C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 133/2015 ; Cass., 15 décembre 2014, RG n° S.14.0011.F; C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014 ; C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309 ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 132/2008.)

Les critères de recul significatif (ou sensible), de la poursuite de l'intérêt général et de la proportionnalité de la mesure¹ apparaissent comme les éléments clés (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, 2018, n° 13 et réf. citées²). Selon une certaine doctrine, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, il convient d'examiner s'il n'existe pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif (D. Dumont, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill* », *JT*, 2013, p. 774).

Les motifs d'intérêt général ne doivent pas nécessairement être exposés lors de l'adoption du texte : ils peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur, la doctrine prônant alors un contrôle judiciaire plus strict (F. Lambinet, *op. cit.*, n° 14 et réf. citées³).

La charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill*, incombe à l'autorité ayant adopté l'acte litigieux ou à la partie qui invoque l'application dudit acte (C.T. Liège (div. Namur), 6 novembre 2018, R.G. n° 2017/AN/172):

« 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 »

La cour partage par ailleurs la position suivante de la doctrine (Dumont, D., « 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) :

*« La Cour de cassation ferait également œuvre utile en donnant quelques balises au sujet du poids que doit revêtir, ou non, la situation singulière de l'assuré social qui soulève un moyen fondé sur le *standstill*. Nous avons également pris position à cet égard, en indiquant que cette situation singulière, si elle constitue la porte d'entrée dans le*

¹ Ainsi, le recul ne peut pas entraîner « des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint » (P. Gosseries, « La crise économique, monétaire et sociale 2008-2014 » in *L'impact de la crise sur la sécurité sociale*, Larcier, 2014, p. 48 ; voy. également D. Roulive, *Le contentieux en matière de chômage*, Larcier, 2015, p. 38).

² http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/lb_061_standstill_cho_mage_terra_laboris_18iv07.pdf

³ http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/lb_061_standstill_cho_mage_terra_laboris_18iv07.pdf

litige, ne doit à notre avis pas jouer de rôle significatif au stade de l'appréciation du respect de l'effet-cliquet, dans la mesure où la mission dévolue au juge, s'agissant de cette appréciation, est d'opérer, en termes généraux et abstraits, un contrôle de la constitutionnalité du travail législatif ou réglementaire. Autrement dit, l'examen de la compatibilité de l'acte incriminé avec l'article 23 de la Constitution ne devrait pas donner un poids trop grand aux « mérites » de l'assuré social à la cause, car tel n'est pas l'objet de la question posée ».

La réglementation des allocations d'insertion doit-elle faire l'objet d'une interprétation stricte en ce qu'elle déroge au principe de l'assurance sur lequel la réglementation du chômage a été instaurée ? Bien que cela soit controversé (*pro* D. Roulive, "Les allocations d'attente" in *La réglementation du chômage: vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, 2011, p. 323 ; C.T. Liège, 9 mars 2001, inédit, R.G. n° 28.803/00 . ; C.T. Liège, 8 février 2013, inédit, R.G. 2012-AL-223 ; TT Liège div. Liège (3e ch.), 23 février 2015, inédit, R.G. n° 388561 ; *contra* J.-F. Funck, « [Chômage] Les conditions d'admissibilité » in *Guide social permanent. Tome 4 - Droit de la sécurité sociale: commentaire, Partie I, Livre IV, Titre II, Chap. II*, n° 30), une réponse positive apparaît plus conforme au principe d'interprétation selon lequel l'exception est de stricte interprétation (P. Delnoy, *Eléments de méthodologie juridique*, Larcier, 2005, p. 186).

La Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée sur la question de l'abaissement de la limite d'âge à 25 ans. Par contre, concernant la limitation de la durée des allocations d'insertion à 36 mois, il ressort de sa jurisprudence que les considérations suivantes ne sont pas suffisantes pour justifier un recul significatif de la protection sociale (Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F) :

- Des objectifs 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 que (1) elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que (2) le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs.
- L'intervention des CPAS.

2. En l'espèce

Il ressort du préambule de l'arrêté royal du 30.12.2014 que le Conseil d'Etat a rendu un avis dans les 5 jours (en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973), l'urgence invoquée étant motivée comme suit :

« 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 1^{er} 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 ».

L'arrêté royal du 30.12.2014 impose aux jeunes de solliciter des allocations d'insertion avant d'avoir atteint l'âge de 25 ans, contre 30 ans auparavant. La seule prolongation possible figure au 5° du § 1^{er} de l'article 36 de l'A.R. 25.11.1991 :

« Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié ».

S'agit-il d'un recul significatif ? Il est incontestable et incontesté que tel est le cas puisque la mesure litigieuse prive Madame E de toute allocation de chômage.

Ce recul est-il justifié par l'intérêt général ?

Les deux justifications invoquées par le Gouvernement sont la relance de l'emploi, en particulier des jeunes, et les efforts budgétaires : elles sont susceptibles de constituer des motifs d'intérêt général.

S'il relève de l'intérêt général, encore faut-il que ce recul significatif soit proportionné.

L'âge minimal de 25 ans (qui, comme exposé, engendre l'obligation d'avoir terminé ses études avant l'âge de 24 ans) pose problème.

Dans un parcours idéal, des études universitaires durent généralement au moins 5 ans, ce qui aboutit à être diplômé à l'âge de 23 ans. Par ailleurs, il est possible que :

- l'étudiant ait débuté par des études « cycle court » de 3 ans et souhaite obtenir ensuite un master universitaire, ce qui l'obligerait à une année de passerelle puis 2 années de master.
- l'étudiant souhaite un diplôme complémentaire de spécialisation après son master universitaire (ce qui apparaît une excellente idée, particulièrement lorsque cela est effectué à l'étranger).

Dans ces cas, l'étudiant sera âgé de 24 ans à la fin de ses études (et ne pourra donc jamais obtenir d'allocations d'insertion)... sauf s'il a la chance d'être né en fin d'année...

Cette problématique est également présente à l'égard des étudiants ayant suivi des études « cycle court » de 3 ans : les aléas pouvant raisonnablement intervenir durant un parcours scolaire (problèmes médicaux, redoublement, réorientation, spécialisation...) sont tels qu'exiger la réussite des études avant l'âge de 24 ans apparaît inéquitable.

En tout état de cause, une analyse trop spécifique, basée sur les mérites de chacun, ne doit pas être menée. Il convient plutôt de centrer l'analyse sur la norme elle-même et constater l'illégalité de la mesure en ce qu'elle exclut du bénéfice des allocations d'insertion les jeunes ayant terminé leurs études après l'âge de 24 ans.

Ce recul significatif apparaît donc comme (1) disproportionné (ce qui viole donc l'article 23 de la Constitution – principe standstill) et (2) discriminatoire (ce qui viole donc les articles 10 et 11 de la Constitution) en ce que cette nouvelle réglementation:

- a pour conséquence à tout le moins étrange de décourager les études... Mieux vaudrait s'arrêter à un bachelier et ne pas faire de spécialisation...
- favorise les jeunes qui n'ont pas accompli d'études supérieures.
- favorise les jeunes nés en fin d'année.
- pénalise ceux qui ont eu un parcours scolaire raisonnablement chahuté, quel que soit le motif (problèmes médicaux, redoublement, réorientation, etc.).

Fixer une limite d'âge pour solliciter des allocations d'insertion, régime d'exception pour des personnes n'ayant pas ou peu cotisé, apparaît raisonnable. La limite de 30 ans n'aboutissait pas à semblables violations de la Constitution car l'on peut légitimement considérer qu'en Belgique, un tel délai permet d'accorder une chance raisonnable à tout jeune de terminer les études de son choix, spécialisation y comprise (et rend par exemple raisonnable la « petite différence de traitement » entre les étudiants nés en début et ceux nés en fin d'année).

Les deux exceptions prévues (force majeure ou occupation comme travailleur salarié) sont par ailleurs trop étroites pour corriger les violations constatées.

L'économie budgétaire qui avait été estimée par l'ONEm lors de l'adoption de la norme litigieuse (+- 13 millions d'euros en 2015 pour atteindre 39 millions d'euros en « vitesse de croisière en 2017 ») apparaît insuffisante pour justifier la proportionnalité de la mesure, d'autant plus que :

- ces chiffres ne sont pas mis en perspective (par exemple, à quel point l'économie est-elle importante par rapport au budget alloué à la matière du chômage ?) ;
- aucun chiffre n'est produit quant à l'économie réelle effectuée.

La jurisprudence majoritaire, et la cour y adhère, partage cette position :

- « Si formellement ce sont les jeunes de la tranche d'âge de 25 à 30 ans qui sont exclus des allocations d'insertion en vertu de la nouvelle version de l'article 36, § 1, 5°, en réalité, vu la durée du stage d'attente, ce sont tous les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans et quelques jours qui sont sanctionnés par cette modification litigieuse.

Or, pour des raisons diverses qui peuvent tenir tant à la difficulté de leur parcours (un échec, y compris dans le secondaire - une erreur d'orientation) ou à un séjour à l'étranger (avant ou après les études - et pour lequel ils sont encouragés), les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans forment « un groupe à la fois nombreux et vulnérable. (...) »

L'adoption de la réforme litigieuse constitue en conséquence un recul significatif de protection sociale pour les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion. (...) »

En conclusion, faute de la démonstration d'une proportion adéquate entre les effets de la mesure qu'il comporte - à tout le moins pour la (sous-)catégorie de jeunes travailleurs à laquelle monsieur T.S. appartenait - et les objectifs qu'il poursuivait, l'article 36, § 1er, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1er, 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 que ne soient établis pour ce faire l'existence - de manière appropriée, nécessaire et proportionnée - de motifs liés à l'intérêt général » (CT Brux. (8^e ch.) 18.09.2019 2017.AB.473).

- « Quel est le préjudice subi par les destinataires de la norme, soit les jeunes âgés entre 25 et 30 ans qui ne sont plus admissibles au bénéfice des allocations d'insertion ? »

Eu égard à la durée du stage d'attente de 310 jours, exiger une demande d'allocations d'insertion avant le 25^{ème} anniversaire revient à imposer que les études soient achevées à 24 ans et quelques jours au maximum. Ceci exclut du bénéfice des allocations d'insertion, d'une part, les étudiants brillants qui prolongent leurs études et, d'autre part, les étudiants moyens qui font un cursus supérieur avec l'un ou l'autre accroc, comme Mme D., ou une réorientation. Un échec en secondaires ou une année à l'étranger avant ou après les études sont également des circonstances dilatoires de nature à exclure l'intéressé du bénéfice des allocations d'insertion. (...) »

Par ailleurs, le caractère subit de la modification critiquée mérite d'être épinglé. Un texte adopté et publié le 30 décembre 2014 a sorti ses effets le 1^{er} janvier 2015. C'est un euphémisme que de dire que les destinataires de la norme n'ont pas pu bénéficier d'une période transitoire confortable leur permettant de se préparer à faire face à la mesure. Cette absence de mesure transitoire a eu pour effet que des personnes ayant entamé leur stage d'attente sous l'empire de l'ancien régime, comme Mme D., ont vu leur légitime expectative d'accéder aux allocations d'insertion trompée. (...) »

Aucun argument avancé par l'ONEm ne permet d'arriver à une autre conclusion que celle de la violation de l'obligation de standstill telle qu'elle découle de l'article

23 de la Constitution et de l'article 12 de la Charte sociale européenne » (CT Liège div. Liège (2^e ch.) 25.03.2019 2017.AL.441 ; voy. ég. CT Liège div. Liège (2^e ch.), 15/01/2019, J.L.M.B., 2019/20, p. 926-938).

- « 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 (...) un recul [significatif] de protection sociale. La Cour constate que l'ONEM avance deux motifs relevant de l'intérêt général (la réalisation d'économies en vue d'assurer l'équilibre budgétaire et la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi). La Cour estime que la mesure litigieuse est appropriée aux deux objectifs poursuivis. La Cour constate toutefois l'absence totale d'éléments produits par l'ONEM quant aux effets de cette mesure et quant à l'accomplissement des buts poursuivis, ce qui rend illusoire toute comparaison des effets de la mesure litigieuse avec la régression qu'elle impose. Il en résulte que tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de cette mesure est concrètement impossible. La Cour relève également l'absence de toute mesure transitoire 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. Ce caractère disproportionné découle également des circonstances propres à l'espèce, soit celles d'un jeune travailleur ayant accompli, au moment de l'entrée en vigueur de la mesure critiquée, un peu plus de onze des douze mois de stage d'insertion et ayant obtenu des évaluations tout à fait favorables dans le cadre de celui-ci. Pour ces trois motifs, même chacun pris isolément, le recul de protection sociale litigieux revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs qu'il poursuivait. La 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 » (C.T. Liège (div. Namur) 06.11.2018 R.G. n° 2017.AN.172 ; voy également CT Liège div. Liège (ch. 2B) 02.06.2020 R.G. n° 2019.AL.177 ; CT Liège (div. Namur, ch. 6B) 30.01.2020 R.G. n° 2017.AN.53 ; TT Liège div. Liège (6e ch.) 13.05.2019 R.G. n° 16.6765.A ; T.T. Liège div. Namur 7.03.2019 R.G. n° 15.2521.A ; TT Liège (div. Namur) 10.01.2019 R.G. n° 15.1556.A ; TT Liège div. Namur 07.09.2017 R.G. n° 15.956.A. On relève toutefois un arrêt en sens contraire de la C.T. Liège (div. Namur), 06.09.2018, R.G. n° 2017/AN/183).

- « Le double motif d'intérêt général, d'ordre budgétaire et d'ordre socio-professionnel, invoqué pour justifier le recul sensible du niveau de protection du droit au travail (via l'insertion professionnelle dans la mesure où les bénéficiaires exclus sont privés de l'accompagnement ciblé lié au droit aux allocations) et du droit à la sécurité sociale d'un chômeur est, à défaut d'élément probant, sans rapport de proportionnalité avec la mesure litigieuse. L'Onem ne peut

se contenter, dès lors qu'une atteinte au principe de non-régression est établie, d'évoquer un objectif budgétaire et un objectif de taux d'emploi mais doit démontrer avoir évalué l'impact réel de la mesure prise, autrement dit, démontrer la légalité de sa réforme au regard des conditions de fond qui s'imposent en justifiant ses choix. » (C. trav. Liège (div. Liège), 4 août 2020, R.G. 2019/AL/532)

En conséquence, la cour retient qu'il y a lieu :

- De mettre à néant la décision litigieuse prise par l'ONEm le 9.4.2021.
- D'écarter l'application de l'article 1, 1° de l'arrêté royal du 30.12.2014, en ce qu'il modifie l'article 36 § 1er, alinéa 1er, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 en la présente cause en application de l'article 159 de la Constitution.
- De dire pour droit que c'est l'article 36, §1er, alinéa 1er, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer.
- De dire pour droit que Madame E remplit la condition d'âge requise pour avoir droit aux allocations d'insertion à partir du 12.12.2020.
- De condamner l'ONEm à octroyer à Madame E les allocations d'insertion à partir du 12.12.2020 sur cette base.

Si l'ONEm estimerait que Madame E ne remplit pas d'autres conditions pour bénéficier de ces allocations d'insertion, il lui incombe de prendre une nouvelle décision motivée en ce sens et que Madame E pourra alors contester, dans le cadre d'une nouvelle procédure, le cas échéant en sollicitant des dommages et intérêts. Décider, comme le tribunal l'a fait, que l'ONEm ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame E, était prématuré et ne lui était d'ailleurs pas demandé. Même devant la cour, l'ONEm ne soutient pas concrètement que Madame E ne remplisse pas d'autres conditions d'octroi.

L'appel est très partiellement fondé.

•
• •

Conformément à l'article 1017 du Code judiciaire, l'ONEm est condamné aux dépens.

PAR CES MOTIFS, et ceux, non contraires des premiers juges,

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 ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Vu l'avis écrit du ministère public auquel les parties n'ont pas répliqué.

Reçoit l'appel et le dit très partiellement fondé.

Confirme le jugement dont appel en ce qu'il a :

- Reçu le recours.
- Mis à néant la décision litigieuse prise par l'ONEm le 9.4.2021.
- Écarté l'application de l'article 1, 1° de l'arrêté royal du 30.12.2014, en ce qu'il modifie l'article 36 § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 en la présente cause en application de l'article 159 de la Constitution.
 - Dit pour droit que c'est l'article 36, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer.
 - Dit pour droit que Madame E remplit la condition d'âge requise pour avoir droit aux allocations d'insertion à partir du 12.12.2020.
 - Condamné l'ONEm à octroyer à Madame E les allocations d'insertion à partir du 12.12.2020 sur cette base.

Réforme le jugement en ce qu'il a décidé que l'ONEm ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame E, cette question devant être débattue après qu'une telle décision soit éventuellement prise par l'ONEm ce qui n'est pas le cas actuellement.

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, non liquidés.

Condamne l'ONEm à la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée par la cour à la somme de 22,00 € (article 4 et 5 de la loi du 19.3.2017 et article 2 de l'arrêté royal d'exécution du 26.4.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

HB, président de chambre
JP, conseiller social au titre d'employeur
AS, conseiller social au titre d'employé
Assistés par LD, greffier,

JP,

AS,

HB,

LD,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 20 octobre 2022**, par :

HB, président,
assisté par LD, greffier,

HB,

LD.