



Chambre 4
Numéro de rôle 2021/AM/394
Vxx Ixxxxxx Fxxxxxxx / ONEM
Numéro de répertoire 2023/
Arrêt contradictoire, définitif

COUR DU TRAVAIL DE MONS

ARRET

**Audience publique du
21 juin 2023**

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES – Allocations d’insertion – Article 36, § 1, 5° de l’AR du 25 novembre 1991 tel que modifié par l’AR du 30 décembre 2014 limitant, à partir du 1^{er} janvier 2015, l’octroi des allocations d’insertion aux bénéficiaires n’ayant pas atteint l’âge de 25 ans au moment de la demande d’allocations d’insertion – Obligation de « standstill » - Régression significative des droits accordés aux allocataires sociaux.

Existence de motifs d’intérêt général justifiant le recul de la protection sociale (efforts en vue de respecter l’équilibre budgétaire et encouragement de la participation des jeunes au marché de l’emploi) – ONEm restant, toutefois, en défaut d’établir que cette mesure de limitation d’âge était proportionnée aux objectifs poursuivis.

Article 36, § 1, 5° de l’AR du 25 novembre 2021 violant l’article 23 de la Constitution – Ecartement, en application de l’article 159 de la Constitution, de la nouvelle norme et application de la norme en vigueur antérieure jusqu’au 31 décembre 2014.

Rétablissement de l’assuré social dans ses droits en application de l’article 36, § 1, 5° tel qu’applicable avant sa modification par l’AR du 30 décembre 2014 avec effet au 1^{er} janvier 2015.

Article 580, 2°, du Code judiciaire.

EN CAUSE DE :

Monsieur Vxx lxxxxxx Fxxxxxxx, RRN xx.xx.xx-xxx.xx, domicilié à xxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxx,

Partie demanderesse originaire, partie appelante, comparaissant par son conseil Maître DANCZAK Mylène loco Maître FADEUR Michel, avocat à 6000 CHARLEROI ;

CONTRE

OFFICE NATIONAL DE L’EMPLOI, en abrégé ONEm, BCE xxxx.xxx.xxx, dont le siège est établi à xxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,

Partie défenderesse originaire, partie intimée, comparaissant par son conseil Maître LIENARD Valentine loco Maître GREVV Vincent, avocat à 6000 CHARLEROI ;

La cour du travail, après en avoir délibéré, rend, ce jour, l'arrêt suivant :

Vu, en original, l'acte d'appel établi en requête reçue au greffe de la cour le 22/12/2021 et visant la réformation d'un jugement contradictoire prononcé le 19/11/2021 par le tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi ;

Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises et, notamment, la copie du jugement entrepris ;

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire prise en application de l'article 747, § 2, du Code judiciaire le 04/03/2022 et notifiée aux parties le même jour ;

Vu, pour l'ONEm, ses conclusions principales reçues au greffe le 06/05/2022 ;

Vu, pour M. VXX IXXXXXX FXXXXXXX , ses conclusions d'appel reçues au greffe le 29/06/2022 ;

Entendu les parties, en leurs dires et moyens, à l'audience publique de la quatrième chambre du 15/02/2023 ;

Vu le procès-verbal d'audience du 15/02/2023 ;

Vu l'avis écrit du ministère public déposé au greffe le 15/03/2023 auquel aucune partie n'a répliqué ;

Vu le dossier des parties ;

LES FAITS DE LA CAUSE ET LES ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE :

Il appert des conclusions des parties, de leur dossier ainsi que des explications recueillies à l'audience que Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX , né le xxxxxxxxxx, a terminé son bachelier en techniques graphiques (orientation: techniques infographiques) le 10 février 2017, à l'âge de 23 ans. Il s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès du FOREM le 21 février 2017, à l'âge de 24 ans.

Les 6 juillet 2017 et 28 septembre 2017, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX a fait l'objet d'évaluations positives de ses efforts de recherche d'emploi par le FOREM.

Par formulaire C109 introduit le 24 octobre 2019 auprès de son organisme de paiement, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX a sollicité le bénéfice d'allocations d'insertion à

partir du 24 août 2019.

Par formulaire C1 de la même date, il a déclaré vivre avec ses parents à xxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx.

Le 31 octobre 2019, l'ONEm notifia à Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX sa décision par laquelle il décida de ne pas l'admettre au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 24 août 2019, en application de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

La motivation était la suivante :

«[...] Quels sont les motifs de cette décision ?

-Vous ne remplissez pas les conditions relatives à l'âge

D'après la réglementation, vous devez au moment de votre demande d'allocations d'insertion être âgé de moins de 25 ans.

Si vous dépassez la limite d'âge suite à une interruption des études pour cause de force majeure, ou d'une occupation comme travailleur, la limite d'âge que vous ne pouvez pas dépasser au moment de votre demande est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur (article 36, § 1, alinéa 1er, 5°).

Au moment de la demande d'allocations, vous étiez âgé de 26 ans. Vous ne remplissez pas les conditions pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion après avoir dépassé la limite d'âge.

Vous n'êtes par conséquent pas admis au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 24/08/2019.

Quelles sont les dispositions légales applicables ?

-Articles 36, 37, 38, 142, 144 et 146 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.[...] »

Par requête déposée au greffe du tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, le 19 novembre 2019, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX introduisit un recours contre la décision de l'ONEm.

Par jugement prononcé le 19 novembre 2021, le tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, après avoir déclaré le recours recevable, a, ensuite, avant dire droit, ordonné d'office la réouverture des débats afin que Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX s'explique :

- sur les formations qu'il a suivies et/ou les activités qu'il a exercées entre le 21 février 2017, date de son inscription au FOREM, et sa demande d'allocations d'insertion, le 24 août 2019 ;
- sur sa situation après la décision dont recours.

Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX interjeta appel de ce jugement.

GRIEFS ELEVES A L'ENCONTRE DU JUGEMENT QUERELLE :

Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX critique le jugement entrepris en ce que les premiers juges auraient admis, sans les examiner, les motifs d'intérêt général invoqués par l'ONEm pour justifier la régression des droits sociaux induite par la réforme de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, mise en oeuvre par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

Il fait ensuite grief aux premiers juges d'avoir considéré qu'il faudrait examiner les justifications apportées par l'ONEm quant à la régression des droits constatée et examiner ensuite la proportionnalité de la mesure en prenant connaissance de la situation plus précise de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX, raison de la réouverture des débats ordonnée. Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX soutient que les premiers juges auraient en cela décidé d'apprécier le respect de l'obligation de « standstill » de façon concrète au regard de l'allocataire social pris isolément alors qu'il s'impose d'examiner celui-ci à l'aune de l'intérêt général.

Il entend se référer à deux arrêts récents de la cour de céans prononcés le 24 février 2022 pour solliciter la réformation du jugement dont appel et, partant, l'annulation de la décision de l'ONEm du 31 octobre 2019.

Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX conteste, en tout état de cause, la qualification de jugement avant dire droit au jugement dont appel de telle sorte que ce dernier pouvait être frappé d'appel.

POSITION DE L'ONEM :

L'ONEm considère, quant à lui, que le jugement dont appel est un jugement avant dire droit qui, conformément à l'article 1050, alinéa 2, du Code judiciaire ne peut faire l'objet d'un appel.

A titre subsidiaire, il fait valoir qu'en l'espèce Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX se limite à contester la légalité de la modification de l'article 36, § 1, 5° de l'AR du 25 novembre 1991, disposition modifiée au niveau de l'âge (25 ans au lieu de 30 ans) par l'AR du 30 décembre 2014 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Or, observe l'ONEm, l'AR du 30 décembre 2014 a été adopté dans un but précis et avec un objectif répondant à l'intérêt général de l'ensemble des citoyens belges.

Il considère que le droit aux allocations de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX doit être apprécié en fonction des dispositions applicables à la date de sa demande de telle sorte que le fait qu'à cette date la nouvelle version de l'article 36, § 1, de l'AR du 25 novembre 1991 soit entrée en vigueur et que Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX ne puisse pas être admis au bénéfice des allocations en raison de son âge ne porte pas atteinte au principe de la non-rétroactivité des lois et des règlements.

En l'espèce, relève l'ONEm, l'application de la réglementation modifiée ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés puisque le droit aux allocations en faveur de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX ne se détermine qu'à la date de sa demande d'allocations.

Abordant la problématique de la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de « standstill » qui en découle, il entend rappeler que cet article garantit uniquement un droit à la sécurité sociale d'une façon générale mais pas que ce droit demeure inchangé ou ne puisse pas être modifié en fonction des nécessités budgétaires et des évolutions sociales.

L'ONEm considère qu'en vue de s'assurer du respect de l'obligation de « standstill » par l'AR du 30 décembre 2014, il y a lieu (dès lors que la mesure d'abaissement de la limite d'âge pour demander le bénéfice des allocations d'insertion reprise dans cet arrêté réduit sensiblement le degré de protection sociale offert par la législation applicable) de vérifier :

- à titre principal, que cette mesure est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général ;
- et subsidiairement, que cette mesure est raisonnable et proportionnée au regard de ces motifs et qu'elle n'entraîne pas de conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.

En l'espèce, il estime que les motifs liés à l'intérêt général justifient l'adoption de l'AR du 30 décembre 2014 car, de toute évidence, les motifs budgétaires invoqués à l'appui de l'adoption des mesures visées par l'AR du 30 décembre 2014 ainsi que la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi ne peuvent être niés.

L'ONEm approuve, dès lors, le raisonnement du premier juge en ce qu'il a considéré qu'au vu de ses explications et des pièces produites, l'AR du 30 décembre 2014 était conforme à l'intérêt général.

Par ailleurs, il fait valoir que la mesure en cause n'est ni déraisonnable ni disproportionnée au regard de l'ensemble des contraintes budgétaires auxquelles l'Etat a été soumis : elle ne peut pas être jugée déraisonnable au regard de l'importance des

objectifs poursuivis car, face à une crise d'une telle ampleur, il était légitime, en effet, que le gouvernement prenne des mesures pour lutter contre l'endettement public.

Ensuite, poursuit l'ONEm, la norme en cause ne peut pas être considérée comme disproportionnée pour trois raisons :

- a) d'une part, elle concerne des personnes qui n'ont jamais cotisé personnellement au bénéfice de la sécurité sociale ;
- b) d'autre part, la législation belge prévoit d'autres formes d'aide financière pour les personnes concernées ;
- c) enfin, la mesure ne lèse, potentiellement, que les jeunes travailleurs les plus qualifiés c'est-à-dire ceux qui ont le moins besoin des allocations d'insertion pour s'insérer sur le marché de l'emploi.

Eu égard à l'existence de motifs sérieux liés à l'intérêt général, en l'espèce des motifs budgétaires ainsi que la volonté d'encourager l'insertion rapide des jeunes sur le marché de l'emploi, il n'appartient pas, selon lui, aux cours et tribunaux de juger de l'opportunité des mesures prises par le gouvernement mais uniquement de vérifier si la mesure envisagée est justifiée par un motif d'intérêt général et si le recul qui est opéré n'est pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

Appliquant ces principes à la situation de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX , l'ONEm considère que c'est à juste titre que le premier juge a invité ce dernier à éclairer sa situation antérieure à la décision litigieuse mais, aussi, postérieure à celle-ci dans la mesure où ces informations sont primordiales afin d'examiner la question de la proportionnalité de la mesure.

D'autre part, il entend critiquer l'enseignement déduit de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020 par Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX et l'oppose à celui déduit d'un autre arrêt rendu le 12 octobre 2020 par la même cour de telle sorte qu'à ce stade, il est impossible, sur base des arrêts rendus actuellement par la Cour de cassation, de prétendre que la question de l'atteinte à l'obligation de « standstill » du fait de la limitation dans le temps du droit aux allocations aurait été définitivement tranchée.

Enfin, relève l'ONEm, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX ne développe aucun argument nouveau en degré d'appel qui viendrait énerver la motivation du jugement dont appel de telle sorte qu'il doit être confirmé en toutes ses dispositions.

RECEVABILITE DE LA REQUETE D'APPEL :

Les dispositions concernant la recevabilité de l'appel en matière civile sont d'ordre public Cass., 08/06/2015, Pas., I, p. 1514).

L'article 1050, alinéa 2, du Code judiciaire dispose que :

« Contre une décision rendue sur la compétence ou, sauf si le juge, d'office ou à la demande d'une des parties, en décide autrement, une décision avant dire droit, un appel ne peut être formé qu'avec l'appel contre le jugement définitif ».

La qualification de décision définitive ou avant dire droit revêt donc une grande importance quant au régime de l'appel.

L'article 19, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire prévoit ce qui suit : *« Le jugement est définitif dans la mesure où il épuise la juridiction du juge sur une question litigieuse, sauf les recours prévus par la loi. »*. Aux termes de l'article 19, alinéa 2, le jugement avant dire droit est celui par lequel le juge ordonne *« une mesure préalable destinée soit à instruire la demande ou à régler un incident portant sur une telle mesure, soit à régler provisoirement la situation des parties »*.

Un jugement est mixte quand il prononce à la fois une mesure avant dire droit et tranche une question litigieuse touchant à la recevabilité ou au fondement des prétentions.

Une question litigieuse est une « question faisant l'objet d'un litige entre les parties et qui a été soumise aux débats » (Cass., 08/10/2001, Pas., I, p. 1600 ; Cass., 12/06/2014, Pas., I, p. 1485).

Le Code judiciaire définit donc le jugement définitif par ses effets alors que le jugement avant dire droit est défini par son objet (G. ELOY et R. DE HOUCK, « L'appel différé des jugements avant dire droit : errements passagers de la Cour de cassation ou cote mal taillée ? » in « Questions qui dérangent en droit judiciaire (sous la dir. De F. GEORGES, H. BOULARBAH et J-F. VAN DROOGHENBROEK), coll. C.U.P., vol. 209, Liège, Anthémis, D21, p. 1978, n° 25).

Comme l'observe avec pertinence Monsieur l'avocat général, il convient de déterminer la nature du jugement dont appel.

a) Le jugement en ce qu'il statue sur la recevabilité du recours initial

Bien que le jugement dont appel déclare le recours initial recevable, ceci n'en fait pas pour autant un jugement mixte susceptible d'appel immédiat.

A juste titre, la doctrine récente fait, en effet, valoir ce qui suit : *« Avec beaucoup de pragmatisme et de sagacité, les juridictions de fond ont dans l'ensemble considéré qu'il ne pouvait y avoir de décision définitive sur la recevabilité, et donc de jugement mixte directement appellable, que si cette recevabilité avait été contestée, ou à tout le moins fût contestable dans son principe. À défaut de contestation effective ou même potentielle, le jugement ordonnant une mesure d'instruction demeure un jugement*

avant dire droit pur et simple, quand bien même le premier juge aurait — oserait-on dire «pour la bonne forme» — déclaré l'action recevable. Cette approche coïncide du reste avec la notion d'autorité de chose jugée, qui, bien comprise, ne s'étend qu'à ce qui a fait l'objet d'un débat effectif entre les parties, ou à tout le moins à ce qui a pu faire l'objet d'un tel débat entre elles » (A. HOC, « Nature du jugement ordonnant une mesure avant dire droit contestée : fin de la controverse », R.C.J.B., 2022/2, pp. 200 et 2001).

Force est de constater qu'en l'espèce, la recevabilité du recours initial n'a jamais fait l'objet d'un litige ou d'un débat entre parties; le dispositif de toutes les conclusions déposées par l'ONEm devant le tribunal demande d'ailleurs à celui-ci de dire la demande recevable et non fondée. La recevabilité du recours originaire n'a jamais été soumise au débat.

Le fait que le jugement dont appel statue expressément sur la question, non litigieuse, de la recevabilité, ne lui ôte pas sa qualification de jugement avant dire droit.

En tout état de cause, l'appel formé par Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX , demandeur initial, ne porte pas sur cet aspect de la décision. Or, comme le précise là encore la doctrine, *« la jurisprudence a clairement rappelé qu'un jugement mixte n'était pas appelable pour le tout « dans l'abstrait », mais qu'il fallait bien, pour pouvoir faire appel immédiat des mesures avant dire droit qu'il contenait, faire également et concomitamment appel d'au moins l'un des chefs définitifs contenus dans le même jugement. Or, dans bien des cas, et singulièrement lorsque le seul chef définitif ne porte que sur la recevabilité de l'action, ce chef définitif n'est pas frappé d'appel, parce que la partie demanderesse n'y a pas d'intérêt, ni au sens commun, ni au sens judiciaire du terme »* (G. de LEVAL, « § 1. - Conditions » in Droit judiciaire — Tome 2: Procédure civile — Volume 2: Voies de recours, 2e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 41).

b) L'existence de motifs décisifs

Il peut, cependant, arriver qu'une décision qualifiée d'avant dire droit tranche implicitement une question litigieuse et comprenne, de ce fait, un chef définitif, faisant de la décision un jugement mixte immédiatement appelable (J.-F. VAN DROOGHENBROECK et A. HOC, « L'appel en hochepot (pourri) », JT., 2019/38, n° 6792, p. 777-793, n°36).

Le tribunal, dans son jugement dont appel, précise que l'analyse de l'obligation de « standstill » prévue à l'article 23 de la Constitution implique un raisonnement en trois étapes :

- la vérification de l'existence d'un recul significatif par rapport à la protection sociale antérieure ;

- la vérification de la justification de ce recul par un ou des motifs d'intérêt général ;
- l'examen de la proportionnalité de la mesure par rapport aux objectifs poursuivis.

A l'instar de Monsieur l'avocat général, la cour de céans considère qu'il apparaît de l'examen du jugement que le tribunal a statué, par des motifs décisifs, sur les deux premières étapes de l'examen, en décidant que :

« Cette mesure prive un certain nombre de jeunes de la possibilité d'émarger au chômage au sortir de leurs études. A défaut de travail ou d'allocations de chômage, ils devront se tourner vers d'autres ressources, qui pourront être la solidarité familiale ou l'aide sociale, s'ils peuvent y prétendre.

Ces situations constituent assurément un recul de la protection sociale précédemment offerte par la réglementation du chômage ».

(...)

« L'ONEM expose que « l'objectif poursuivi est double, à savoir, le respect de l'équilibre budgétaire et la relance de l'insertion des jeunes sur le marché du travail » et s'en explique, pièces à l'appui.

Après avoir examiné ces justifications, il conviendra d'examiner la proportionnalité de la mesure et pour ce faire, il importe de connaître plus précisément la situation de M. VXX IXXXXXX FXXXXXXXXX ».

De façon implicite mais certaine, le tribunal a considéré qu'il existait un recul significatif par rapport à la protection sociale antérieure et a estimé que l'ONEM justifiait, pièces à l'appui, ce recul par des motifs d'intérêt général.

Le jugement, bien qu'ordonnant avant dire droit une réouverture des débats, comporte donc des chefs définitifs faisant de ce jugement un jugement mixte immédiatement appellable, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXXXX critiquant notamment le fait que le tribunal ait admis, sans réel examen, les motifs d'intérêt général vantés par l'ONEM.

La requête d'appel, introduite dans les formes et délais légaux, est recevable.

DISCUSSION – EN DROIT :**I. Fondement de la requête d'appel**

I.1. La modification de l'article 36, § 1, alinéa 1^{er}, 5°, de l'AR du 25/11/1991 et le respect de l'obligation de « standstill »

I.1.1) La modification de la condition d'âge

A. Aperçu historique

A l'instar de Monsieur l'avocat général et de ses pertinentes réflexions, la cour de céans ne peut manquer de relever que le système d'octroi d'allocations d'attente (et ensuite d'insertion) a toujours existé sous une forme ou une autre dans la réglementation du chômage, même s'il a considérablement évolué au fil du temps (voir à ce sujet : D. ROULIVE, « Les allocations d'attente », IN J.F. NEVEN et S. GILSON (coord.), La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Waterloo, Kluwer, p. 323).

En 1945 déjà, l'assurance chômage a offert la possibilité à de jeunes travailleurs de bénéficier d'allocations de chômage sur la base des études professionnelles par une assimilation de celles-ci à une occupation salariée, dans la mesure où ces études préparaient de façon effective à l'exercice d'un travail salarié (arrêté du Régent du 26/05/1945 organique des fonds provisoires de soutien des chômeurs involontaires (M.B., 26/06/1945)). L'accès aux allocations de chômage sur base des études était toutefois fort restreint puisque limité aux filières professionnelles.

En 1951, cette possibilité a été conditionnée à l'accomplissement d'un stage d'attente après les études (voir l'AR du 22/06/1951). Dans les années qui ont suivi, d'autres modifications sont intervenues quant aux types d'études concernées, aux délais d'introduction de la demande après les études ainsi qu'à la possibilité de prendre en compte certaines périodes de travail salarié.

Les véritables débuts de l'admission au bénéfice d'allocations sur la base des études datent cependant d'un arrêté royal du 3 octobre 1968 qui prévoyait que les jeunes travailleurs pouvaient être admis au bénéfice des allocations de chômage (on ne parlait alors ni d'allocations d'attente ni d'allocations d'insertion) aux conditions suivantes :

- avoir terminé des études du cycle secondaire supérieur, soit terminé des études du cycle secondaire inférieur de formation technique ou de formation professionnelle, soit obtenu un diplôme ou un certificat d'études devant le jury central, soit terminé un apprentissage ;
- être âgé de moins de 25 ans lors de leur demande d'admission ;

- n'avoir pas laissé s'écouler un délai de plus d'un an entre la fin de leurs études et la demande d'admission ;
- avoir travaillé ou avoir été inscrit comme demandeur d'emploi pendant au moins 75 jours (D. ROULIVE, op.cit., p. 324).

Un arrêté royal du 30 mars 1982 a rompu avec l'assimilation traditionnelle des jeunes ayant terminé leurs études aux travailleurs cotisants (P. PALSTERMAN, « La notion de chômage involontaire » (1945-2003), courrier hebdomadaire du CRISP, 2003/21, p.5-48). A mesure que le montant des allocations d'attente s'est écarté -à la baisse- de celui du montant des allocations de chômage acquises sur base d'une occupation salariée, les conditions d'admission au bénéfice des allocations d'attente ont été élargies, notamment quant à la condition d'âge :

- en 1980, la condition d'âge a été élargie à 26 ans ;
- en 1985, cette condition d'âge a une nouvelle fois été élargie à 30 ans.

Les articles 36 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage organisent actuellement le régime des allocations d'insertion, lequel constitue toujours une dérogation au principe assuranciel de l'assurance-chômage et organise une indemnisation sans cotisations préalables et sur une base forfaitaire plutôt qu'en remplacement d'un revenu professionnel perdu (J-F. FUNCK et L. MARKEY, « Droit de la sécurité sociale », Bruxelles, Larcier, 2014, p.232).

B. La modification en cause

L'article 36 § 1^{er}, alinéa 1, 5° de l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel que modifié en dernier lieu par l'article 1^{er} de l'AR du 27 janvier 2017, dispose que:

*« Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion comme chômeur complet dans les limites de l'article 63, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes :
[...]*

5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans, au moment de la demande d'allocations. Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocation avant cet âge, du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure, ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié ou en raison d'un établissement comme indépendant à titre principal, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié ou un mois après la fin de la période d'activité comme indépendant, qui est, le cas échéant, limitée à cinq ans, calculés de date en date ; ».

L'abaissement de la limite d'âge de 30 à 25 ans a été introduit par l'article 1^{er} de AR 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'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Il n'est pas contesté que cette nouvelle disposition est applicable en l'espèce à la situation de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX, né le xxxxxxxxxx, qui a introduit sa demande d'allocations d'insertion le 24 octobre 2019 alors qu'il avait plus de 25 ans. Celui-ci ne soutient d'ailleurs pas se trouver dans l'une des situations de report de la limite d'âge prévues par la réglementation.

En revanche, Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX soutient que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'AR du 30 décembre 2014, engendre une réduction sensible de son niveau de protection sociale par rapport à la version précédente de cette disposition, sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

Il invoque une violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et sollicite, en application de l'article 159 de la Constitution, l'écartement de l'article 1^{er}, 1°, de l'AR du 30 décembre 2014 et le retour à la norme en vigueur préalablement à son adoption, soit l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991 en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, qui visait un âge maximum de 30 ans.

I.1.2) Principes concernant l'article 23 de la Constitution et l'obligation de « standstill »

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 ;

[...] ».

Comme le souligne avec pertinence Monsieur l'avocat général, on déduit de cette disposition, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de « standstill » qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la

norme applicable sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général (Cass., 05/03/2018, S.16.0033.F, www.juportal.be; F. LAMBINET, « Mise en oeuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », *Chr. Dr. Soc.*, 2020, p. 102 ets ; Cass., 14/12/2020, S.19.0083.F., www.juportal.be; C. Const., 29/09/2022, arrêt n°117/2022, www.const-court.be; C.E., 23/09/2011, n°215.309, www.raadvst-consetat.be).

L'obligation de « standstill » n'est pas un principe général de droit (en ce sens ; Cass., 14/01/2004, Pas., I, p. 74) et il n'existe pas non plus de principe général de droit de la proportionnalité qui serait contenu dans l'article 23 de la Constitution et qui s'en distinguerait (voyez ; Cass., 14/12/2020, www.juportal.be).

Le principe de « standstill » n'interdit pas à l'autorité législative ou réglementaire de modifier la manière dont est mis en oeuvre le droit à la sécurité sociale ou à l'aide sociale. Le principe de « standstill » n'a, en effet, pas pour conséquence de paralyser le législateur : « *d'une part, le législateur est libre de déterminer les modalités concrètes destinées à réaliser ou protéger le droit fondamental considéré [...]; d'autre part, les autorités publiques sont autorisées à diminuer le niveau de protection préexistant, pour autant qu'elles s'assurent de respecter un certain nombre d'exigences substantielles et procédurales bien précises [...]* » (F. LAMBINET op.cit, p. 102 et ss). Les autorités conservent une marge d'appréciation très étendue pour apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré.

Il convient, ainsi, de se référer aux travaux du Constituant et à sa volonté lorsqu'il a inséré l'article 23 (initialement, l'article 24bis) dans la Constitution. Le Constituant a voulu consacrer des droits fondamentaux qui, même s'ils n'étaient pas encore formellement intégrés dans la Constitution, déterminaient « déjà largement notre comportement juridique » et faisaient partie « des règles de vie communément admises ». Leur principale caractéristique, au regard des droits et libertés déjà consacrés par la Constitution, est qu'ils impliquent des obligations positives dans le chef des pouvoirs publics, qui doivent contribuer de manière active à la concrétisation du droit ou de la liberté en question (Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, Doc. parl, Sénat, S.E. 1992-1993, n° 100-2/3°, pp 2-3 ; voyez I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux une irréversibilité relative » R.B.D.C., 2007, p. 69).

Cette disposition, comme le précise judicieusement Monsieur l'avocat général, doit inciter les pouvoirs publics à prendre des normes en vue de promouvoir le bien-être et l'épanouissement des citoyens.

L'article 23 de la Constitution ne précise pas le niveau qui doit être atteint par les allocations ou prestations sociales relevant du droit à la sécurité sociale ou de l'aide sociale. La généralité des termes utilisés et l'utilisation de concepts tels que « la dignité

humaine » traduisent la volonté de fixer un seuil de protection minimale, et non d'assurer un haut degré d'exigence précise. Si le Constituant a voulu consacrer les droits sociaux et économiques de chaque citoyen, il n'était pas dans ses intentions de permettre à chacun d'en réclamer le bénéfice sur la seule base de leur inscription dans la Constitution. Ces droits n'ont pas d'effet direct et les niveaux de pouvoir compétents doivent prendre des mesures en vue de leur donner un contenu concret. Ils disposent, dans ce cadre, d'une large marge d'appréciation et *« on peut s'attendre à des attitudes divergentes des autorités selon l'époque et le lieu de leur intervention »* (Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, Doc. parl, Sénat, S.E. 1992-1993, n° 100-2/3°, p. 11).

Cette disposition devait surtout empêcher de porter atteinte aux droits reconnus dans le droit interne (« maintien des effets des normes »), guider l'interprétation des juges lorsqu'une norme est ambiguë, et avoir une « valeur directive » vis-à-vis des politiques menées par les pouvoirs publics (Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, Doc. parl, Sénat, S.E. 1992-1993, n° 100-2/3°, p. 13).

L'article 23 de la Constitution peut donc être mobilisé pour critiquer la norme qui restreindrait les droits en matière de sécurité sociale :

« [...] en règle, l'article 23 de la Constitution ne peut être invoqué en justice pour contraindre les autorités publiques à agir dans un sens déterminé, il peut donc en revanche parfaitement être mobilisé pour critiquer un acte légal ou réglementaire qui porterait atteinte aux droits économiques et sociaux consacrés, et chercher à en rétablir la constitutionnalité (...) » (D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », IN D. DUMONT (coord.), Questions transversales en matière de sécurité sociale, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 59).

Concernant en particulier le droit à la sécurité sociale, le Constituant a précisé ce qui suit :

« [...] L'inscription de ce droit fondamental dans notre Constitution constitue le couronnement d'un siècle de luttes sociales et s'inscrit dans une évolution axée sur le bien-être et le progrès. Le régime de sécurité sociale est ainsi reconnu comme un élément essentiel de la structure étatique de la Belgique. En vertu du texte proposé, toute personne exerçant une activité professionnelle a le droit à la sécurité sociale. Cela signifie que le fonctionnaire, l'indépendant et le salarié sont assurés socialement dans un régime adapté à leur situation respective. Il importe de souligner que l'exercice d'un tel droit reste en tout cas lié à l'obligation de cotiser et qu'il appartient aux pouvoirs publics de fixer les modalités d'exercice de ce droit, en concertation avec les interlocuteurs sociaux reconnus » (Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis

relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, Doc. parl, Sénat, S.E. 1992-1993, n° 100-2/3°, p. 18).

Le Constituant a également clairement énoncé que la nouvelle disposition « *n'empêche pas que le niveau de protection sociale soit abaissé par exemple sous la pression de circonstances économiques ou budgétaires* » (Révision du titre II de la Constitution, par l'insertion d'un article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, Développements, Doc. parl, Sénat, S.E. 1992-1993, n° 100-2/3°, p. 32).

Ainsi, un recul du niveau de protection reste donc possible pour autant qu'il soit justifié.

Comme la Cour de cassation l'a précisé à plusieurs reprises depuis lors, l'article 23 de la Constitution s'applique également aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (Cass., 05/03/2018, S.16.0033.F, www.juportal.be; Cass., 14/09/2020, S.18.0012.F, www.terralaboris.be; Cass. (3^{ème} ch.), 14/12/2020, S.19.0083.F, S.19.0084.F, S.19.0085.F, S.19.0086.F, S.19.0087.F).

Ainsi, comme le souligne excellemment Monsieur l'avocat général, le large pouvoir d'appréciation que l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution confère au législateur pour garantir les droits énoncés par cet article a pour corollaire l'obligation pour ce législateur (et par extension également l'autorité réglementaire), d'une part, d'agir de façon raisonnable et mesurée et, d'autre part, de motiver et de documenter formellement son appréciation afin qu'un contrôle judiciaire de celle-ci soit possible (en ce sens : D. VAN EECKHOUTTE et L. BURSENS, « Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State », R.W., 2020-2021/29, p. 1135).

1.1.3) Le contrôle du respect de l'obligation de « standstill »

Le contrôle que les juridictions peuvent exercer sur le respect de cette obligation n'est pas un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs (C. trav. Bruxelles, 29/02/2019, RG 2017/AB/479, inédit ; C. Trav. Bruxelles, 17/06/2020, RG 2019/AB/255, inédit).

Il est communément admis que le contrôle du respect de l'obligation de « standstill » par l'autorité législative ou réglementaire s'opère suivant un raisonnement en trois étapes par lequel le juge (D. DUMONT, op.cit., p. 68 ; F. LAMBINET, op.cit., p. 102 et s.) :

- vérifie 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 comparaison à l'état du droit immédiatement antérieur (la réalité de la régression) ;

Il faut également apprécier si ce recul est sensible ou significatif (intensité de la régression) ;

- vérifie si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à leur réalisation : la mesure régressive doit être apte à atteindre les objectifs d'intérêt général allégués et nécessaire au regard de ces objectifs ;
- vérifier enfin si ce recul est raisonnablement proportionné à ces motifs : les préjudices qui vont résulter de la mesure régressive ne doivent pas être disproportionnés au regard des avantages escomptés.

La charge de la preuve est répartie entre l'assuré social et l'autorité : il appartient à l'assuré social de démontrer un recul significatif du niveau de protection, tandis qu'il incombe à l'autorité qui invoque la norme de démontrer que la régression est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

Par application du principe de légalité, il appartient à l'autorité législative ou réglementaire, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi par l'assuré social (F. LAMBINET, op. cit., p. 106) de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle (H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale, R.D.S., 2013/2, p. 369 et 393).

S'agissant de la validité d'un acte de l'autorité, la charge de la preuve du respect de l'obligation de « standstill » incombe à l'autorité qui invoque cet acte légal ou réglementaire (C. CAMBIER, « Droit administratif », Bruxelles, Larcier, 1968, p. 250).

Parmi tous les arrêts prononcés par la Cour de cassation dans le cadre des pourvois diligentés à l'encontre d'arrêts qui se sont prononcés sur la problématique de la modification de l'article 36, § 1, alinéa 1, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991, un seul semble être réellement porteur d'enseignements substantiels (voir : J-F. NEVEN, « Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tension », Pli juridique, 2021/55, p. 32-40) : il s'agit de celui prononcé le 14/09/2020 (Cass., 14/09/2020, S.18.0012.F, www.juportal.be).

La Cour de cassation y précise ce qui suit :

« 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 ».

Au-delà de motifs formellement invoqués, l'appréciation de l'autorité législative et réglementaire doit être documentée.

1.1.3)a) Quant à l'existence d'un recul de protection sensible ou significatif

L'appréciation de l'existence ou non d'un recul de protection sensible ou significatif constitue l'étape préalable du contrôle du respect de l'obligation de « standstill ». Ainsi que le précise Monsieur l'avocat général GENICOT dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018, « *il se confirme en tout cas que l'examen du motif lié à l'intérêt général est lui-même conditionné par la reconnaissance préalable du caractère sensible, substantiel ou significatif de la régression constatée* » (Conclusions de Monsieur l'avocat général GENICOT précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 05/03/2018, R.G. S 16.0033.F, www.juportal.be).

Comme l'expose avec pertinence Monsieur l'avocat général, les conditions en matière de droit aux prestations de sécurité sociale dont les juridictions du travail ont à connaître relèvent du contentieux subjectif, dans lequel le juge a à se prononcer sur les droits d'un assuré social. La circonstance que l'inconstitutionnalité d'une disposition réglementaire est invoquée dans le cadre d'une telle contestation, de manière incidente, ne vient pas contrarier ce qui précède. En effet, le contrôle opéré n'est pas indifférent à la situation particulière de chaque assuré social (Trib. Trav. francophone de Bruxelles, 10/11/2017, R.G. 16/7672/A, www.terralaboris.be; Trib. Trav. du Hainaut, division de Charleroi, 18/12/2020, R.G. 19/782/A, www.terralaboris.be).

La logique du « standstill » commande de raisonner en termes relatifs au stade de l'établissement de l'existence ou non d'un « recul significatif ». Il ne faut pas nécessairement que la mesure entraîne un recul général du niveau de protection pour toutes les personnes concernées par la réforme (en ce sens : D. DUMONT, « Le principe du standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale - Un plaidoyer illustré (première partie) », J.T, 2019, p. 605).

La doctrine précise, à juste titre, ce qui suit :

« En effet, dès lors que dans toute réforme, il y a des gagnants et des perdants, la détermination de la norme de base peut s'envisager au regard de la situation de l'assuré social, c'est-à-dire en fonction de la catégorie (au sens général du terme, soit d'un ensemble de personnes présentant des caractéristiques communes, et non au sens du tryptique isolé/cohabitant/chef de ménage) à laquelle il appartient et de l'avantage qu'il revendique [...] au motif qu'agir autrement reviendrait à faire une analyse hors sol qui ne s'appliquerait que très artificiellement à la situation de l'assuré social concerné » (H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*; 2022/4, p. 136).

Comme le souligne Monsieur l'avocat général GENICOT, il convient de vérifier si l'assuré social appartient à une catégorie de personnes qui a subi un recul significatif en vertu de la norme attaquée :

« On ne peut en effet pas perdre de vue à ce stade que « l'article 23, alinéa premier de la Constitution n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée » (C. Const., 27 juillet 2011, Arrêt n° 135/2011, numéro du rôle 4989, B.8.1., p. 20.56).

L'appréciation du recul significatif à l'aune de l'intérêt général, sous l'angle de l'article 23 de la Constitution peut donc s'opérer de façon sélective, distinctive et casuelle » (Conclusions de l'avocat général GENICOT précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 05/03/2018 déjà cité).

En conclusion, comme l'observe judicieusement Monsieur l'avocat général, il se justifie de vérifier si Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX appartient à une catégorie de personnes qui a subi un recul significatif en vertu de la norme attaquée. Il lui appartient de démontrer appartenir à la catégorie ou à une des catégories des perdants de la réforme en illustrant le seul cas dont les spécificités lui soient accessibles : le sien (en ce sens : C.T. Liège, div. Liège, 09/05/2022, RG 2016/AL/725, inédit).

En l'espèce, et même si Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX n'appartient pas à la catégorie des travailleurs qui avaient déjà débuté leur stage d'insertion lorsque la mesure en cause limitant l'âge à 25 ans est entrée en vigueur et qui ont pu être surpris dans la prévisibilité des conséquences juridiques de leurs actes, l'abaissement de l'âge maximal auquel les allocations d'insertion peuvent être demandées, de 30 ans à 25 ans, avec effet au 1^{er} janvier 2015, constitue, pour la catégorie des jeunes de 25 à 30 ans remplissant au moment de leur demande les autres conditions d'admissibilité - catégorie à laquelle Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX appartient - un recul significatif

de protection sociale (C.trav.Mons (4^{ème} ch.), 06/10/2021, RG 2019/AM/133 ; C. trav. Mons (9^{ème} ch.), 24/02/2022, RG 2020/AM/367 ; H. MORMONT et K. STANGHERLIN citent également en ce sens deux arrêts néerlandophones de la cour du travail de Gand du 9 décembre 2021 (« 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, 2002/4, p. 123).

Ce recul consistant dans l'impossibilité de bénéficier d'un revenu de remplacement et la possibilité de recourir au droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale, assortie de conditions d'octroi différentes, ne suffit pas à ôter à ce recul son caractère significatif (C.trav.Mons, 06/10/2021, RG 2019/AM/133 ; C.trav.Mons, 24/02/2022, RG 2020/AM/367).

Il incombe, dès lors, à l'ONEm de démontrer que la mesure entraînant le recul significatif constaté est justifiée par des motifs d'intérêt général et qu'elle est appropriée, nécessaire et proportionnée pour atteindre les buts recherchés.

I.1.3)b) Quant à la justification du recul significatif

A l'instar de Monsieur l'avocat général, la cour de céans estime qu'à peine de rendre impossible toute modification de la réglementation, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait l'obligation de « standstill » au seul motif qu'elle modifie les conditions d'application de l'ancienne réglementation. Le propre d'une nouvelle réglementation est d'établir une distinction entre les personnes qui ressortissent d'un champ d'application de la règle antérieure et celles qui relèvent du champ d'application de la règle nouvelle. Conformément aux règles de preuve rappelées ci-avant, il incombe cependant à l'autorité législative ou réglementaire de démontrer que la mesure est justifiée par des motifs d'intérêt général et qu'elle est appropriée, nécessaire et proportionnée pour atteindre ces objectifs.

A. Quant à l'existence de motifs d'intérêt général

S'agissant des motifs d'intérêt général avancés par l'autorité pour justifier le recul de protection sociale constaté, ils ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoire, mais peuvent être fournis a posteriori par son auteur (I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p.438).

Comme l'expose avec pertinence Monsieur l'avocat général, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, première à avoir mis en lumière le principe de « standstill », est éclairante quant à la nature des motifs d'intérêt général pouvant être notamment retenus :

- la lutte contre les éventuels abus du droit à l'aide sociale en vue de garantir la jouissance de ce droit à tous ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir (C.C., 27/07/2011, arrêt n° 135/2011 et C.C., 08/05/2019, arrêt n° 64/2019) ;
- la viabilité à long terme des finances publiques et l'assainissement de celles-ci (C.C., 28/09/2017, arrêt n° 104/2017) ;
- la volonté d'atteindre les objectifs que le législateur s'est fixés en matière économique (C.C., 13/10/2016, arrêt n° 130/2016) ;
- l'incitation des personnes à exercer une activité professionnelle, même lorsque celles-ci bénéficient d'une allocation pour conjoint survivant (C.C., 29/09/2022, arrêt n° 117/2022).

L'ONEm avance, en l'espèce, deux motifs pour justifier le recul de la protection sociale. Il s'agit :

- d'une part, de réaliser des économies en vue d'assurer l'équilibre budgétaire, en limitant le nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion ;
- et d'autre part, de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail en décourageant «les éternels étudiants qui enchaînent les études sans se décider à entrer véritablement sur le marché de l'emploi ».

Les deux motifs avancés par l'ONEm se trouvent très brièvement exposés dans le préambule de l'AR 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'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, rédigé, au titre de justification de l'urgence, en ces termes:

« PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

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

Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage;

Vu l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 4 décembre 2014;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 10 décembre 2014;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 décembre 2014;

Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1^{er} janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes

chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés;

Vu l'avis n°56.907/1 du Conseil d'Etat, donné le 19 décembre 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur la proposition du Ministre de l'Emploi,

Nous avons arrêté et arrêtons : ».

En dépit de l'absence de rapport au Roi et d'un préambule peu développé visant plutôt à justifier l'urgence invoquée dans la demande d'avis au Conseil d'Etat, force est de constater que la réforme opérée par l'article 1^{er} de l'AR 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'AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage poursuit bien deux objectifs qui relèvent de l'intérêt général : d'une part, la réalisation d'efforts en vue de respecter l'équilibre budgétaire, et d'autre part, l'encouragement de la participation des jeunes au marché du travail.

Les motifs avancés par l'ONEm relèvent effectivement de l'intérêt général (En ce sens: C.T. Bruxelles (8^{ème} ch.), 21/10/2021, RG 17/6126/A, inédit ; C.T. Mons (4^{ème} ch.), 06/10/2021, RG 2019/AM/133, inédit ; C.T. Liège, div. Liège, 22/06/2021, RG 16/6765/A, inédit ; C.T. Liège, div. Liège (2^{ème} ch. B), 02/06/2020, RG 2019/AL/177, inédit ; C.T. Liège, div. Namur (6^{ème} ch. B), 30/01/2020, RG 2019/AN/53 ; C.T. Bruxelles (8^{ème} ch.), 18/09/2019, RG 2017/AB/473, inédit. En sens contraire C.T. Mons (9^{ème} ch.), 24/02/2022, RG 2020/AM/367, inédit).

B. Quant au caractère approprié et nécessaire à la réalisation des motifs liés à l'intérêt général et à la proportionnalité

Il importe de relever que l'auteur de la norme critiquée n'a pas suivi la recommandation émise par le Conseil d'Etat dans son avis n°56.907/1 :

« Dans la mesure où certaines des mesures figurant dans le projet 56.907/1 pourraient avoir pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de demandeurs d'emploi, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, s'oppose en principe à l'adoption de normes

qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général ».

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

Il est recommandé de mettre à profit la rédaction du rapport au Roi, comme il est suggéré au point 5, pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée » (C.E. (section législation), avis n° 56.907/1 et 59.908/1 du 19/12/2014, <http://www.raadvst-consetat.be>)

A l'instar de Monsieur l'avocat général, la cour de céans relève que l'auteur du projet n'a, en effet, pas mis à profit la rédaction d'un rapport au Roi *« pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution »*. Il aurait certes été préférable que l'auteur de la réforme s'explique, dans un rapport au Roi, sur la compatibilité des mesures avec l'obligation de « standstill ». L'absence de rapport au Roi n'empêche toutefois pas de prendre en compte tous les éléments qui seraient exposés a posteriori.

Le contrôle du respect de l'obligation de « standstill » sera, par contre, nécessairement plus strict dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés a priori mais qui ont été avancés après coup - avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption de la mesure en cause - ou qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistantes (F. LAMBINET, op.cit., p. 105 ; C.trav.Mons (9^{ème} ch.), 24/02/2022, RG 2020/AM/367).

L'ONEm soutient que le gouvernement et ses services ont procédé a priori à une analyse poussée du marché du travail et de l'effet à venir des mesures structurelles envisagées à partir de 2012.

L'ONEm vante en particulier ses rapports annuels 2011 et 2012 en y précisant qu'une analyse minutieuse du contexte conjoncturel a été effectuée. Si les rapports annuels de l'ONEm constituent effectivement des ressources précieuses sur l'état du marché de l'emploi, il n'apparaît cependant pas que la mesure d'abaissement de la limite d'âge de 30 ans à 25 ans pour prétendre aux allocations d'insertion, insérée seulement dans un arrêté royal du 30 décembre 2014 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, y soit justifiée ni même évoquée, ou que ses effets potentiels aient été appréhendés, comme l'observe fort opportunément Monsieur l'avocat général.

Aucune justification de la mesure critiquée ne figure non plus dans l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 qui, bien qu'il évoque la mesure suivant laquelle « l'âge maximum pour introduire une demande d'allocations d'insertion est réduit à 25 ans », n'en donne pas de justification (Accord de gouvernement du 09/10/2014, <https://premier.wilmes-ii.archive.belgium.be/files>).

Elle ne peut davantage être trouvée dans la note de politique générale « Emploi » du Ministre de l'Emploi du 17 novembre 2014, qui se borne à énoncer :

« Allocation d'insertion

Pour endiguer la sortie de l'enseignement prématurée et sans diplôme, le droit des jeunes de moins de 21 ans aux allocations d'insertion (les allocations de chômage spécifiques aux jeunes qui quittent l'école, les anciennes allocations d'attente) sera subordonnée de l'obtention d'un diplôme. La réglementation actuelle, qui prévoit uniquement un nombre minimum d'années de scolarité, mais n'exige aucun certificat ou diplôme, encourage insuffisamment les jeunes à terminer leurs études avec fruit. La limite d'âge pour ouvrir ce droit aux allocations d'insertion sera abaissée de 30 à 25 ans. Ces adaptations prennent immédiatement cours à partir de début 2015 » (Note de politique générale-Emploi, 17 novembre 2014, Doc.parl., Ch.repr., n° 54-0588/003, www.lachambre.be, p. 37).

Après adoption de la mesure, couplée avec l'entrée en vigueur de nombreuses autres réformes, l'efficacité budgétaire des mesures a fait l'objet d'une évaluation dans le cahier 2016 relatif à la sécurité sociale du rapport annuel de la Cour des comptes d'août 2016, transmis à la Chambre des représentants (pages 49 et 50) :

« Deux mesures visent à diminuer les dépenses 2015 de 28 millions d'euros :

- l'abaissement de l'âge maximum pour introduire une demande d'allocation d'insertion de 30 ans 25 ans ;*
- la condition d'obtention d'un diplôme pour les personnes de moins de 21 ans pour percevoir des allocations d'insertion.*

La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} 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 en 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 » (www.courdescomptes.be/FR/Publications/AperçuChronologique.htmlyear=2016).

Le rapport annuel 2016 de l'ONEm énonce également que :

« à partir du 1^{er} janvier 2015, la limite d'âge pour la demande d'allocations d'insertion a été abaissée de 30 à 25 ans. C'est la raison pour laquelle moins de jeunes entrent en ligne de compte pour une demande d'allocation, si bien que le nombre de premiers entrants âgés de 25 ans et plus diminue. » (Rapport annuel 2016 de l'ONEm, Volume 2 Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations, p.129, <https://www.onem.be/documentation/publications/rapports-annuels>).

Un tableau 8.1.I. dans ce rapport précise que le nombre de demandeurs d'emploi admis pour la première fois au droit aux allocations dans la classe d'âge des 25 ans et plus est passé de 5.445 en 2014, à 1.847 en 2015 et à 873 en 2016.

A la lumière de ces éléments neufs, il est permis de considérer, comme le relève avec pertinence Monsieur l'avocat général, que la mesure d'abaissement de l'âge limite de 30 ans à 25 ans qui a été adoptée est effectivement de nature à contribuer au premier objectif d'intérêt général poursuivi, soit un assainissement des finances publiques, celle-ci limitant nécessairement le nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion. Si toute suppression de dépense engendre une économie - ce qui ne saurait suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection -, il apparaît en l'espèce que l'ampleur de cette économie a bien fait l'objet d'une évaluation avant et après l'adoption de la mesure contestée.

Le gouvernement a donc pu valablement considérer que cette mesure était appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif budgétaire d'assainissement des finances publiques.

En revanche, le caractère approprié de la mesure prise à l'égard de l'objectif d'encourager la participation des jeunes au marché du travail n'est, même à ce stade, aucunement documenté par l'ONEm.

L'ONEm ne produit aucun des documents visés au préambule de l'AR du 30 décembre 2014, à savoir l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi donné le 4 décembre 2014, l'avis de l'Inspecteur des Finances donné le 10 décembre 2014, et l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 décembre 2014.

En termes de conclusions d'appel, l'ONEm précise uniquement que la mesure d'abaissement de l'âge limite de 30 à 25 ans *« certes, est davantage justifiée par des raisons budgétaires, à l'instar d'autres modifications visées par l'A.R. du 31.12.2014 (p. ex. le calcul de l'allocation de garantie de revenus ou le complément pour chômeur âgé) ; Qu'elle constitue cependant, par certains aspects, un incitant à une insertion accrue sur le marché de l'emploi, en ce sens qu'elle vise à décourager les « éternels étudiants » qui enchaînent les études sans se décider à entrer véritablement sur le marché du travail; Qu'or, plus les jeunes retardent leur entrée sur le marché du travail, plus leur insertion risque d'être difficile ; »*. Cette justification apportée a posteriori demeure particulièrement vague et n'est étayée par aucun élément objectif.

L'ONEm n'établit nullement que l'autorité réglementaire s'est assurée que la mesure d'abaissement de l'âge limite pour prétendre aux allocations d'insertion était propre à atteindre l'objectif poursuivi d'insertion des jeunes sur le marché du travail mais également qu'il n'existait pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif et, en d'autres termes, qu'elle a vérifié qu'elle avait opté pour la voie la moins attentatoire au droit consacré par l'article 23 de la Constitution.

A l'instar de Monsieur l'avocat général et de sa judicieuse analyse de la problématique soumise à la cour de céans, il n'est pas établi, par un quelconque document, que la mesure de recul significatif litigieuse serait appropriée et nécessaire, ni même qu'elle ait fait l'objet d'un examen concret et sérieux au regard de l'objectif allégué d'insertion professionnelle des jeunes.

Quant à l'examen de proportionnalité, il importe que l'autorité législative ou administrative permette au juge de se maintenir dans les limites d'un contrôle de légalité, en balisant son champ d'appréciation, en lui précisant avec une suffisante pertinence les éléments sous l'angle desquels le rapport de proportionnalité entre les deux termes de l'équation est, selon l'auteur de la mesure, avérée.

Ainsi que le relève Monsieur l'avocat général GENICOT :

« Il incombe à l'auteur de la mesure de déterminer lui-même avec suffisamment de « soin », le cadre d'investigation du juge et donc, les divers éléments sur lesquels ce dernier peut se baser pour déterminer si l'auteur a satisfait à l'exigence de proportionnalité de la mesure restrictive.

A défaut, le manque de motivation adéquate, déterminera le juge à ne pas reconnaître, l'existence avérée d'une proportionnalité suffisante, sans pour autant qu'il puisse encourir le reproche d'avoir empiété sur le principe de séparation des pouvoirs.

Comme le rappelle la doctrine précitée, si les motifs donnés par l'auteur de la norme comme fondements de proportionnalité 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 le demandeur » (Conclusions de Monsieur l'avocat général GENICOT précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 14/09/2020, www.juportal.be).

Comme précisé ci-avant, et à défaut pour la cour de pouvoir identifier le moindre élément précis et concret de justification de la mesure au regard en particulier de l'objectif allégué d'insertion des jeunes sur le marché du travail, il est concrètement impossible pour la cour d'opérer un contrôle de proportionnalité, même marginal, de cette mesure (C.trav.Mons, 24/02/2022, RG 2020/AM/367).

Ce n'est, en effet, qu'à la condition que le législateur ou l'autorité réglementaire poursuive des motifs d'intérêt général non seulement réels mais encore suffisamment précis pour justifier raisonnablement la régression envisagée, que les étapes du contrôle de la conformité à l'article 23 de la Constitution, et spécialement celle de la proportionnalité, peuvent être effectuées (H. MORMONT et K. STANGHERLIN, « Le principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution en droit de la sécurité sociale. Balises et perspectives », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2022/4, p. 128).

L'ONEm ne démontre, par conséquent, pas que cette mesure était proportionnée aux objectifs qu'elle poursuivait.

I.1.4) Conclusion

Faisant entièrement siennes les conclusions arrêtées par Monsieur l'avocat général clôturant ses pertinentes et judicieuses réflexions appuyées par des arguments solidement documentés, la cour de céans considère que faute de proportion entre les effets de la mesure qu'il comporte et les objectifs que cette mesure poursuivait, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'AR du 30 décembre 2014 précité a engendré pour Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX une réduction sensible du niveau de protection sociale offert par sa version précédente.

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

L'article 159 de la Constitution dispose que « *les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois* ».

Cette disposition s'applique, également, aux décisions non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs individuels (Cass., 23/10/2006, www.juportal.be; Cass., 04/12/2006, Chr.D.S., 2008, p. 206 ; Cass., 10/09/2007, www.juportal.be).

Ce contrôle de légalité peut aboutir uniquement à un refus d'application de l'acte litigieux dans le litige dont la juridiction est saisie (C.trav.Mons, 24/02/2022, RG 2020/AM/367).

L'application de l'article 159 de la Constitution se distingue de celle d'un pouvoir de pleine juridiction dès lors qu'en cas d'illégalité avérée le juge ne peut jamais qu'écarter c'est-à-dire ne pas appliquer l'acte litigieux sans pouvoir l'annuler, l'appréhender autrement ou le requalifier.

Il y a, par conséquent, lieu, par application de l'article 159 de la Constitution, d'écarter l'application de cette norme nouvelle pour faire usage de la norme en vigueur précédemment à son adoption, soit l'article 36, § 1, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 (Cass., 09/09/2002, J.T., 2002, p 858 ; Cass., 25/11/2002, J.T.T., 2003, p. 272).

Par ailleurs, il n'est pas contesté que seule la condition d'âge faisait obstacle à l'admissibilité de Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX au bénéfice des allocations d'insertion.

Il s'impose de déclarer la requête d'appel fondée et, partant, de réformer le jugement dont appel sauf en ce qu'il a déclaré la requête originaire recevable.

PAR CES MOTIFS,

La cour,

Statuant contradictoirement ;

Ecartant toutes conclusions autres ;

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;

Vu l'avis écrit conforme de Monsieur le substitut général, J-F. DASCOTTE ;

Déclare la requête d'appel recevable et fondée ;
Réforme le jugement dont appel sauf en ce qu'il a déclaré la requête originaire recevable ;

Emendant et faisant ce que le premier juge eût dû faire :

- annule la décision administrative querellée prise par l'ONEm le 31 octobre 2019 ;
- dit pour droit que Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX est admissible au bénéfice des allocations d'insertion partir du 24 août 2019 par application de l'article 36, § 1, 5°, de l'AR du 25 novembre 1991 tel qu'applicable avant sa modification par l'AR du 30 décembre 2014 ;
- condamne l'ONEm à verser à Monsieur VXX IXXXXXX FXXXXXXX les allocations d'insertion lui revenant à partir du 24 août 2019, à augmenter des intérêts au taux légal à dater de leur exigibilité jusqu'à parfait paiement ;

Condamne l'ONEm aux frais et dépens de première instance non liquidés à défaut d'état ainsi qu'aux frais et dépens de l'instance d'appel liquidés à la somme de 204,09 € et à la somme de 24 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;

Ainsi jugé par la 4^{ème} chambre de la cour du travail, composée de :

Monsieur X. VLIEGHE, Président,
Monsieur D. ABELS, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur M. LA TORRE, Conseiller social au titre de travailleur employé,
assistés de :
Madame V. HENRY, Greffier,

qui en ont signé la minute de l'arrêt avant sa prononciation.

Le greffier,

Les conseillers sociaux,

Le président,

et prononcé en langue française, à l'audience publique du 21 juin 2023 par Xavier VLIEGHE, président, avec l'assistance de Véronique HENRY, greffier.

Le greffier,

Le président,