



N° d'ordre

|                                         |
|-----------------------------------------|
| Numéro du répertoire                    |
| <b>2023 /</b>                           |
| R.G. Trib. Trav.                        |
| <b>21/3579/A</b>                        |
| Date du prononcé                        |
| <b>22 novembre 2023</b>                 |
| Numéro du rôle                          |
| <b>2023/AL/71</b>                       |
| En cause de :                           |
| BI<br>C/<br>OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI |

### Expédition

|                |
|----------------|
| Délivrée à     |
| Pour la partie |
| le             |
| €              |
| JGR            |

## Cour du travail de Liège

### Division Liège

CHAMBRE 2-G

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Arrêt contradictoire  
Réouverture des débats

\* Sécurité sociale des travailleurs salariés – chômage – limitation des allocations d'insertion à 36 mois – recevabilité recours originaire (oui) – violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (non) – violation de l'obligation de *standstill* (non : travailleur âgé de moins de 50 ans) – Constitution (art. 23) – arrêté royal 25 novembre 1991 (article 63, § 2)

\* Réouverture des débats concernant l'incidence d'une incapacité de travail survenant durant la période de 36 mois et le caractère éventuellement discriminatoire de l'absence de tout effet suspensif d'une telle incapacité sur le cours de cette période, les pouvoirs du juge en cas de carence réglementaire et la nécessité d'introduire une nouvelle demande d'allocations après une interruption du bénéfice des allocations – Constitution (art. 10 et 11) – arrêté royal 25 novembre 1991 (articles 63, § 2 et 133) – arrêté ministériel 26 novembre 1991 (articles 90, 91 et 95)

**EN CAUSE :**

Madame     B     . RRN

domiciliée à 4

partie appelante au principal, intimée sur incident, ci-après dénommée « **Madame B** », ayant été représentée par Madame Stéphanie SAMRAY, déléguée syndicale de la FGTB porteuse de procuration, dont les bureaux sont situés à 4000 LIEGE, place Saint-Paul 9/11 ;

**CONTRE :**

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, BCE 0206.737.484,

dont le siège est sis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée au principal, appelante sur incident, ci-après dénommée « **l'ONEM** »,

ayant comparu par son conseil Maître Laurence WIGNY, avocate à 4000 LIEGE, rue de Joie 17.

•  
• •

## **I. INDICATIONS DE PROCEDURE**

1. La Cour a tenu compte des pièces figurant en forme régulière dans le dossier de la procédure à la clôture des débats et notamment des pièces suivantes :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre les parties le 19 janvier 2023 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8ème Chambre (R.G. 21/3579/A) ;
- la requête de Madame B formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 15 février 2023 et notifiée à l'ONEM par pli judiciaire le 16 février 2023, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 mars 2023 ;
- le dossier de procédure d'instance, en ce compris le dossier administratif de l'ONEM figurant dans la farde de l'auditorat du travail ;
- l'ordonnance rendue le 15 mars 2023 sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 8 septembre 2023 ;
- les conclusions et les conclusions additionnelles de l'ONEM, remises au greffe de la Cour respectivement le 17 mai 2023 et le 20 juin 2023, de même que son dossier de pièces remis le 17 mai 2023 ;
- les conclusions d'appel de Madame B, remises au greffe de la Cour le 15 juin 2023, de même que son dossier de pièces remis le même jour.

2. Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 8 septembre 2023.

A cette même audience, Monsieur Eric VENTURELLI, Substitut général, a annoncé qu'il déposerait un avis écrit pour le 22 septembre 2023.

Les parties ont été autorisées à répliquer par écrit à cet avis dans les deux semaines de sa communication par le greffe.

3. Monsieur VENTURELLI a déposé son avis écrit au greffe le 11 septembre 2023 et cet avis a été communiqué aux parties le 12 septembre 2023.

Madame B a déposé des répliques à cet avis le 28 septembre 2023, soit dans le délai de deux semaines suivant sa communication par le greffe, ce délai n'ayant pris cours que le troisième jour ouvrable suivant cette communication, conformément au point 2 de l'article 53bis du Code judiciaire.

L'ONEM n'a pour sa part pas répliqué à cet avis.

La cause a ensuite été prise en délibéré.

## II. LES FAITS

4. Madame B est née le 17 avril 1990.

5. Elle a été admise au bénéfice des allocations d'insertion, sur la base de ses études, le 7 octobre 2013.

6. Les allocations d'insertion ont remplacé les allocations d'attente à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 et, alors que le droit aux allocations d'attente était, à l'origine, illimité dans le temps, le droit aux allocations d'insertion a été limité à une période de 36 mois calculée de date à date à partir de la reconnaissance du droit et au plus tôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36<sup>ter</sup>, 36<sup>quater</sup>, 36<sup>sexies</sup>, 40, 59<sup>quinquies</sup>, 59<sup>sexies</sup>, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131<sup>septies</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui a introduit une nouvelle version de l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

7. En application de cette nouvelle disposition, Madame B a perdu le bénéfice de ses allocations d'insertion à partir du 7 octobre 2016, soit à l'expiration de la période de 36 mois calculée de date à date à partir du 7 octobre 2013.

A l'époque, elle était donc âgée de 26 ans.

8. Madame B se trouvait en outre, à cette même époque, en incapacité de travail depuis septembre 2015 et qu'elle restera en incapacité de travail jusqu'au 14 décembre 2018.

Les parties ne tirent cependant aucune conséquence particulière de cette circonstance sur le plan des modalités d'application de l'article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Force est du reste de constater que cette nouvelle disposition ne prévoit aucune suspension du cours de la période de 36 mois à concurrence de laquelle est dorénavant limité le droit aux allocations d'insertion, en faveur des travailleurs qui seraient / auraient été en incapacité de travail durant tout ou partie de cette période.

9. Madame B a introduit la présente procédure devant le tribunal du travail de Liège, division Liège, par une requête du 3 décembre 2021.

Elle invoquait deux moyens à l'appui de son recours :

- d'une part, la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,
- et d'autre part, la violation de l'obligation de *standstill*.

10. L'ONEM a pour sa part contesté la recevabilité du recours de Madame B, en ce qu'il aurait été introduit tardivement, de même que le fondement des deux moyens invoqués à son appui.

A titre infiniment subsidiaire, l'ONEM se prévalait par ailleurs du délai de prescription de 3 ans prévu par l'article 7, § 13, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, de même que du fait qu'il y avait lieu de retenir que Madame B ne pouvait être rétablie dans son droit aux allocations que « *sous réserve du fait qu'[elle] remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse* ».

### III. LE JUGEMENT DONT APPEL

11. Par jugement du 19 janvier 2023, après avoir déclaré le recours de Madame B recevable et avoir écarté le moyen pris de la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le tribunal a déclaré le recours fondé pour violation de l'obligation de *standstill*, tout en disant pour droit que la prescription de 3 ans trouvait à s'appliquer et en constatant que Madame B, qui avait à bon droit vu son inscription comme demandeuse d'emploi radiée du fait de son incapacité de travail, ne s'était ensuite réinscrite comme demandeuse d'emploi qu'à partir du 18 septembre 2020.

Le tribunal a en conséquence rétabli Madame B dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 18 septembre 2020 et ce, « *tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans que l'ONEm puisse considérer à posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame B)* ».

Le tribunal a par ailleurs condamné l'ONEM aux dépens.

### IV. LES APPELS

12. Madame B a interjeté appel de ce jugement par une requête du 15 février 2023, lui reprochant de ne lui avoir réoctroyé les allocations d'insertion qu'à partir du 18 septembre 2020 et non dès le 14 décembre 2018, date à laquelle son incapacité de travail a pris fin.

Aux termes de ses conclusions, elle reproche également au jugement dont appel de n'avoir pas retenu la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont elle se prévalait également à l'appui de son recours.

Madame B demande en conséquence à la Cour de dire pour droit qu'elle peut prétendre aux allocations d'insertion à partir du 14 décembre 2018 et de condamner l'ONEM aux intérêts, ainsi qu'aux frais et dépens des deux instances.

Elle postule en revanche la confirmation du jugement dont appel pour le surplus.

13. L'ONEM a pour sa part interjeté appel incident de ce jugement par voie de conclusions, lui reprochant en substance d'avoir déclaré le recours recevable et de l'avoir ensuite déclaré fondé, pour violation de l'obligation de *standstill*.

Il demande en conséquence à titre principal à la Cour de dire le recours originaire irrecevable pour cause de tardiveté et, à titre subsidiaire, de dire ce recours originaire non-fondé et de confirmer la suppression des allocations d'insertion à partir du 7 octobre 2016.

## V. L'AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC

14. Dans son avis écrit déposé au greffe le 11 septembre 2023, après avoir conclu à la recevabilité du recours originaire de Madame B et à l'absence de violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le ministère public suggère à la Cour de réformer le jugement dont appel à défaut de violation de l'obligation de *standstill*.

## VI. LA RECEVABILITÉ DES APPELS

15. Le jugement dont appel a été prononcé le 19 janvier 2023 et il a été notifié aux parties par plis judiciaires remis à la poste le 26 janvier 2023.

16. L'appel principal de Madame B a été introduit par requête déposée au greffe de la Cour le 15 février 2023, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel, spécialement celles énoncées à l'article 1057 du même Code, sont également remplies.

L'appel principal est donc recevable.

17. Il en va de même de l'appel incident introduit par les premières conclusions d'appel de l'ONEM, conformément au prescrit de l'article 1054 du Code judiciaire.

## VII. LE FONDEMENT DES APPELS

### VII.1. La recevabilité du recours originaire de Madame B

Le recours originaire de Madame B est recevable.

18. Madame B conteste son exclusion du bénéfice des allocations d'insertion à dater du 7 octobre 2016.

Le recours a été introduit devant le tribunal du travail en date du 3 décembre 2021.

L'ONEM soutient que ce recours serait tardif et partant irrecevable.

#### VII.1.a. Les principes

##### 1) Le délai de recours

19. L'article 23 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social dispose ce qui suit :

*« 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. »*

*Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, tout recours en reconnaissance d'un droit à l'encontre d'une institution de sécurité sociale doit également, à peine de déchéance, être introduit dans un délai de trois mois à dater de la constatation de la carence de l'institution ».*

##### 2) La notion de décision

20. L'article 2, 8°, de la charte de l'assuré social définit une « décision » comme étant l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une institution de sécurité sociale et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs assurés sociaux.

##### 3) Les mentions que doit contenir une décision

21. Conformément à l'article 14 de la même charte, 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 1<sup>er</sup>, le délai de recours ne commence pas à courir.

La *ratio legis* de cette disposition est de ne faire courir le délai de recours que lorsque l'assuré social qui doit l'exercer a été mis en possession d'une information complète et exacte sur la portée de la décision qui lui est notifiée et sur la possibilité de la contester, ainsi que sur les modalités concrètes pour ce faire.<sup>1</sup>

#### 4) La notification de la décision

22. L'article 7 de la charte de l'assuré social précise que les institutions de sécurité sociale et les services chargés du paiement des prestations sociales sont tenus de faire connaître aux personnes intéressées, au plus tard au moment de l'exécution, toute décision individuelle motivée les concernant, à charge pour le Roi de préciser les modalités et délais de notification.

Le Roi peut également déterminer des cas dans lesquels la notification ne doit pas avoir lieu ou se fait au moment de l'exécution. Ces cas sont précisés à l'article 3 de l'arrêté royal du 19 décembre 1997 portant exécution des articles 3, alinéa 1<sup>er</sup>, et 7, alinéa 2, de la charte de l'assuré social. Ils concernent exclusivement les décisions d'indexation des allocations et les décisions de paiement des prestations, lorsque ces paiements ne constituent que l'exécution récurrente d'une décision antérieure notifiée conformément aux exigences de la Charte de l'assuré social (et donc avec mention des possibilités de recours existantes, des formes et délais à respecter à cet effet).

Sauf disposition contraire, la notification de la décision peut se faire par courrier ordinaire ou la remise d'un écrit à l'intéressé (article 16 de la charte de l'assuré social), à charge pour l'institution de sécurité sociale de rapporter la preuve de son envoi et de sa réception.<sup>2</sup>

#### 5) La prise de cours du délai de recours

<sup>1</sup> C. trav. Liège, div. Namur (ch. 6A), 3 novembre 2020, R.G. n° 2020/AN/24, inédit.

<sup>2</sup> S. GILSON, F. LAMBINET, H. PREUMONT, Z. TRUSGNACH et S. VINCLAIRE, « Chapitre 6 – Mentions obligatoires et la notification de la décision », in Ch.-E. Clesse (dir.), Sécurité sociale – Dispositions générales, 1<sup>re</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, n° 729.

23. L'article 23 de la charte de l'assuré social prévoit trois hypothèses bien distinctes, selon la nature de la décision :

- Article 23, al. 1<sup>er</sup> : prise de cours du délai de recours à dater de la notification de la décision

Cette première hypothèse trouve à s'appliquer dans tous les cas où une décision doit être notifiée à un assuré social. Dans l'hypothèse où l'institution de sécurité sociale n'a pas procédé à la notification d'une décision qu'il lui revenait de notifier, le délai de recours ne prend pas cours.<sup>3</sup>

- Article 23, al. 1<sup>er</sup>, *in fine* : prise de cours du délai de recours à dater de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social

Cette deuxième hypothèse vise uniquement les décisions qui ne doivent pas être notifiées, telles que la décision d'indexation des allocations ou la décision de paiement qui constitue l'exécution d'une décision de principe déjà notifiée.<sup>4</sup>

- Article 23, al. 2 : prise de cours du délai de recours à dater de la constatation de la carence de l'institution de sécurité sociale

Cette dernière hypothèse ne trouve à s'appliquer qu'en l'absence de décision prise par l'institution de sécurité sociale dans le délai légal.<sup>5</sup>

6) **Les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage**

24. L'article 146 de cet arrêté royal prévoit ce qui suit :

*« La décision du directeur est mentionnée sur une carte d'allocations dont le modèle est fixé par l'Office. (...)*

*(...)*

---

<sup>3</sup> C. trav. Liège, div. Namur, 22 octobre 2002, *J.T.T.*, 2003, p. 196.

<sup>4</sup> B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Les droits et obligations du chômeur », Editions Labor, 1986, p. 26 ; C. trav. Liège, 5 décembre 2000, R.G. n°6339/99, *juportal.be*.

<sup>5</sup> S. GILSON, F. LAMBINET, H. PREUMONT, Z. TRUSGNACH et S. VINCLAIRE, « Chapitre 6 – Mentions obligatoires et la notification de la décision », in Ch.-E. CLESSE (dir.), *Sécurité sociale – Dispositions générales*, 1<sup>re</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, n° 732 et suivants.

*Une copie de la carte d'allocations ou l'avis de renouvellement de la validité de la carte d'allocations précédente est transmis à l'organisme de paiement dans le délai visé à l'article 145.*

*La décision du directeur est en outre notifiée au chômeur par lettre ordinaire, si la décision entraîne :*

- 1° un refus, une exclusion ou une suspension du droit aux allocations ;  
(...) ».*

25. L'article 63, §5, du même arrêté dispose quant à lui que :

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

#### VII.1.b. L'application en l'espèce

##### 1) **La détermination des décisions adoptées par l'ONEM, de leur nature et de leur contenu**

26. La Cour considère qu'en l'espèce deux décisions distinctes ont été adoptées par l'ONEM.

27. La première décision est une décision d'octroi d'un droit aux allocations d'insertion pour une période limitée dans le temps, en application de l'article 63, §§2 et 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

28. La seconde décision est une décision d'exclusion qui intervient au moment de la fin de droit effective.

La Cour rejoint sur ce point l'avis du ministère public et retient que lorsque l'ONEM met fin aux allocations d'insertion, il s'agit nécessairement d'une décision d'exclusion, distincte tant de la décision d'octroi (fût-il limité dans le temps), que de toute information intermédiaire éventuelle.

L'ONEM ne peut pas arguer qu'il s'agirait uniquement de l'application automatique de la réglementation dès lors que :

- toute décision d'exclusion est une application de la réglementation ;
- il s'agit bien d'un acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une institution de sécurité sociale et qui a pour but de produire des effets juridiques à

l'égard d'un ou de plusieurs assurés sociaux, ce qui correspond à la définition d'une décision au sens de la charte de l'assuré social ;

- loin d'être automatique, toute décision de fin d'allocation requiert une appréciation au cas par cas pour déterminer la date de fin précise, en tenant compte notamment des périodes neutralisées en application de l'article 63, §2 ;
- l'ONEM évoque, tout au long de ses conclusions, dans son dispositif et dans ses répliques à l'avis du ministère public une « *exclusion* » du chômeur. C'est donc bien qu'il y a eu « *exclusion* » et pas simple arrivée au terme d'un octroi limité dans le temps.

Cette seconde décision devait donc contenir les mentions prévues par l'article 14 de la charte de l'assuré social.

29. L'éventuelle annonce adressée au chômeur par l'ONEM ou l'organisme de paiement selon laquelle il ne percevra « *en principe* » plus d'allocations à partir d'une certaine date qui « *peut encore être postposée* » (si le chômeur a récemment travaillé, s'il bénéficie d'une dispense pour formation ou études ou si en cas de handicap au travail, il participe aux actions d'accompagnement proposées par le FOREM), ne constitue pas comme telle une décision d'exclusion effective. Il s'agit tout au plus d'une simple information intermédiaire.

## 2) L'obligation de notification des décisions prises par l'ONEM

30. Avec l'ONEM, la Cour considère que la première décision (octroi d'allocations d'insertion pour une période limitée dans le temps) ne devait pas être notifiée à Madame B par l'ONEM mais par l'organisme de paiement en vertu de l'application combinée des articles 63, §5, 146, al. 4, 1°, et 24, §1<sup>er</sup>, al. 4, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

31. En revanche, la seconde décision (d'exclusion) aurait dû être notifiée par l'ONEM, conformément à l'article 146, al. 4, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Le fait qu'une information préalable a été éventuellement adressée à Madame B n'y change rien.

## 3) La date de prise de cours du délai de recours

32. La Cour a dit pour droit que l'ONEM a adopté une décision d'exclusion au moment de la fin de droit.

Par conséquent, l'article 23, al. 2, de la charte de l'assuré social ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, à défaut de carence dans le chef de l'ONEM.

33. S'agissant en revanche d'une décision d'exclusion, elle devait non seulement contenir les mentions prévues par l'article 14 de la charte de l'assuré social, mais également être notifiée conformément à l'article 146, al. 4, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Or, l'ONEM reste en défaut de démontrer que cette décision d'exclusion, comprenant toutes les mentions requises, a été effectivement notifiée à Madame B par ses soins.

Par conséquent, le délai de recours contre cette décision d'exclusion n'a pas pu prendre cours et ce, par l'application combinée des articles 14, al. 2, et 23, al. 1<sup>er</sup>, de la charte de l'assuré social.

Le recours originaire de Madame B n'est donc pas tardif et il est, par conséquent, recevable<sup>6</sup>.

34. Le jugement dont appel sera confirmé sur ce premier point.

## VII.2. La violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat

**L'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.**

35. Madame B demande l'écartement de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36<sup>ter</sup>, 36<sup>quater</sup>, 36<sup>sexies</sup>, 40, 59<sup>quinquies</sup>, 59<sup>sexies</sup>, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131 *septies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qui a introduit la nouvelle version de l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, au motif qu'il violerait les articles 3, §1<sup>er</sup> et 84, §1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973.

Elle estime que c'est à tort que le gouvernement a invoqué l'urgence et demandé l'avis du Conseil d'Etat en 5 jours lorsqu'il lui a soumis l'avant-projet de cet arrêté royal.

### VII.2.a. Les principes

36. L'article 3, §1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 impose en règle au pouvoir exécutif de soumettre tout projet d'arrêté réglementaire à l'avis motivé de la section législation du Conseil d'Etat.

---

<sup>6</sup> Voir notamment dans le même sens : C.T. Liège, chambre 2-G, 8 septembre 2023 (R.G. n° 2022/AL/498) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 26 mai 2023 (R.G. n° 2022/AL/127) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 19 mai 2023 (R.G. n° 2022/AL/86) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 19 avril 2023 (R.G. n° 2022/AL/105) ; C.T. Liège, chambre 2-A, 27 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/214) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 8 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/115) ; C.T. Liège, chambre 2-E, 3 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/85).

L'article 84, §1<sup>er</sup>, 2°, de cette même loi, dans sa version applicable en décembre 2011, prévoit que le délai imparti au Conseil d'Etat est généralement de 30 jours. Ce délai peut être réduit à 5 jours lorsque l'urgence est invoquée, la motivation de l'urgence devant être reproduite dans le préambule d'un projet d'arrêté réglementaire. Dans ce cas, le Conseil d'Etat limite son avis à l'examen de 3 points : la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

**37.** La section législation du Conseil d'Etat contrôle l'urgence invoquée pour demander un avis en 5 jours. La demande d'avis est déclarée non recevable si le Conseil d'Etat estime que l'urgence n'est pas établie, soit parce qu'elle n'est pas invoquée, soit parce qu'elle n'est pas exacte ou pertinente.<sup>7</sup>

Par ailleurs, sur la base de l'article 159 de la Constitution, les juridictions judiciaires doivent écarter l'arrêté réglementaire qui a été adopté par un pouvoir exécutif qui se serait dispensé de solliciter l'avis du Conseil d'Etat ou qui aurait détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence.<sup>8</sup> Dans le cadre de ce contrôle, les juridictions doivent vérifier que :

- la motivation de l'urgence figure dans le préambule de l'arrêté royal ;
- le motif invoqué est réel, ce qui implique que les motifs d'urgence ne peuvent pas être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l'autorité elle-même ;
- la pertinence du motif invoqué.

L'appréciation des juridictions judiciaires sur cette question est indépendante de celle de la section législation elle-même.

#### VII.2.b. L'application en l'espèce

**38.** En l'espèce, le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 est rédigé en ces termes :

*« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 ;*

*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 15 décembre 2011 ;*

*Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011 ;*

---

<sup>7</sup> M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van Staat, Afdeling wetgeving*, La Charte, 2013, pp. 199 – 200.

<sup>8</sup> Cass., 9 septembre 2002, juportal.be, R.G. n° S.000.125.F ; Cass., 25 novembre 2002, juportal.be, R.G. n° S.02.001.6.F ; Cass., 21 janvier 2008, R.G. n°S.07.0025.F/1, juportal.be.

*Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011 ;*

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

*Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ».*

**39.** Il convient de revenir sur la chronologie des événements :

- après les élections législatives du 13 juin 2010, la Belgique a connu une longue crise politique durant laquelle le gouvernement était en affaires courantes et ne pouvait prendre aucune mesure d'envergure ;
- l'accord de gouvernement a été présenté à la chambre des représentants le 1<sup>er</sup> décembre 2011 (près de 18 mois plus tard) ;
- le nouveau gouvernement a été formé le 6 décembre 2011 ;
- l'Inspecteur des finances a donné son avis le 13 décembre 2011 ;
- le Comité de gestion de l'ONEM a donné son avis le 15 décembre 2011 ;
- le Ministre du budget a donné son accord le 16 décembre 2011 ;
- le Conseil d'Etat a été saisi le 19 décembre 2011 et il a rendu son avis le 21 décembre 2011 ;
- l'arrêté royal a été adopté et publié au moniteur belge le 28 décembre 2011 ;
- il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La Cour souligne encore que l'un des objectifs poursuivis par le gouvernement est un objectif budgétaire dont l'impact était recherché dès le budget de l'année 2012.

**40.** Cette chronologie démontre que le délai ordinaire n'aurait pas pu être respecté et que c'est à bon droit que l'auteur de l'avant-projet d'arrêté royal a invoqué l'urgence pour obtenir un avis du Conseil d'Etat en 5 jours.

L'arrêté royal n'est donc entaché d'aucune illégalité formelle.

41. Il convient de confirmer le jugement dont appel sur ce point.

**VII.3. La violation de l'obligation de *standstill***

**L'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas l'obligation de *standstill* en l'espèce.**

**VII.3.a. Les principes relatifs à l'obligation de *standstill***

**1) Les généralités**

42. L'article 23 de la Constitution dispose que :

*« 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 :*

*(...)*

*2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;*

*(...). »*

On déduit de cette disposition une obligation dite 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'existe pour ce faire un motif d'intérêt général.<sup>9</sup>

Ce principe découle également d'instruments juridiques internationaux, notamment l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne.<sup>10</sup>

43. La méthodologie à suivre repose sur un raisonnement en quatre étapes :<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> C. C., 31 mai 2011, n°102/2011 ; C. C., 27 juillet 2011, n°135/2011 ; C. C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015 ; C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309 ; C.E., 6 décembre 2011, n°216.702 ; Cass., 5 mars 2018, R.G. n°S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, R.G. n° S.14.0011.F, Juportal, *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l'obligation de *standstill* » ; Cass., 18 mai 2015, R.G. n° S.14.0042.F, Juportal.

<sup>10</sup> 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. 35.

- 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 ;
- 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 raisonnablement proportionné à ces motifs.

44. 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 impactés ne soient pas disproportionnés au regard des avantages escomptés par l'auteur de la mesure.<sup>12</sup>

45. L'intensité du contrôle judiciaire varie selon que l'auteur de la norme démontre ou non avoir veillé au respect du principe de *standstill*. La doctrine<sup>13</sup> précise en effet ce qui suit :

*« Lorsque l'auteur d'une réforme querellée prouve avoir apprécié la conformité d'un recul à l'obligation de standstill, en particulier sous l'angle de la nécessité et de la proportionnalité*

---

<sup>11</sup> 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*, n°4/2022, p. 116 ; D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, 2017, p. 68 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102 et s.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, 2017, p. 86. Voy. dans le même sens 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. 645 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 105. Voy. également C. trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 février 2016, R.G. n°2015/AU/48.

*au sens strict, le juge doit en principe faire preuve d'une certaine retenue dans son contrôle, afin de préserver la marge d'appréciation du pouvoir législatif (ou exécutif) mais, ... cette relative déférence n'a en revanche pas lieu d'être lorsque l'auteur ne démontre pas avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier avec soin son action - ou, ce qui revient à peu près à la même chose - l'a prise en compte mais en se fondant sur une méthodologie incorrecte. Dans cette hypothèse, il incombe au juge d'exercer un contrôle strict de l'obligation de standstill, et, en cas de doute, sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitrices de la charge de la preuve ».*

46. Il ne s'agit par contre en toute hypothèse pas d'un contrôle d'opportunité, lequel serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs.<sup>14</sup>

La Cour constitutionnelle<sup>15</sup> l'a encore elle-même récemment rappelé en matière de sécurité sociale dans les termes suivants :

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

*L'obligation de standstill ne peut s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré. »*

47. Par application du principe de légalité qui impose à l'autorité d'avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle, la charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill* repose sur l'autorité législative ou réglementaire ou sur la partie qui invoque l'application de l'acte contrôlé.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, R.G. n°2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, R.G. n°2019/AB/255.

<sup>15</sup> C.C., 27 avril 2023, 69/2023.

<sup>16</sup> J. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 437 et les références citées ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier 1968, p. 250 ; H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; C. trav. Liège, div. Namur, 28 mai 2020, R.G. n°2019/AN/22 ; C. trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 mars 2021, R.G. n° 2020/AU/25.

Par conséquent, si les motifs donnés par l'auteur de la norme ou la partie qui en invoque l'application sont insuffisants et créent un doute dans le chef du juge lors de son contrôle, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier l'autre partie.<sup>17</sup>

## **2) L'obligation de standstill en matière d'allocations d'insertion**

### **i. La disposition applicable - rappel**

48. L'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 limite en principe le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois qui court à dater de la reconnaissance du droit, et au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Le texte prévoit des possibilités de neutralisation et de prolongation de cette période de 36 mois.

Depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, l'arrêté royal a fait l'objet de plusieurs ajustements.

49. Auparavant, il n'existait aucune limitation dans le temps des allocations d'insertion.

Cette limitation a été insérée par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36<sup>ter</sup>, 36<sup>quater</sup>, 36<sup>sexies</sup>, 40, 59<sup>quinquies</sup>, 59<sup>sexies</sup>, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131<sup>septies</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **ii. La jurisprudence de la Cour de cassation quant à la limitation dans le temps des allocations d'insertion**

50. La Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer à propos du contrôle de l'application de l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 à un travailleur âgé, au regard de l'obligation de *standstill*.

Saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de *standstill*, la Cour<sup>18</sup> a cassé l'arrêt et a dit pour droit ce qui suit :

---

<sup>17</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

<sup>18</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEM, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position

*« 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.*

*En considérant pour ces motifs que le recul significatif dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale des chômeurs plus âgés, résultant selon la cour du travail de la limitation dans le temps par l'article 63, §2, précité du droit aux allocations d'insertion, est justifié par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution. »*

Les conclusions du ministère public<sup>19</sup>, précédant cet arrêt, sont également particulièrement intéressantes :

*« 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.*

---

par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, [terralaboris.be](http://terralaboris.be)), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

<sup>19</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, [juportal.be](http://juportal.be).

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

*Dès lors, dans la mesure où il considère que le recul significatif résultant de l'article 63, §2 précité, en ce qu'il impose aussi une limitation du droits aux allocations aux chômeurs plus âgés est suffisamment justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'arrêt attaqué m'apparaît avoir violé le prescrit de l'article 23 de la Constitution visé au moyen, qui est dès lors fondé. »*

### VII.3.b. L'application en espèce

#### 1) Le recul significatif

51. Ce point n'est pas contesté. L'ONEM reconnaît que cette modification réglementaire engendre un recul significatif du degré de protection des bénéficiaires d'allocations d'insertion, qui ont vu leur droit limité dans le temps.

Il est vrai que les assurés sociaux exclus du bénéfice des allocations d'insertion conservent la possibilité de se tourner vers un CPAS. Cependant, la possibilité d'un recours aux droits à l'intégration sociale ou à l'aide sociale apparaît comme une situation globalement moins favorable sur le plan de la hauteur des prestations envisageables et quant aux conditions d'octroi qui dépendent non seulement de l'ensemble des ressources de l'assuré social lui-même mais également des ressources des personnes avec lesquelles il cohabite.

#### 2) L'intérêt général

52. Pour ce qui concerne les objectifs liés à l'intérêt général, l'ONEM se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, déjà retranscrit ci-avant, sous le point relatif à la violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'arrêté royal n'est par contre précédé d'aucun rapport au Roi.

53. Sur la base de ce préambule et même si la motivation vise plutôt à justifier l'urgence invoquée dans la demande d'avis au Conseil d'Etat, il se déduit que trois objectifs ont été poursuivis par le Roi :

- l'atteinte d'un taux d'emploi de 73,2 %,
- la mise en place d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes,

- et la réalisation d'efforts budgétaires.

54. Les motifs ainsi allégués relèvent à l'évidence de l'intérêt général.

3) **Le caractère approprié et nécessaire**

i. ***Le rappel de l'enseignement de la Cour de cassation***

55. L'ONEM ne peut cependant se contenter d'invoquer des motifs d'intérêt général, il doit démontrer que la mesure adoptée est appropriée et nécessaire pour atteindre ces objectifs d'intérêt général.

Comme rappelé ci-avant, la Cour de cassation enseigne que la justification :

- doit être apportée « *en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée* », <sup>20</sup>
- ne peut se limiter à l'invocation des « *objectifs les plus généraux fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire* » ; la Cour précise à cet égard que toute réduction du niveau de protection sociale est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires de sorte que de telles justifications sont trop générales,
- et doit porter sur des éléments précis de prévision lors de l'adoption de la mesure et/ou de vérification ultérieure que la mesure contribue effectivement à ces objectifs.

ii. ***Les explications avancées par l'ONEM***

56. Cela étant, et contrairement à ce qui a pu être constaté par le passé, notamment dans la cause qui a conduit à l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020, l'ONEM avance en l'espèce des explications détaillées et dépose un dossier de pièces, parmi lesquelles figurent notamment les éléments suivants :

- ***Le « six pack »***

57. Le « *six pack* » est un ensemble constitué de cinq règlements européens<sup>21</sup> et d'une directive européenne<sup>22</sup>. Il a été adopté suite à la crise économique de 2008 qui a notamment

---

<sup>20</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

<sup>21</sup> 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

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 » (PNR) qui présente les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. Le but est de s'assurer que tous les Etats membres vont bien dans la même direction ;
- 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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<sup>25</sup>**

---

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 macro-économiques 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 macro-économiques.

<sup>22</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

<sup>23</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macro-économiques.

<sup>24</sup> Règlement (UE) 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.

<sup>25</sup> Décision (UE) n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres.

58. Dans le cadre du « semestre européen » mis en place par le « six pack », le Conseil européen a fixé les priorités et des grandes orientations économiques par une décision du 21 octobre 2010. Ces lignes directrices ont été baptisées « Stratégie 'Europe 2020' ».

Parmi ces grandes priorités figurait celle 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* ».

La ligne directrice 8 souligne que « *les Etats-membres devraient intervenir rapidement lorsque les jeunes se retrouvent au chômage* ».

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2011<sup>26</sup>**

La Belgique a adopté son PNR 2011 le 15 avril 2011 afin de présenter les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés par la décision du Conseil de l'Union européenne du 21 octobre 2010. Elle s'est ainsi engagée à 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.

- **Les Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011<sup>27</sup>**

59. Suite à l'adoption par la Belgique du PNR 2011, le Conseil de l'Union européenne a émis les recommandations suivantes :

« (...) *Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi, à savoir : durée illimitée des allocations de chômage, taux d'imposition marginaux effectifs et prélèvement fiscal élevés (en particulier pour les emplois à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de*

---

<sup>26</sup> Disponible sur le site suivant : PNR 2011\_0.pdf (wallonie.be).

<sup>27</sup> Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (2011/C209/01, *Journal Officiel de l'Union européenne*, 15 juillet 2011, C 209/1).

*l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. (...) En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail. (...) » (point 13 de la recommandation).*

- **L'accord de gouvernement de 2011**

**60.** L'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011<sup>28</sup> 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).

La partie II 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

---

<sup>28</sup> [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/searchlist/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_1er\\_decembre\\_2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf), Réformes socio-économiques et de société, pp. 85 et s.

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.<sup>29</sup>

- **Les notifications du budget 2012<sup>30</sup>**

61. Les notifications du budget 2012, exposent sous le titre « *Emploi* », en pages 41 et suivantes, les tenants et aboutissants, dans le respect de l'accord institutionnel et dans le cadre du PNR 2011, du programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, portant sur le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et sur la limitation dans le temps de ces allocations transformées en allocations d'insertion après un allongement du stage d'insertion professionnelle (impliquant une démarche active des nouveaux demandeurs en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion professionnelle). Le rendement budgétaire 2012 est évalué.

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2012<sup>31</sup>**

---

<sup>29</sup> Des dispositions seront adoptées pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS :

- un article 43/1 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi-programme du 26 décembre 2013 afin d'accorder aux CPAS, pour l'année 2014, une subvention particulière de 49,12 euros par dossier qui a été pris en compte en 2012 pour les remboursements par l'Etat.

*Cette disposition a été insérée pour les motifs suivants : « Suite aux modifications apportées à la réglementation du chômage, entre autres par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 et du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une compensation financière est prévue conformément à l'accord gouvernemental en faveur des CPAS. Le montant de cette compensation correspond au surcoût effectif supporté par les CPAS tel qu'il peut être estimé sur base du croisement des données de l'ONEM d'une part et du SPE Intégration sociale d'autre part » (Projet de loi-programme, Exposé des motifs, Doc, parl., la Chambre, n°53-3147/001, pp. 14 et 15)*

- un article 43/2 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi du 21 juillet 2016, afin d'accorder aux CPAS une subvention particulière de 10 % du montant du RIS pour les frais d'accompagnement et d'activation lorsqu'il existe un PIIS. Cette subvention particulière est en principe octroyée durant une année civile. Par dérogation, la subvention particulière est due pendant toute la durée du PIIS pour les bénéficiaires de moins de 25 ans qui suivent des études, pendant deux ans pour les personnes particulièrement éloignées d'une intégration sociale ou socio-professionnelle, et également pendant deux ans pour les personnes particulièrement vulnérables et qui nécessitent une attention particulière du CPAS. Le but de cette subvention particulière est d'assurer un suivi et un accompagnement plus minutieux des jeunes et de certaines catégories de personnes plus fragilisées.

<sup>30</sup> Notifications des décisions du conclave budgétaire du 1<sup>er</sup> décembre 2011.

<sup>31</sup> Disponible sur le site suivant : Microsoft Word - \_19\_NRP-fr.docx (be2020.eu).

62. Les autorités belges ont rédigé le PNR 2012 en tenant notamment compte des recommandations du Conseil de l'Union européenne. Elles ont à nouveau épinglé la problématique du travail des jeunes, en ces termes :

*« La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités.*

*(...) Le nouveau gouvernement fédéral a ainsi réformé en profondeur le dispositif qui octroie une allocation de chômage aux jeunes au sortir de leurs études (allocations d'attente). Pour promouvoir une intégration plus rapide sur le marché du travail, la période d'attente sera transformée en période d'insertion professionnelle. Les allocations d'attente deviennent des allocations d'insertion. A partir de 2012, la période d'attente entre la fin des études et l'octroi de la première allocation passera de 9 mois à 1 an. A l'issue de cette période d'attente, le bénéfice de l'allocation d'attente ne sera octroyé qu'à ceux qui auront fait la preuve d'une recherche active d'emploi ou qui se seront engagés dans une trajectoire d'intégration.*

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

*A partir de 2012, le maintien des allocations d'intégration sera également lié à la poursuite des efforts de recherche d'emploi (...).*

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

*Les règles pour le travail des étudiants ont été assouplies. Enfin, on envisage de lier plus étroitement les réductions fiscales et de sécurité sociale perçues par les obligations pour les jeunes faiblement qualifiés à des efforts de formation ».*

- **Le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2011**

63. Le rapport annuel de 2011<sup>32</sup> 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 :

- *« 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 » (Rapport annuel 2011, Préface, p. 4) ;*
- *« Malgré les bonnes performances de notre marché du travail ces dernières années, le nombre de chômeurs complets indemnisés et de prépensionnés (661 000) reste*

---

<sup>32</sup> [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2011/RA\\_2011.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2011/RA_2011.pdf).

*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 (...) » (ibidem, Préface, p. 4) ;*

- *« Il 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 » (ibidem, Préface, p. 4).*

Le chapitre consacré aux « Perspectives 2012 » reprend par ailleurs une analyse très aboutie du marché de l'emploi (notamment en ce qui concerne toute la période 2000-2011) et des tendances du chômage (ibidem, p. 115).

- **Le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2012**

64. Le rapport de 2012<sup>33</sup> 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 % (Rapport annuel 2012. Volume 2, Préface) 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 (Rapport annuel 2012, Volume I).

- **Une question parlementaire de 2015**

65. 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<sup>34</sup> :

*« 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 assujéti à cotisation, mais sont basées sur le suivi d'études, sans paiement de cotisations.*

<sup>33</sup> [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2012/2012\\_1FR.pdf](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](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_2FR.pdf) (volume 2).

<sup>34</sup> 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.

*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 l'ONEM pour l'année 2015**

**66.** Le rapport annuel de 2015 met en lumière une augmentation du taux de sortie des bénéficiaires d'allocations d'insertion durant l'année 2015. Le rapport démontre en effet que 29 155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, principalement en raison de la mesure contrôlée (page 190 du rapport). On constate également 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 1<sup>er</sup> trimestre 2015, en comparaison des années précédentes.

Le tableau 8.1.II du rapport détaille comme suit le nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion dont le droit est arrivé à échéance des suites de la limitation du droit dans le temps :

|                       | Janvier 2015 | Février-décembre 2015 | 2015   |
|-----------------------|--------------|-----------------------|--------|
| <i>Nombre total</i>   | 16 854       | 12 301                | 29 155 |
| <i>Homme</i>          | 35,8 %       | 44,8 %                | 39,6 % |
| <i>Femme</i>          | 64,2 %       | 55,2 %                | 60,4 % |
| <i>(...)</i>          |              |                       |        |
| <i>&lt; 25 ans</i>    | 8,6 %        | 21,7 %                | 14,1 % |
| <i>25 29 ans</i>      | 18,8 %       | 30,9 %                | 23,9 % |
| <i>30 39 ans</i>      | 41,6 %       | 35,7 %                | 39,1 % |
| <i>40 49 ans</i>      | 25,5 %       | 10,3 %                | 19,1 % |
| <i>50 ans ou plus</i> | 5,5 %        | 1,4 %                 | 3,8 %  |
| <i>(...)</i>          |              |                       |        |

- **Le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2016**

**67.** Dans son rapport annuel de 2016, l'ONEM relève que « les dépenses pour le chômage global » et « le total des dépenses pour les prestations de l'ONEM » ont baissé en 2016. Cette baisse 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 » (page 8 du rapport).

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

68. Le rapport de la Cour des comptes est rédigé 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 »* (page 6 du cahier) ;
- *« La réglementation relative à la plupart des mesures budgétaires a été adaptée et mise en œuvre. l'O.N.Em. n'est toutefois pas à même d'en mesurer le rendement individuel, et ce, pour plusieurs raisons. l'O.N.Em. souligne, d'une part, qu'il est difficile d'isoler l'effet d'une mesure par rapport à l'effet de la conjoncture, de la démographie ou d'autres mesures prises dans le même domaine ou dans des domaines connexes. D'autre part, outre les économies directes, les mesures prises peuvent aussi avoir un effet indirect sur l'emploi qui réduit les dépenses en allocations de chômage, et sur les recettes en cotisations sociales et en fiscalité. Enfin, certaines mesures ont également des effets préventifs ou dissuasifs qui induisent des changements de comportement qui sont très difficiles à évaluer »* (page 47).

Le rapport se poursuit en analysant de manière spécifique les allocations d'insertion en page 49 :

*« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et au 1<sup>er</sup> septembre 2015.*

*Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion et donc, du montant des allocations d'insertion versées en 2015 (-245,4 millions d'euros), sans que l'Onem puisse en préciser le rendement individuel.*

*La plupart des personnes qui tombent dans le champ d'application de ces mesures ne font plus de demandes d'allocations. En l'absence de demandes, l'Onem ne peut pas estimer l'incidence. On constate une diminution importante des entrées dans le régime des allocations d'insertion par rapport aux années précédentes. Il faut toutefois aussi tenir compte des effets de la démographie, de la prolongation de l'âge de la scolarité et de l'extension du suivi de la recherche active d'emploi aux jeunes en stage d'insertion. »*

- **Le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2018**

69. Selon le rapport d'activité de l'ONEM de 2018<sup>35</sup>, il y a eu une diminution importante du nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion :

*« Impact des modifications réglementaires depuis 2012*

*La combinaison d'un flux entrant réduit et d'un flux sortant accru entraîne de nettes diminutions du nombre total de CCI-DE admis sur la base des études. Entre 2011 et 2014, la diminution la plus forte se situait dans la catégorie d'âge la plus jeune où le nouveau flux entrant est le plus fort (-17,4% contre - 12,6% chez les 25-49 ans). En revanche, depuis 2014, la diminution était la plus importante dans la catégorie d'âge des 25-49 ans (-62,7% contre - 54,5% chez les jeunes âgés de < 25 ans), car de nombreux cas de fins de droit en 2015 se situaient dans cette classe d'âge. Le fait que cette diminution résulte en grande partie des modifications réglementaires successives ressort d'une comparaison avec l'évolution des CCI-DE admis sur la base du travail. La classe d'âge des moins de 25 ans a en effet considérablement augmenté en nombre au cours de la période allant de 2011 à 2014 (+18,0%) ; une augmentation a également été enregistrée dans la classe d'âge des 25-49 ans (+6,8%). Depuis 2014, on enregistre également des diminutions chez les CCI-DE de moins de 50 ans admis sur la base du travail, mais elles restent sensiblement plus faibles que celles observées chez les CCI-DE admis sur la base des études. »*

**iii. L'analyse de la Cour**

70. L'analyse de l'ensemble des éléments ainsi produits et invoqués par l'ONEM amène la Cour à opérer une **distinction entre deux catégories de chômeurs : les chômeurs âgés de moins de 50 ans et les chômeurs âgés de 50 ans ou plus, au moment de leur exclusion du droit aux allocations d'insertion.**

71. C'est à tort que Madame B prétend contester la pertinence de cette distinction en faisant valoir qu'il n'y aurait pas lieu de distinguer entre différentes catégories de chômeurs dans la mesure où l'argument de *standstill* commande un contrôle objectif de la norme, dans l'examen duquel la situation particulière de l'assuré social ne doit pas être prise en considération.

Il ne s'agit en effet pas d'individualiser le contrôle commandé par l'obligation de *standstill*, mais d'y procéder de manière concrète et circonstanciée, en tenant compte de tous les éléments objectifs de nature à permettre de jauger la légitimité ou la proportionnalité de la mesure litigieuse.

---

<sup>35</sup> [https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport\\_Annuel/2018/Rapport\\_annuel\\_FR\\_Vol2.pdf](https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2018/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf), p.4, 121, 127 et 130.

Or, parmi ces éléments, peut notamment figurer la catégorie dont relève l'assuré social, si ce critère s'avère pertinent à cet effet, ce qui est précisément le cas en l'espèce à l'estime de la Cour<sup>36</sup> (voir notamment à ce propos : F. Lambinet, « Le principe de *standstill* en droit de la sécurité sociale : un (nouvel) état des lieux », in *Fragments de sécurité sociale*, Anthemis 2023, p. 29 et suivantes, spécialement n° 37 et 38).

**72.** Les chômeurs âgés de 50 ans ou plus constituent en effet une catégorie « à part », qui est visée spécifiquement, directement ou indirectement, dans les études statistiques figurant dans les rapports annuels de l'ONEM et plus généralement dans l'ensemble des analyses invoquées par l'ONEM à l'appui de sa thèse.

La Cour épingle notamment à ce titre les documents suivants :

- le PNR adopté par la Belgique le 15 avril 2011 qui vise explicitement cette catégorie comme étant celle « *des aînés* » : le gouvernement fédéral a ainsi et notamment introduit des subsides lors de l'engagement d'inactifs de plus de 50 ans réduisant le coût salarial pour l'employeur de plus de 1 000 EUR par mois (Plan Win Win) ;
- le point 13 des recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique<sup>37</sup> qui distingue les travailleurs âgés de 50 ans ou plus des jeunes travailleurs ;
- le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2011 qui examine l'évolution du chômage « *chez les moins de 50 ans* » ;
- le tableau 8.1.II figurant dans le rapport annuel de l'ONEM pour l'année 2015 qui contient une ligne concernant spécifiquement les chômeurs de 50 ans ou plus ;
- le rapport d'activité de l'ONEM de 2018<sup>38</sup> qui examine à nouveau l'évolution de l'emploi chez les « *CCI-DE<sup>39</sup> de moins de 50 ans* ».

<sup>36</sup> Voir notamment à ce propos : F. Lambinet, « Le principe de *standstill* en droit de la sécurité sociale : un (nouvel) état des lieux », in *Fragments de sécurité sociale*, Anthemis 2023, p. 29 et suivantes, spécialement n° 37 et 38.

<sup>37</sup> Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (2011/C 209/01), Journal Officiel de l'Union européenne, 15 juillet 2011, C 209/1) et la Décision [UE] n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, citées par C. trav. Liège, div. Namur, 29 août 2022, R.G. n° 2021/AN/160.

<sup>38</sup> Rapport de l'ONEM 2018, pages 41 et 42.

<sup>39</sup> Chômeurs complets indemnisés - demandeurs d'emploi.

73. Concernant cette première catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la Cour a déjà considéré à de nombreuses reprises que l'ONEM ne prouve pas que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis<sup>40</sup>.

74. Concernant la catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans, soit la catégorie dont relève en l'espèce Madame B, la Cour considère en revanche que l'ensemble des éléments produits et invoqués par l'ONEM démontre désormais à suffisance, dans le cadre du seul contrôle marginal qui lui appartient, que :

- le contexte économique et européen permettait raisonnablement au Roi de considérer que la mesure litigieuse était nécessaire et appropriée pour réaliser les objectifs poursuivis ;
- la mesure litigieuse s'inscrit dans un ensemble de mesures structurelles plus larges ;
- la réforme a fait l'objet d'un examen préalable concret et sérieux.

L'ONEM invoque également des éléments de nature à démontrer que l'accomplissement des trois objectifs poursuivis a été concrètement vérifié (rapports annuels 2015 et 2016, cahier 2016 et étude effectuée par l'ONEM sur l'impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion<sup>41</sup>).

La publication des économistes de l'UCLouvain de juin 2022, intitulée « *Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ?* »<sup>42</sup>, n'énervé en rien l'analyse de la Cour dès lors qu'elle concerne une autre problématique spécifique, étant celle des nouvelles conditions d'accès au bénéfice des allocations d'insertion liées à l'âge et au diplôme.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Voir notamment en ce sens : C.T. Liège, chambre 2-G, 8 septembre 2023 (R.G. n° 2022/AL/501) ; C.T. Liège, chambre 8-A, 14 juin 2023 (R.G. n° 2017/AU/56) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 26 mai 2023 (R.G. n° 2022/AL/88) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 19 mai 2023 (R.G. n° 2002/AL/86) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 19 avril 2023 (R.G. n° 2022/AL/131) ; C.T. Liège, chambre 2-A, 27 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/212) ; C.T. Liège, chambre 2-D, 23 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/71) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 8 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/107) ; C.T. Liège, chambre 2-E, 3 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/63).

<sup>41</sup> Disponible sur le site suivant : Microsoft Word - 20170611\_Analyse\_FR\_DEF (onem.be).

<sup>42</sup> « *Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ?* »<sup>42</sup> in Regards économiques, n° 171, juin 2022.

<sup>43</sup> 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.

La Cour retiendra donc qu'il est établi que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis pour la catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans<sup>44</sup>.

#### 4) Le recul proportionné

75. Il convient encore d'examiner, pour cette catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans, si ce recul de protection est proportionné aux motifs d'intérêt général invoqués.

Ce caractère proportionné apparaît établi aux yeux de la Cour, pour les motifs suivants :

- la mesure litigieuse vise les allocations d'insertion qui sont par nature destinées à être temporaires, s'agissant de favoriser l'intégration des jeunes sur le marché du travail dans une période de transition entre la fin de leurs études et une entrée effective sur le marché du travail ;
- ces allocations d'insertion relèvent d'un régime non contributif. Le caractère proportionné de la réforme envisagée peut donc s'apprécier de manière plus souple à l'égard de prestations qui ne reposent pas sur l'idée de l'assurance ;
- la mesure litigieuse correspond à une limitation dans le temps des allocations d'insertion et non une suppression pure et simple de cette prestation sociale ;
- la période de 36 mois visée par la mesure litigieuse n'apparaît pas non plus déraisonnable pour espérer réaliser une insertion professionnelle ;
- la réglementation prévoit également des possibilités de prolonger cette période de 36 mois en fonction de certains aspects de la situation sociale et/ou médicale de l'assuré social mais également de ses efforts d'insertion, d'études et de formation<sup>45</sup> ;

---

<sup>44</sup> Voir notamment dans le même sens : C.T. Liège, chambre 2-G, 8 septembre 2023 (R.G. n° 2022/AL/498) ; C.T. Liège, chambre 2-E, 20 juin 2023 (R.G. n° 2021/AL/614) ; C.T. Liège, chambre 8-A, 14 juin 2023 (R.G. n° 2017/AU/58) ; C.T. Liège, chambre 6-A, 6 juin 2023 (R.G. n° 2020/AN/160) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 26 mai 2023 (R.G. n° 2022/AL/138) ; C.T. Liège, chambre 2-G, 19 mai 2023 (R.G. n° 2022/AL/132) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 19 avril 2023 (R.G. n° 2022/AL/105) ; C.T. Liège, chambre 6-B, 6 avril 2023 (R.G. n° 2022/AN/15) ; C.T. Liège, chambre 2-A, 27 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/214) ; C.T. Liège, chambre 2-D, 23 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/215) ; C.T. Liège, chambre 2-C, 8 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/129) ; C.T. Liège, chambre 2-E, 3 mars 2023 (R.G. n° 2022/AL/85) ; C.T. Liège, chambre 2-E, 17 février 2023 (R.G. n° 2021/AL/640).

<sup>45</sup> On verra toutefois ci-après que le fait que l'incapacité de travail de travail survenant durant la période de 36 mois ne constitue pas comme telle une cause de suspension ou de prolongation de cette période interpelle la Cour, mais ce, sous le prisme de la discrimination plutôt que sous celui de la violation de l'obligation de *standstill*.

- la limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion est doublée d'une intensification du régime d'accompagnement des bénéficiaires de ces allocations par un suivi accru de leurs efforts d'insertion ;
- la réforme examinée a prévu des mesures transitoires significatives, puisque la période d'octroi antérieure à son entrée en vigueur a été neutralisée. Par conséquent, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion en ont bénéficié au moins durant 36 mois, même s'ils avaient déjà bénéficié d'allocations d'attente auparavant ;
- les personnes qui arrivent en fin de droit d'allocations d'insertion ne sont pas pour autant exclues de toute forme d'aide en matière de recherche d'emploi et/ou de mise à l'emploi. Rien ne les empêche notamment de rester inscrites comme demandeurs d'emploi (non indemnisés) et de demander le bénéfice de différents services et avantages mis en place par ou *via* le FOREm, tant pour la recherche d'emploi que sous la forme de diverses aides à l'emploi prévues, par exemple, en son temps par la réglementation fédérale dans le cadre du plan ACTIVA et, depuis l'entrée en vigueur de la 6<sup>e</sup> réforme de l'Etat, par le décret du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles ;
- les bénéficiaires en fin de droit ont enfin la possibilité, s'ils répondent aux conditions de ce régime, de faire appel à l'aide sociale. Un filet de sécurité existe donc pour ces chômeurs. Si ce filet ultime ne peut certes suffire en lui-même à justifier la mesure litigieuse, il ne peut pour autant pas en être fait abstraction, pas plus du reste que des mesures d'insertion socio-professionnelle dont les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent également bénéficier à l'intervention des CPAS.

Si, pris isolément, chaque motif ne pourrait suffire pour justifier la condition de proportionnalité, considérés dans leur ensemble, ils établissent à suffisance de droit le caractère proportionné du recul induit par la mesure examinée<sup>46</sup>.

### VII.3.c. La conclusion quant à la violation de l'obligation de *standstill* en l'espèce

**76.** La catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame B est celle des chômeurs âgés de moins 50 ans au moment de leur exclusion du droit aux allocations d'insertion.

La Cour considère qu'il convient en conséquence de dire pour droit que l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas à son égard l'article 23 de la Constitution et l'effet de *standstill* découlant de cette disposition.

Il n'y a donc pas lieu de l'écarter en l'espèce.

---

<sup>46</sup> Voir également dans le même sens les décisions citées sous la note précédente.

77. Le jugement dont appel sera en conséquence réformé sur ce point.

**VII.4. L'incidence de l'incapacité de travail – Réouverture des débats**

78. Indépendamment des considérations qui précèdent, la Cour s'interroge sur le caractère éventuellement discriminatoire et, partant, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, du nouvel article 63, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 à l'égard des jeunes chômeurs qui ont été en incapacité de travail durant tout ou partie de la période de 36 mois calculée de date à date à concurrence de laquelle est dorénavant limité le droit aux allocations d'insertion, dans la mesure où une telle incapacité de travail ne constitue pas une cause de suspension ou de prolongation de cette période, alors même que du seul fait de leur incapacité de travail, ces jeunes chômeurs n'ont par hypothèse pas pu effectivement bénéficier non seulement de ces allocations, mais également voire surtout de l'accompagnement et du suivi de leurs efforts d'insertion durant la totalité des 36 mois considérés, ayant été dispensés de toute obligation de recherche active d'emploi durant leur incapacité de travail.

Ces jeunes chômeurs ne seraient-ils pas, ainsi, traités de la même manière que les chômeurs aptes au travail alors qu'ils ne se trouveraient pas dans une situation comparable ne fût-ce qu'en termes (d'obligation) de recherche active d'emploi et d'accompagnement et de suivi de leurs efforts d'insertion et ce, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable ?

Cette question n'ayant pas été examinée dans le cadre de la mise en état du présent dossier ni, du reste, lors de l'audience de plaidoirie du 8 septembre 2023, la Cour décide, conformément à l'article 774 du Code judiciaire, de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de faire valoir leurs positions et moyens à son propos, selon les modalités précisées plus avant au dispositif du présent arrêt.

79. La Cour invite par ailleurs également les parties à examiner, dans le cadre de cette réouverture des débats, l'incidence concrète de cette éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution sur les droits de Madame B, dans la mesure où il devrait être considéré qu'elle découlerait d'une lacune réglementaire.

La Cour disposerait-elle, le cas échéant, du pouvoir de combler cette lacune et, le cas échéant, dans quelle mesure et selon quelles modalités concrètes ?

80. La Cour invite enfin également les parties à préciser, dans le cadre de cette même réouverture des débats, si et quand Madame B aurait dû introduire et le cas échéant aurait introduit une nouvelle demande d'allocations à la suite de la fin de son incapacité de travail et, dans l'hypothèse où une nouvelle demande devait être introduite, quelle serait également l'incidence concrète d'un défaut de nouvelle demande ou du caractère

éventuellement tardif de la demande qui aurait été introduite par Madame B sur ses droits et ce, même dans l'hypothèse où celle-ci pourrait se prévaloir d'une prolongation éventuelle de son droit aux allocations d'insertion aux termes des réponses à réserver aux deux questions précédentes.

Cette dernière question doit évidemment être examinée au regard de l'article 133 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et des articles 90, 91 et 95 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, sans préjudice de toute autre disposition légale ou réglementaire éventuellement applicable.

#### **VII.5. Les dépens**

81. Compte tenu de la réouverture des débats décidée ci-avant, les dépens seront réservés.

#### **VIII. DÉCISION DE LA COUR – DISPOSITIF DE L'ARRÊT**

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

Après en avoir délibéré,

Statuant publiquement et contradictoirement,

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

Vu l'avis écrit du ministère public auquel seule Madame B a répliqué ;

**Dit recevables les appels des parties ;**

**Dit l'appel incident de l'ONEM recevable et d'ores et déjà non fondé en ce qu'il reproche au jugement dont appel d'avoir déclaré recevable le recours originaire de Madame B et confirme en conséquence le jugement dont appel sur ce premier point ;**

**Dit l'appel principal de Madame B d'ores et déjà non fondé en ce qu'il reproche au jugement dont appel d'avoir déclaré non fondé son recours originaire pour violation des lois coordonnées sur le Conseil d'État et confirme en conséquence également le jugement dont appel sur ce deuxième point ;**

Dit l'appel incident de l'ONEM d'ores et déjà fondé en ce qu'il reproche au jugement dont appel d'avoir déclaré fondé le recours originaire de Madame B pour violation de l'obligation de *standstill*, réforme en conséquence le jugement dont appel sur ce troisième point et dit pour droit que l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas l'article 23 de la Constitution et l'effet de *standstill* découlant de cette disposition à l'égard de Madame B et qu'il n'y a donc pas lieu d'écarter cette disposition à ce titre en l'espèce ;

Avant de statuer plus avant sur les demandes respectives des parties, ordonne une réouverture des débats aux fins précisées ci-avant, sous le titre VII.4. du présent arrêt, selon les modalités suivantes :

- conclusions après réouverture des débats de Madame B à remettre au greffe de la Cour pour le 10 janvier 2024,
- conclusions après réouverture des débats de l'ONEM à remettre au greffe et à communiquer à Madame B pour le 21 février 2024,
- conclusions additionnelles et de synthèse après réouverture des débats de Madame B à remettre au greffe de la Cour pour le 13 mars 2024,
- conclusions additionnelles et de synthèse après réouverture des débats de l'ONEM à remettre au greffe et à communiquer à Madame B pour le 3 avril 2024,

Refixe la cause devant la chambre 2-G de la Cour du travail de Liège, division Liège, siégeant salle C.O.B., au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30, à l'audience du vendredi 24 mai 2023, à 14 heures 20, pour 30 minutes de plaidoiries ;

Et réserve les dépens.

•  
• •

**Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :**

Agnès THEUNISSEN, Conseillère faisant fonction de Présidente, qui est dans l'impossibilité de signer le présent arrêt au délibéré duquel elle a participé (art. 785 du Code judiciaire),  
J-B. SCHEEN, Conseiller social au titre d'employeur, qui est dans l'impossibilité de signer le présent arrêt au délibéré duquel il a participé (art. 785 du Code judiciaire),  
Alain CHASSEUR, Conseiller social au titre d'ouvrier  
Assistés de Nathalie FRANKIN, Greffière,

La Greffière,

Les Conseillers sociaux,

La Présidente,

Et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **chambre 2-G** de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, place Saint-Lambert, 30 à 4000 LIÈGE, le **22 NOVEMBRE DEUX MILLE VINGT-TROIS**, où étaient présents :

Katrin STANGHERLIN, Première Présidente, désignée par ordonnance de Madame Katrin STANGHERLIN, Première Présidente, prise conformément à l'article 782bis du Code judiciaire afin de remplacer Madame Agnès THEUNISSEN, Conseillère,  
Nathalie FRANKIN, Greffière,

La Greffière

La Première Présidente