

Número de répertoire : 2024/ 02633
Date du prononcé : 22 MARS 2024
Número de rôle : 22/4423/A
Matière : chômage travailleurs salariés
Type de Jugement : définitif contradictoire
Liquidation au fonds : OUI (loi du 19 mars 2017)
Fiche 780/1 : 792.2

Expédition

Délivrée à	Délivrée à
Le	Le
€ :	€ :
PC :	PC :

**Tribunal du travail francophone de
Bruxelles
17e chambre
Jugement**

EN CAUSE :

Monsieur .

partie demanderesse,
comparaissant par Maître C F avocate,

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ci-après en abrégé « ONEM »),
Inscrit auprès de la B.C.E. sous le numéro : 0206.737.484,
dont les bureaux sont situés boulevard de l'Empereur, 7 à 1000 BRUXELLES,
partie défenderesse,
comparaissant par Maître S B loco Maître M W
avocates,

I. La procédure

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

2. Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 1^{er} mars 2024. A cette audience a été entendu également l'avis de Monsieur Frédéric MASSON, Premier substitut de l'Auditeur du travail de Bruxelles, concluant au fondement partiel de la demande, auquel les parties ont pu répliquer. L'affaire a été plaidée et ensuite prise en délibéré lors de la même audience.

3. Le Tribunal a pris en considération dans son délibéré les pièces inventoriées au dossier de la procédure, et notamment :

- la requête déposée au greffe le 14 décembre 2022 ;
- l'ordonnance de mise en état du 21 avril 2023 ;
- les conclusions de synthèse déposées par Monsieur S le 2 juin 2023 ;
- les conclusions de synthèse déposées par l'ONEM le 4 août 2023 ;
- les dossiers de pièces déposés par les parties ;
- le dossier de l'Auditorat.

En l'absence de contestation relative au non-respect des délais fixés par l'ordonnance de mise en état, il y a lieu de considérer que les parties ont convenu d'y déroger.

II. Décision contestée – objet de l'action

A. Décision contestée

4. Par décision du 14 septembre 2022 référencée C29/! ¹, l'ONEM a décidé :

- d'exclure Monsieur S du droit aux allocations d'insertion comme travailleur ayant charge de famille et de lui octroyer des allocations comme travailleur isolé du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 ;
- de l'exclure du droit aux allocations du 13 mai 2019 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021 ;
- de récupérer la totalité des allocations perçues indûment du 1^{er} juillet 2019 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021 ;
- de l'exclure du droit aux allocations à partir du 19 septembre 2022 pendant une période de 13 semaines.

La décision est motivée comme suit :

- ***« En ce qui concerne l'exclusion sur la base des articles 63 et 110 à 119 de l'arrêté royal précité :***

1. *Le montant journalier de votre allocation est calculé en fonction de votre catégorie familiale (articles 110 à 119).*
2. *Vous êtes admis au bénéfice des allocations d'insertion depuis le 07.07.2011 (article 63).*

Le droit aux allocations d'insertion est limité dans le temps. Vous avez droit aux allocations d'insertion pendant une période de 36 mois maximum. Cette période de 36 mois peut être prolongée sous certaines conditions.

Après l'expiration de la période de 36 mois (éventuellement prolongée), vous pouvez bénéficier à nouveau des allocations d'insertion pendant 6 mois supplémentaires (droit additionnel), si vous avez entre-temps repris le travail comme salarié et que vous réunissez certaines conditions.

Sur le formulaire C1 du 06.07.2011, vous avez déclaré vivre seul. Sur la base de cette déclaration, vous avez bénéficié d'allocations comme isolé à partir du 07.07.2011.

¹ Dossier administratif de l'ONEM, p. 53 et suiv.

Sur le formulaire C1 du 20.11.2015, vous avez déclaré que depuis le 09.09.2015, vous cohabitez avec votre conjointe Madame T' sans revenus professionnels. Sur la base de cette déclaration, vous avez bénéficié d'allocations comme travailleur ayant charge de famille à partir du 09.09.2015.

Votre déclaration sur le formulaire C1 du 20.11.2015 est inexacte. Il ressort des données du registre national que vous cohabitez avec Madame T. depuis le 24.05.2017 et non depuis le 09.09.2015.

Il ressort également des données de l'ONSS que votre conjointe a travaillé du 13.05.2019 au 12.05.2020 et du 01.07.2020 au 30.06.2021. Vous n'avez pas fait de déclaration à ce sujet. Vous étiez pourtant tenu de déclarer cette modification (article 134 de l'arrêté royal précité).

Lors de votre audition du 28.06.2022, vous avez déclaré qu'en 2015, votre compagne a fait une année de vacances / travail. Quand votre dossier a été introduit, la FGTB vous a convoqué et vous a dit que vous serez chef de ménage.

Fin 2015, Madame T' et vous décidiez d'être en cohabitation légale dont la demande a été introduite en 2016. Votre conjointe reçoit sa carte d'identité temporaire à ce moment-là.

Vous avez déclaré que le 24.05.2017 correspond à la date à laquelle votre compagne a reçu sa carte d'identité officielle. Vous avez confirmé qu'elle vit bien avec vous depuis le 09.09.2015.

Concernant ses revenus professionnels, vous avez dit avoir contacté par téléphone la FGTB quand elle a commencé à travailler à mi-temps. Votre syndicat vous a expliqué que les revenus de votre conjointe ne dépassaient pas le barème de l'époque et que cela n'était pas considéré comme un travail. Vous n'avez donc pas pensé d'en faire la déclaration au moyen du formulaire C1.

Concernant vos allocations d'insertion, on vous a dit que vous pouviez en bénéficier jusqu'en 2024.

Vous avez expliqué avoir envoyé une première demande de renonciation aux allocations de chômage de votre conjointe à l'ONEm le 26.04.2022, après la naissance de votre fille. On vous a dit qu'il fallait le faire le premier jour du mois qui suivait. Vous avez donc renvoyé une demande pour mai, le 01.06.2022. Vous n'avez pas reçu vos allocations de chômage pour les mois de mars 2022 et avril 2022. C'est à ce moment-là qu'on s'est rendu compte qu'il y avait un problème. La FGTB ne vous a jamais clairement expliqué où se trouvait l'irrégularité et vous a demandé à plusieurs reprises de compléter un formulaire C1.

Vous avez dit être de bonne foi. Vous avez déclaré avoir un enfant en bas âge et de toujours faire en sorte d'être en règle d'un point de vue administratif. Vous avez simplement suivi les demandes et conseils de la FGTB.

Après vérification, nous vous informons que les paiements des allocations ont été bloqués du 01.03.2022 au 30.04.2022, sur la base de votre formulaire C1 du 13.04.2022. Vous y avez déclaré que votre compagne avait des allocations de chômage à partir du 01.03.2022. Cela a mis fin à votre droit aux allocations d'insertion en mars 2022 car vous deveniez cohabitant.

Il ressort de votre dossier que votre droit aux allocations d'insertion comme isolé ou chef de famille prend fin le 01.03.2024 mais que votre droit aux allocations d'insertion comme cohabitant a théoriquement pris fin le 31.12.2014 (article 63).

Ensuite, nous vous informons que vos arguments relatifs à la période de cohabitation avec Madame T. et aux revenus de celle-ci ne peuvent pas être pris en compte car vous n'apportez aucune preuve de vos dires. Il ressort des données des registres communaux que vous ne vivez ensemble que depuis le 24.05.2017.

La présente décision peut être éventuellement revue si vous apportez :

- *la preuve de votre cohabitation depuis mai 2015 (exemples : « modèle 2 » de la commune, correction des données du registre national par la commune à votre demande) ;*
- *les fiches de paie de Madame T., pour chaque mois de mai 2019 à mai 2020 et de juillet 2020 à juin 2021 afin de justifier ses faibles revenus.*

Compte tenu des éléments précités, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur isolé du 09.09.2015 au 23.05.2017.

Vous n'aviez pas droit aux allocations d'insertion du 13.05.2019 au 12.05.2020 et du 01.07.2020 au 30.06.2021 étant donné que vous étiez cohabitant durant ces périodes.

- ***En ce qui concerne la sanction administrative sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal précité :***

Vous avez fait une déclaration inexacte et une omission de déclaration de votre situation familiale. Vous avez ainsi bénéficié indûment des allocations.

- *Le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations parce qu'il a fait une déclaration inexacte ou incomplète ou a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement, peut être exclu du bénéfice des allocations durant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus (article 153, alinéa 1er).*

Par dérogation à l'alinéa 1er, la durée minimum est toutefois de 8 semaines lorsque l'application de cet alinéa est la conséquence d'une déclaration inexacte ou incomplète ou d'une déclaration obligatoire qui n'a pas été faite ou qui a été faite tardivement, concernant la situation familiale visée à l'article 110. (AR 18.01.2018 - MB 09.02.2018 - EV 19.02.2018).

- *Le directeur peut se limiter à donner un avertissement si, dans les deux ans qui précèdent, aucun événement n'a donné lieu à l'application d'une sanction sur la base des articles 153, 154 ou 155 (article 157 bis).*

Dans votre cas, la durée de l'exclusion a été fixée à 13 semaines pour les raisons suivantes : la durée des périodes en infraction et le fait que vos obligations concernant votre situation personnelle et familiale sont indiquées sur le formulaire C1 et sur la carte de contrôle C3A.

- ***En ce qui concerne la récupération :***

Toute somme perçue indûment doit être remboursée (article 169, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal précité).

L'ONEM dispose d'un délai de 3 ans pour ordonner la récupération des allocations auxquelles vous n'avez pas droit. Le délai prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit le trimestre au cours duquel le paiement des allocations indues a été effectué (article 7, § 13, alinéas 2 et 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944).

Par conséquent, la totalité des allocations doit être récupérée du 01.07.2019 au 12.05.2020 et du 01.07.2020 au 30.06.2021.

Vous trouverez en annexe la notification relative au montant total que vous devez rembourser, au calcul de ce montant ainsi qu'à la manière dont vous pouvez effectuer le remboursement. »

B. Objet de l'action

1. Demande principale de Monsieur S:

5. Par conclusions de synthèse du 2 juin 2023, Monsieur S demande :

- A titre principal :
 - d'annuler la décision de l'ONEM du 14 septembre 2022 ;
 - de considérer qu'il devait bénéficier d'allocations de chômage au taux chef de ménage sauf pour les mois de juin 2019, août 2019, octobre 2019, novembre 2019, janvier 2020, février 2020, juillet 2020, août 2020, septembre 2020 ;

- d'écarter l'article 63§2 de l'arrêté royal portant réglementation chômage en application de l'article 159 de la Constitution et de le rétablir dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} mars 2022 ;
- A titre subsidiaire :
 - de ramener la décision de récupération à 150 jours en vertu du principe de bonne foi et ramener la sanction d'exclusion à un avertissement ;
 - d'écarter l'article 63§2 de l'arrêté royal portant réglementation chômage en application de l'article 159 de la Constitution et de le rétablir dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} mars 2022 ;
- En tout état de cause, de condamner l'ONEM aux frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure, liquidée à 327,96 €.

2. Demande reconventionnelle de l'ONEM

6. Par ses conclusions de synthèse du 4 août 2023, l'ONEM sollicite la condamnation de Monsieur S. à rembourser les allocations indûment perçues. Bien que cette demande ne figure pas dans le dispositif de ses conclusions, elle est bien formulée dans le corps des conclusions, et le conseil de l'ONEM a confirmé à l'audience publique du 1^{er} mars 2024 qu'il formulait bien une demande reconventionnelle.

III. Recevabilité

A. Demande principale de Monsieur S.

7. La procédure a été introduite par une requête reçue au greffe du Tribunal le 14 décembre 2022 à l'encontre de la décision de l'ONEM datée du 14 septembre 2022. Conformément à l'article 7, § 11, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et à l'article 23 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social, la requête est régulière en la forme et est recevable.

B. Demande reconventionnelle de l'ONEM

8. L'ONEM a, quant à lui, introduit sa demande reconventionnelle par ses conclusions du 4 août 2023, soit dans le délai de 10 ans prévu par l'article 2262*bis*, §1^{er}, alinéa 1 de l'ancien Code civil². La demande reconventionnelle est donc également recevable.

² H. MORMONT, « La révision des décisions administratives et la récupération des allocations de chômage payées indûment », in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer - Etudes pratiques de droit social 2011/5, p. 706.

IV. Résumé des faits à l'origine du litige

9. Par formulaire C1 du 7 juillet 2011, Monsieur S. a demandé de percevoir des « allocations d'attente » (actuellement « allocations d'insertion ») à partir de la même date³.
10. Par formulaire C1 du 18 novembre 2015, il a indiqué cohabiter avec Madame T. sans revenu, depuis le 9 septembre 2015⁴.
11. Par formulaire C1 du 10 mars 2022, il a signalé vivre avec Madame T. et avec sa fille, tous deux sans revenu, à une nouvelle adresse depuis le 8 février 2022⁵.
12. Suite à l'envoi d'un formulaire C51 par l'ONEM le 23 mars 2022⁶, Monsieur S. a introduit un nouveau formulaire C1 déclarant que Madame T. percevait des allocations de chômage depuis le 1^{er} mars 2022.
13. Par décision du 18 avril 2022, l'ONEM a décidé de ne pas réadmettre Monsieur S. au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 1^{er} mars 2022⁷.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes :

- **« Vous n'avez plus droit à des allocations d'insertion »**

Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois (art 63 § 2, alinéa 1, 2, et 5 AR). Le droit de base prend fin le 31.12.2014.

- *En cas de modification de la situation familiale la position du droit de base doit à nouveau être déterminée en fonction de la nouvelle situation familiale.*

En date du 01.03.2022 vous êtes considéré comme travailleur cohabitant. Votre droit de base s'éteint le 31.12.2014.

- *Après calcul, vous ne pouvez pas bénéficier d'une prolongation du droit de base (art 63 § 2, alinéa 3 et 5 AR). Votre droit prend fin le 31.12.2014.*
- *Vous ne pouvez pas bénéficier d'un élargissement au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa (art 63 § 2, alinéa 4 et 5 AR).*

³ Dossier administratif de l'ONEM, p. 1 et suiv.

⁴ Dossier administratif de l'ONEM, p. 9 et suiv.

⁵ Dossier administratif de l'ONEM, p. 13 et suiv.

⁶ Dossier administratif de l'ONEM, p. 17 et suiv.

⁷ Dossier administratif de l'ONEM, p. 22 et suiv.

- *Après calcul, vous ne pouvez pas bénéficier d'un droit additionnel (art 63 § 3 AR) »*

14. Par formulaire C1 du 3 mai 2022, Monsieur S a déclaré une nouvelle modification de sa situation à partir du 1^{er} mai 2022, Madame T ne bénéficiant plus d'allocations de chômage⁸.

Sur cette base, l'ONEM a octroyé des allocations d'insertion à Monsieur S pour la période du 1^{er} mai 2022 au 1^{er} mars 2024⁹.

15. Le 16 mai 2022, l'ONEM a rédigé un rapport d'enquête au sujet du taux des allocations à octroyer à Monsieur S¹⁰.

Il ressort de ce rapport que Madame T a travaillé pour la SPRL « du 13 mai 2019 au 12 mai 2020, et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021¹¹.

16. Monsieur S a déclaré ce qui suit lors de son audition par l'ONEM le 28 juin 2022¹² :

« En 2015, ma compagne a fait une année de vacances travail. Quand le dossier a été introduit, la FGTB m'a convoqué et m'a dit que je passerais chef de ménage.

Fin 2015, nous décidons de commencer une cohabitation légale dont la demande est introduite en 2016. Elle reçoit également sa carte d'identité temporaire à ce moment-là.

Le 24.05.2017 correspond à la date à laquelle ma compagne a reçu sa carte d'identité officielle. Elle vit bien avec moi depuis 09.09.2015.

En ce qui concerne ses revenus, j'ai appelé la FGTB quand elle a commencé à travailler à mi-temps. La FGTB m'a expliqué qu'elle ne dépassait pas le barème de l'époque et que cela n'était pas considéré comme un travail. Je n'ai donc pas pensé le déclarer par formulaire C1.

En ce qui concerne mes allocations d'insertion, on m'a dit que je pouvais en bénéficier jusqu'en 2024.

⁸ Dossier administratif de l'ONEM, p. 28 et suiv.

⁹ Dossier administratif de l'ONEM, p. 30.

¹⁰ Dossier administratif de l'ONEM, p. 31 et suiv.

¹¹ Dossier administratif de l'ONEM, p. 39.

¹² Dossier administratif de l'ONEM, p. 49 et suiv.

J'ai envoyé une première demande de renonciation aux allocations de chômage de ma conjointe à l'ONEM le 26.04.2022, après la naissance de ma fille. On m'a dit qu'il fallait le faire le premier du mois qui suivait. J'ai donc renvoyé une demande pour le mois de mai le 01.06.2022. Je n'ai pas reçu mes allocations de chômage pour les mois de mars et avril de cette année. C'est à ce moment-là qu'on s'est rendu compte qu'il y avait un problème. La FGTB ne m'a jamais clairement expliqué où se trouvait l'irrégularité et m'a demandé plusieurs fois de refaire un formulaire C1.

Je vous assure être de bonne foi. J'ai un enfant en bas âge et je fais toujours en sorte d'être en règle d'un point de vue administratif. J'ai simplement suivi les demandes et conseils de la FGTB. »

17. Le 14 septembre 2022, l'ONEM a adopté la décision litigieuse¹³.
18. Ne pouvant marquer son accord avec cette décision, Monsieur Sⁱ a introduit un recours par requête du 14 décembre 2022.

V. Position des parties et raisonnement du Tribunal

A. Quant à la demande de Monsieur Sⁱ

19. La demande de Monsieur Sⁱ peut être divisée en trois parties distinctes :

- Une première partie porte sur la période d'exclusion des allocations au taux charge de famille du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 (**titre 1**);
- Une deuxième partie porte sur le taux applicable pour les périodes pendant lesquelles Madame T^e était occupée par un employeur ou bénéficiait d'un revenu de remplacement (**titre 2**);
- Une troisième et dernière partie porte sur le droit aux allocations d'insertion pour les mois pendant lesquels Monsieur Sⁱ pouvait uniquement prétendre au taux cohabitant (**titre 3**).

Le Tribunal examinera ensuite la demande de rétablir Monsieur Sⁱ dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} mars 2022 (**titre 4**), ainsi que ses demandes subsidiaires de :

- limiter la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation (**titre 5**) et
- remplacer l'exclusion de 13 semaines par un avertissement ou un sursis (**titre 6**).

¹³ Dossier administratif de l'ONEM, p. 53 et suiv.

1. Prescription de l'exclusion du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 et du 13 au 31 mai 2019

20. La décision d'exclusion de l'ONEM est prescrite pour les périodes du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 et du 13 au 31 mai 2019.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes.

a. Position des parties

21. Les parties ont été interrogées à l'audience sur l'éventuelle prescription d'une partie de la période d'exclusion des allocations de chômage de Monsieur S.

L'ONEM s'est référé à justice sur ce point.

b. Principes applicables

22. Selon l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, « *le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées Indument (...) se (prescrit) par trois ans. Ce délai est porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur* ».

Ce délai prend cours le premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué.

En règle, les allocations sont payées une fois par mois à terme échu¹⁴.

23. En application de l'article 149, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (ci-après « l'AR »), le directeur revoit de sa propre initiative, la décision administrative prise en matière d'allocations de chômage, avec effet rétroactif, dans différentes hypothèses.

Parmi ces hypothèses, l'article 149, § 1^{er}, 3^o, prévoit une révision « *avec effet rétroactif à la date de l'octroi erroné ou irrégulier des allocations ou à la date à laquelle le chômeur ne satisfaisait plus à toutes les conditions requises pour pouvoir bénéficier des allocations, s'il s'avère que le chômeur a fait des déclarations inexactes ou incomplètes, a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement, a produit des documents inexacts ou falsifiés ou a commis des irrégularités* ».

L'article 149, § 3, de l'AR dispose que « *les révisions visées au paragraphe 1^{er} n'ont d'effet que pour autant que la prescription ne soit pas acquise* ».

¹⁴ Art. 161 de l'AR.

24. La Cour du travail de Bruxelles a déjà décidé à plusieurs reprises que le délai de prescription prévu à l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 s'appliquait non seulement aux décisions de récupération des allocations de chômage, mais aussi aux décisions d'exclusion.

Ainsi la Cour du travail a-t-elle par exemple jugé dans un arrêt du 7 avril 2022¹⁵ (le Tribunal soulligne) :

« En effet, « [s]ous peine de vider, pour partie, l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 de sa substance, la prescription du droit de l'ONEm, d'ordonner la répétition des allocations de chômage dont ce dernier allègue qu'elles ont été payées indument, inclut celle de son soutènement, à savoir celui du droit d'exclure un travailleur du bénéfice de celles-ci lorsqu'il n'est plus possible de récupérer pour leur totalité les allocations dont l'ONEm prétend qu'elles ont été payées indument. Il en est de même du droit de sanctionner le travailleur en la même circonstance. »

La décision d'exclusion du droit aux allocations de chômage n'est pas une décision autonome du droit d'ordonner la répétition des montants indument payés en sorte qu'un délai de prescription différent lui serait applicable (sans que l'on sache alors quel serait le délai éventuellement applicable, sauf à considérer, comme le retient Monsieur le substitut général, que l'exclusion pourrait remonter sans limite dans le temps et serait en quelque sorte imprescriptible).

L'exclusion de Madame M. D. du droit aux allocations de chômage vise en l'occurrence à constater l'absence de droit subjectif à la perception d'une allocation calculée sur la base du statut de travailleur ayant charge de famille. Il ne s'agit donc pas d'exclure, à titre de sanction autonome, Madame M. D. du droit aux allocations de chômage à partir du 24 septembre 2007, mais bien d'établir le fondement du droit de l'ONEm à la répétition d'une partie des indemnités payées.

Dans la mesure où ce constat participe au soutènement du droit de l'ONEm d'ordonner la répétition d'une partie des allocations de chômage versées à Madame M. D., la prescription, visée par l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, inclut nécessairement cette « décision d'exclusion », sauf à vider partiellement la disposition précitée de sa substance.

17. Pour les raisons qui précèdent, c'est à juste titre par ailleurs que notre cour, autrement composée, a déjà jugé, à l'instar d'autres juridictions du Royaume, que la prescription stipulée à l'article 149, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dont la rédaction paraît claire (en lisant ses dispositions les unes par rapport aux autres), vise – s'agissant d'une décision d'exclusion entendue comme le constat par l'ONEm de l'absence du droit subjectif au paiement d'allocations de chômage – le délai de trois ans édicté à l'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. »

¹⁵ C. trav. Bruxelles, 7 avril 2022, RG n° 2020/AB/458, disponible sur www.terralaboris.be.

Par arrêt du 25 février 2021, la Cour du travail de Bruxelles a jugé dans le même sens (le Tribunal souligne) :

« L'effet d'une décision de révision de l'ONEm peut porter tant sur une exclusion des allocations de chômage, que sur une récupération d'allocations.

Or, le texte de l'article 149§3 susvisé, ne limite pas cette absence d'effet, pour les situations dans lesquelles la prescription serait acquise, au seul cas d'une récupération d'indu. Par sa formulation générale, l'article 149§3 de l'arrêté royal prévoit nécessairement l'absence d'effet d'une décision de révision, en toutes ses composantes, si la prescription est acquise. »¹⁶

La Cour du travail de Liège a également rendu plusieurs arrêts dans le même sens¹⁷.

Le Tribunal se rallie à cette jurisprudence.

c. Raisonnement du Tribunal

25. En l'espèce, la décision de l'ONEM date du 14 septembre 2022. Dès lors :

- L'exclusion portant sur les allocations d'insertion jusqu'à mai 2019 était prescrite. En effet, les allocations de chômage de mai 2019 ont été payées en juin 2019, le délai de prescription de 3 ans a pris cours le 1^{er} juillet 2019 et a expiré le 30 juin 2022.
- En revanche, les allocations d'insertion de juin 2019 ont été payées en juillet 2019, le délai de prescription a pris cours le 1^{er} octobre 2019 et a expiré le 30 septembre 2022, soit après la décision de l'ONEM.

26. La décision de l'ONEM doit être annulée en ce qu'elle exclut Monsieur S. des allocations de chômage du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 et du 13 au 31 mai 2019.

2. Taux applicable aux allocations d'insertion pour les périodes d'exclusion à partir du 1^{er} juin 2019

27. La position du Tribunal peut être synthétisée comme suit :

- L'article 60, al. 2 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage (ci-après « l'AM ») impose une obligation de déclaration préalable des revenus du conjoint pour pouvoir bénéficier des allocations au taux charge de famille.

¹⁶ C. trav. Bruxelles, 25 février 2020, RG n° 2019/AB/620.

¹⁷ C. trav. Liège, 5 novembre 2021, RG n° 2020/AL/430 ; C. trav. Liège, 6 janvier 2021, R.G. n° 2019/AL/513.

- Toutefois, il est discriminatoire en ce qu'il empêche le chômeur d'apporter la preuve que les revenus de son conjoint étaient inférieurs au seuil fixé par l'article 60, al. 2 de l'AM ;
- L'analyse des revenus de Madame T. permet de parvenir au constat que ceux-ci sont supérieurs au seuil de l'article 60, al. 2 de l'AM, sauf pour les mois de septembre et décembre 2019.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes.

a. Position des parties

28. Monsieur S. soutient à titre principal que l'obligation de déclaration préalable des revenus du conjoint du chômeur ne serait pas une condition d'octroi du taux charge de famille, mais qu'elle aurait uniquement un impact sur la charge de la preuve : en l'absence de déclaration préalable, il reviendrait au chômeur de prouver que son conjoint a des revenus inférieurs au seuil.

Il soutient à titre subsidiaire qu'une autre interprétation de l'article 60 de l'AM serait discriminatoire.

29. L'ONEM souligne qu'il est de jurisprudence constante de la Cour du travail de Bruxelles que l'absence de déclaration préalable de l'activité professionnelle du conjoint fait obstacle à l'octroi du taux charge de famille.

Il soutient à titre subsidiaire que si le Tribunal devait écarter l'application de l'article 60 de l'AM pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il constaterait que les revenus de Madame T. dépassaient le seuil autorisé pendant plusieurs mois au cours de la période litigieuse.

b. Principes applicables

i. Trois catégories — Charge de la preuve

30. Le montant des allocations de chômage dépend de la situation familiale du chômeur. L'article 110 de l'AR définit les 3 catégories de travailleurs qui déterminent le taux des allocations de chômage :

- le travailleur ayant charge de famille;
- le travailleur isolé : l'article 110, §2 de l'AR définit le « *travailleur isolé* » comme celui « *qui habite seul, à l'exception du travailleur visé au §1^{er}, 3° à 6°* » ;
- le travailleur cohabitant: l'article 110, §3 de l'AR définit le « *travailleur cohabitant* » comme étant le travailleur qui n'est ni un travailleur avec charge de famille, ni un travailleur isolé.

31. Selon l'article 110, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° de l'AR, il faut notamment entendre par travailleur ayant charge de famille, le travailleur qui « *cohabite avec un conjoint ne disposant ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement ; dans ce cas il n'est pas tenu compte de l'existence éventuelle de revenus d'autres personnes avec*

lesquelles le travailleur cohabite ». Il n'est pas requis que le travailleur cohabite exclusivement avec un conjoint sans revenu. Par exemple, le travailleur qui cohabite avec un conjoint sans revenu et leurs enfants peut prétendre aux allocations de chômage au taux charge de famille.

Les revenus professionnels sont *« tous les revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ainsi que les revenus visés à l'article 46, §1 et §2 de l'arrêté royal (du 25 novembre 1991) »* (article 60 de l'AM). L'article 46, §1^{er}, 3° vise notamment le pécule de vacances.

Toutefois, certains revenus du conjoint sont immunisés. Pour ce faire, ces revenus doivent satisfaire à trois conditions cumulatives (article 60, alinéa 2 de l'AM) :

- le travailleur doit *« déclarer(r) les revenus de son conjoint lors de sa demande d'allocations ou au début de l'exercice de cette activité professionnelle »* ;
- les revenus doivent provenir d'un travail salarié ;
- ces revenus ne doivent pas excéder *« normalement en moyenne »* 569,11 euros bruts par mois (montant à indexer) et le conjoint ne doit bénéficier *« d'aucun revenu de remplacement pour le mois considéré, sauf si celui-ci est octroyé à la suite d'une incapacité de travail ou à la suite de chômage temporaire lors de l'occupation avec un revenu qui, en application de cette disposition, n'est pas considéré comme un revenu professionnel et pour autant que le montant brut de ce revenu de remplacement, augmenté du revenu résultant du travail comme salarié, ne dépasse pas la limite précitée »*.

32. En application de l'article 110, §4 de l'AR, *«le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent apporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen du document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion »*, en pratique, via le formulaire C1 *« déclaration de la situation personnelle et familiale »*.

Il se déduit de cette dernière disposition que c'est sur le chômeur, qui se prévaut de la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, que repose la charge de la preuve de cette qualité¹⁸. Le formulaire C1 ne constitue qu'une déclaration unilatérale du chômeur. Cette déclaration peut suffire à établir sa qualité sur la base de l'article 110, §4 de l'AR, tant qu'elle n'est pas mise en doute par l'ONEM s'appuyant sur des données qui traduiraient une toute autre situation familiale. Dans ce dernier cas, il incombe à l'intéressé d'apporter la preuve que sa déclaration correspond à la réalité¹⁹.

¹⁸ Cass., 22 janvier 2018, R.G. 5.16.0070.F, J.T.T., 2018, p.201 ; Cass., 14 mars 2005, RG S.04.0156.F, www.juportal.be ; Cass., 14 septembre 1998, RG 5.97.0161.F, www.juportal.be.

¹⁹ C. trav. Bruxelles, 30 mai 2013, RG 2011/AB/838, www.terralaboris.be ; Cass., 14 septembre 1998, J.T.T., 1998, p. 441-443.

Il convient enfin de rappeler qu'en application de l'article 134 de l'AR, le chômeur doit déclarer tout événement modificatif dans sa situation personnelle ou familiale de nature à influencer le droit ou le montant des allocations de chômage.

ii. Discrimination

33. En vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. La règle est formulée en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les actes administratifs qu'elle vise. Elle s'applique ainsi aux décisions même non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs, fussent-ils individuels²⁰.

Sur la base de l'article 159 de la Constitution, les juridictions contentieuses ont ainsi le pouvoir et le devoir de vérifier, non seulement les irrégularités manifestes, mais plus globalement encore la légalité interne et externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception²¹.

34. Selon la Cour constitutionnelle²² :

« le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. »

Dans le même sens, la Cour de cassation enseigne que ces règles impliquent « que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable ; l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise ; le principe d'égalité est également violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »²³.

²⁰ Cass., 2 décembre 2002, R.G. n° C.98.0460.N, www.luportal.be.

²¹ Cass., 10 octobre 2007, J.T.T., 2008, p. 1 ; Cass., 4 décembre 2006, R.D.J.P., 2007, p. 87.

²² Jurisprudence constante. Voy. notamment C. const., 23 novembre 2017, n° 134/2017, B.5, www.const-court.be ; C. const., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16, www.const-court.be.

²³ Cass., 3^e ch., 21 septembre 2015, R.G. n° S.13.0008.F, www.luportal.be.

c. Raisonnement du Tribunal

35. Le Tribunal décomposera son raisonnement en 3 étapes :

- Tout d'abord, il déterminera la portée exacte de l'obligation de déclaration préalable de l'activité professionnelle du conjoint ;
- Dans un deuxième temps, il examinera l'existence d'une éventuelle discrimination ;
- Enfin, il examinera si les revenus de Madame T. dépassaient le seuil fixé par l'article 60 de l'AM.

i. L'article 60 de l'AM impose une obligation de déclaration préalable de l'activité professionnelle du conjoint pour pouvoir bénéficier du taux charge de famille

36. Le libellé de l'article 60, al. 2 de l'AM est clair : ce n'est que si les trois conditions qu'il fixe sont simultanément remplies que les revenus du conjoint ne sont pas considérés comme des revenus professionnels.

37. La Cour du travail de Bruxelles a déjà jugé à plusieurs reprises que le chômeur qui n'a pas effectué une déclaration préalable de l'activité professionnelle de son conjoint n'a pas droit au taux charge de famille, indépendamment du dépassement ou non du seuil de revenus fixé par l'article 60, al. 2 de l'AM.

Ainsi a-t-elle par exemple jugé par arrêt du 22 juin 2022 :

« 16. La déclaration préalable (soit au plus tard « au début de l'exercice de cette activité professionnelle ») des revenus du conjoint étant l'une des conditions cumulatives permettant de déroger au principe selon lequel les revenus du conjoint font obstacle à l'octroi du taux réservé au travailleur ayant charge de famille, il ne peut pas être satisfait à cette condition par la preuve, a posteriori, de l'une des autres conditions que pose l'article 60 al.2 de l'arrêté ministériel, à savoir la condition de plafond de revenus du conjoint.

Pour autant que de besoin, la cour relève, en outre, que l'obligation de déclaration préalable des revenus du conjoint, contenue à l'article 60 de l'arrêté ministériel précité, peut également se fonder sur les articles 133§2 et 134 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 suivant lesquels le chômeur doit signaler tout événement modificatif de nature à influencer le droit aux allocations ou le montant de celles-ci survenu dans la situation personnelle ou familiale du chômeur (le fait pour le conjoint de percevoir un revenu d'un travail salarié constituant un événement modificatif au sens de ces dispositions). »²⁴

²⁴ C. trav. Bruxelles, 22 juin 2022, RG 2020/AB/755.

Cette position a encore été confirmée récemment par arrêt du 24 janvier 2024²⁵.

38. Dès lors, la ligne de défense principale de Monsieur S ne peut être retenue.

Le Tribunal examinera à présent la conformité de l'article 60 de l'AM avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

ii. L'article 60 de l'AM est discriminatoire

39. L'article 60 de l'AM viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose au chômeur dont le conjoint perçoit des revenus inférieurs au seuil autorisé par cet article de faire une déclaration préalable, sous peine de perdre son droit aux allocations au taux charge de famille.

Comme le Tribunal (dans la même composition et autrement composé) l'a déjà retenu, 3 différences de traitements peuvent être identifiées.

➤ Quant à la première différence de traitement

40. Une première différence de traitement peut être identifiée entre :

- d'une part, le chômeur qui doit déclarer les revenus de son conjoint au début de l'exercice de son activité et,
- d'autre part, le chômeur qui doit déclarer les événements modificatifs de nature à influencer le droit aux allocations ou le montant de celles-ci survenues dans sa situation personnelle ou familiale au plus tard le dernier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'événement modificatif est survenu.

41. L'article 60 de l'AM impose au chômeur de déclarer les revenus de son conjoint au début de l'exercice de l'activité professionnelle, alors que l'article 92, §3 de l'AM impose au chômeur, en cas d'événement modificatif, de faire parvenir son dossier au bureau du chômage au plus tard le dernier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel l'événement modificatif est survenu.

En outre, l'article 153 de l'AR précise qu'une sanction administrative ne sera imposée que si le chômeur a perçu ou peut percevoir indûment des allocations de chômage. Or :

- Le chômeur dont le conjoint a des revenus professionnels inférieurs au seuil de l'article 60 de l'AM qui ne déclare pas l'activité professionnelle de son conjoint peut être sanctionné sur base de l'article 153 de l'AR.

²⁵ C. trav. Bruxelles, 24 janvier 2024, RG 2022/AB/171.

- Le chômeur qui ne déclare pas, ou qui déclare tardivement un autre événement modificatif, ne sera sanctionné sur base de l'article 153 de l'AR que si la non-déclaration lui a permis de percevoir indûment des allocations de chômage, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Sous cet angle, il y a bel et bien une différence de traitement entre les catégories comparées²⁶.

42. Le critère de distinction est objectif, dans la mesure où il repose sur les liens affectifs existant entre le chômeur et son conjoint²⁷.

43. Le Roi et le Ministre n'ont pas expliqué la *ratio legis* de l'obligation de déclaration préalable des revenus du conjoint.

Toutefois, les buts exposés par l'ONEM dans le cadre d'autres procédures, consistant à simplifier la procédure de déclaration pour le chômeur et de contrôle pour l'ONEM et à éviter l'accumulation d'un indu, sont des buts légitimes.

44. Le critère de distinction est également pertinent pour atteindre ces buts légitimes, y compris pour le chômeur dont les revenus du conjoint sont inférieurs au seuil de l'article 60 de l'AM : au moment de la déclaration, il ne sait pas nécessairement si ces revenus demeureront inférieurs au seuil.

45. Le Tribunal considère qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé²⁸.

En effet, l'application de l'article 60 de l'AM dans une hypothèse où le conjoint du chômeur a des revenus inférieurs au seuil autorisé, mais qui n'ont pas été déclarés, a pour conséquence que :

- le chômeur perd son droit au taux charge de famille pour l'ensemble des jours où son conjoint a exercé un revenu professionnel, et ce alors même que le Ministre lui-même a considéré que le taux charge de famille se justifiait dans des hypothèses où les revenus professionnels du conjoint demeurent limités.
- Le chômeur peut être sanctionné sur base de l'article 153 de l'AR pour absence de déclaration préalable ayant un impact sur les allocations de chômage.

Ces effets sont d'autant plus disproportionnés si on les compare à la situation du chômeur n'ayant pas déclaré un autre événement modificatif n'ayant pas d'incidence sur le montant de ses allocations de chômage : aucune exclusion et récupération n'aura lieu, et aucune sanction ne sera prise dans la mesure où l'absence de déclaration n'a pas d'impact sur le montant des allocations de chômage.

²⁶ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

²⁷ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

²⁸ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

46. Certes, l'article 169, al. 2 de l'AR permet à l'ONEM de limiter la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation indue lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, et l'article 157bis de l'AR permet à l'ONEM d'infliger un simple avertissement si aucune sanction d'exclusion n'a été prise dans les deux ans précédant l'évènement.

Toutefois, ces mécanismes ne rendent pas la différence de traitement proportionnée :

- La limitation aux 150 derniers jours d'indemnisation indue n'est qu'une faculté offerte à l'ONEM, qui n'annule pas pour autant entièrement la récupération, et qui n'a aucun impact sur la sanction d'exclusion, qui a notamment des conséquences sur le montant de la pension. En outre, elle implique que le chômeur prouve sa bonne foi.
- De même, l'avertissement est une faculté offerte à l'ONEM, qui n'est possible qu'en l'absence d'évènement ayant donné lieu à une sanction dans les deux ans précédant l'évènement, et qui hypothèque la possibilité d'obtenir un avertissement pour des manquements futurs.

47. Dès lors, il existe une discrimination entre le chômeur dont le conjoint a des revenus professionnels inférieurs au seuil de l'article 60 de l'AM, qui est tenu de déclarer ces revenus sous peine d'être exclu des allocations de chômage et de subir une sanction, et le chômeur qui doit déclarer un autre évènement modificatif sans impact sur ses allocations de chômage, qui ne sera pas sanctionné.

48. Le seul constat d'inconstitutionnalité de l'article 60 de l'AM sur base de la première différence de traitement invoquée est suffisant pour en écarter l'application.

Toutefois, par souci d'exhaustivité, le Tribunal examinera à présent les deux autres violations du principe d'égalité identifiées.

➤ Quant à la deuxième différence de traitement

49. La deuxième différence de traitement vise :

- (i) d'une part, le chômeur qui cohabite avec un conjoint percevant des revenus professionnels et qui doit déclarer ceux-ci au début de l'exercice de l'activité en question et,
- (ii) d'autre part, le chômeur qui cohabite avec un enfant percevant des revenus professionnels mais qui doit les déclarer comme n'importe quel évènement modificatif, c'est-à-dire au plus tard le dernier jour du mois qui suit celui au cours duquel s'est produit l'évènement modificatif.

Cette situation est une variante de la première différence de traitement invoquée, et la conclusion du Tribunal ne sera pas différente. Il convient néanmoins de détailler le raisonnement comme suit,

50. Dans les deux situations faisant l'objet de la seconde différence de traitement, le chômeur cohabite avec un membre du ménage percevant des revenus professionnels, qui peuvent avoir un impact sur le droit aux allocations au taux charge de famille.

Ce seul élément suffit à conclure à la comparabilité des catégories comparées²⁹.

51. Le critère de distinction entre les catégories comparées est objectif : constitution d'un ménage pour ce qui concerne le conjoint ou le partenaire assimilé au conjoint en vertu de l'article 110, §1er, alinéa 2 de l'AR, lien de filiation pour ce qui concerne l'enfant³⁰.

52. Les buts de la distinction ont déjà été exposés dans le cadre de l'examen de la première différence de traitement invoquée, et ils sont légitimes (voy. *supra* n° 0).

53. Le Tribunal émet des réserves sur la pertinence de la distinction pour atteindre le but légitime : en quoi les buts d'alléger les obligations du chômeur, de faciliter le contrôle de l'ONEM et d'éviter un indu trop important ne seraient-ils pas également pertinents pour les enfants du chômeur ?

En tout état de cause, il n'est pas nécessaire de creuser plus avant la question dans la mesure où le Tribunal jugera ci-après que la différence de traitement a des effets disproportionnés.

54. Il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par la différence de traitement.

A cet égard, le Tribunal renvoie intégralement aux développements ci-dessus (voy. *supra* n° 45 et *suiv.*), tout en insistant sur la comparabilité encore plus grande des situations dans le cas de l'enfant cohabitant avec le chômeur dans la mesure où, dans les deux cas, une personne cohabitant avec le chômeur perçoit des revenus professionnels, mais où les conséquences de l'absence de déclaration sont diamétralement opposées.

55. Par conséquent, le Tribunal parvient une deuxième fois au constat que l'article 60 de l'AM viole les articles 10 et 11 de la Constitution³¹.

²⁹ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

³⁰ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

³¹ Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

➤ Quant à l'identité de traitement

56. La dernière violation potentielle des articles 10 et 11 de la Constitution concerne le traitement identique du chômeur qui cohabite avec un conjoint percevant des revenus professionnels et qui n'a pas déclaré ceux-ci au début de l'exercice de l'activité, selon que les revenus considérés dépassent ou non le plafond de l'article 60 de l'AM.

57. Le Tribunal considère qu'il existe une différence entre les deux situations, dans la mesure où le chômeur dont le conjoint perçoit des revenus inférieurs au seuil de l'article 60 de l'AM pourrait continuer à bénéficier des allocations de chômage au taux charge de famille s'il avait fait une déclaration préalable, ce qui n'est pas le cas du chômeur dont le conjoint a des revenus supérieurs au seuil – et ce qu'il ait fait ou non une déclaration³².

58. Les buts évoqués ci-dessus sont légitimes (voy. *supra* n° 43), y compris pour les chômeurs dont le conjoint ne bénéficie pas de revenus supérieurs au seuil de l'article 60 de l'AM, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent pas déterminer à l'avance si les revenus professionnels de leur conjoint seront supérieurs ou non au seuil.

59. L'identité de traitement est également pertinente pour atteindre ces buts légitimes.

60. Le Tribunal parvient à nouveau au constat qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par l'identité de traitement, pour les raisons déjà évoquées *supra* (n° 45 et suiv.), auxquelles il est intégralement renvoyé.

61. Par conséquent, l'identité de traitement instaurée par l'article 60 de l'AM entre les chômeurs dont le conjoint a des revenus supérieurs au seuil prévu par cet article, et les chômeurs dont le conjoint a des revenus inférieurs à ce seuil, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

➤ Conclusion : écartement de l'article 60, al. 2 de l'AM

62. Dès lors, il y a lieu d'écarter l'application de l'article 60, al. 2 de l'AM, en ce qu'il impose une obligation de déclaration préalable de l'activité professionnelle du conjoint du chômeur pour pouvoir bénéficier des allocations au taux charge de famille.

³² Dans le même sens TTFB, 18 juillet 2023, RG 21/3214/A ; TTFB, 13 octobre 2023, 22/3356/A ; TTFB, 10 novembre 2023, 23/3/A, TTFB, 22/2589/A, 5 décembre 2023.

iii. Les revenus de Madame T dépassaient-ils le seuil de l'article 60 ?

63. Le Tribunal examinera à présent si les revenus de Madame T pendant la période litigieuse dépassaient ou non le seuil fixé par l'article 60, al. 2 de l'AM.

64. Sur base des fiches de paie produites par Monsieur S³³, le tableau suivant peut être établi :

Période	Montant brut des revenus	Seuil applicable ³⁴	Revenus inférieurs au seuil ?
Juin 2019	835,26 € + 7 jours de vacances	796,87 €	Non
Juillet 2019	22 jours de vacances	796,87 €	Non
Août 2019	1133,57 €	796,87 €	Non
Septembre 2019	954,58 €	796,87 €	Non
Octobre 2019	954,58 €	796,87 €	Non
Novembre 2019	943,74 €	796,87 €	Non
Décembre 2019	952,14 € + 8 jours de vacances	796,87 €	Non
Janvier 2020	761,71 € + 9 jours de vacances	796,87 €	Non
Février 2020	507,71 € + 1 jour de vacances + 12 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Mars 2020	Pas de fiche de paie fournie	812,80 €	Non
Avril 2020	8 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Mai 2020	1093,53 €	812,80 €	Non
Juillet 2020	850,53 €	812,80 €	Non
Août 2020	972,03 €	812,80 €	Non
Septembre 2020	486,02 € + 15 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Octobre 2020	Pas de fiche de paie fournie	812,80 €	Non
Novembre 2020	23 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Décembre 2020			

³³ Pièce 1 de Monsieur S

³⁴ Montants disponibles sur Rlodoc (barèmes).

Janvier 2021	22 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Février 2021	20 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Mars 2021	22 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Avril 2021	22 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Mai 2021	21 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non
Juin 2021	22 jours de chômage temporaire	812,80 €	Non

65. Pour la bonne compréhension du tableau, il convient encore de rajouter ce qui précède :

- Les pécules de vacances sont considérés comme de la rémunération en vertu de l'article 46, §1^{er}, 3° de l'AR. Le fait que Madame T. ait perçu ses pécules de vacances par le biais de l'ONVA, et qu'ils n'apparaissent pas sur les fiches de paie, n'empêche pas qu'il convient de les prendre en compte pour déterminer si le seuil de l'article 60 de l'AM est ou non dépassé.

Ainsi par exemple, pour le mois de juillet 2019, Madame T. a-t-elle perçu 22 jours de (simple) pécule de vacances. Ce montant est indéniablement supérieur au seuil.

- Les allocations de chômage temporaire ne font pas obstacle au taux charge de famille si elles sont octroyées lors d'une occupation avec un revenu qui, en application de l'article 60 de l'AM, n'est pas considéré comme un revenu professionnel et pour autant que le montant brut de ce revenu de remplacement, augmenté du revenu résultant du travail comme salarié, ne dépasse pas la limite précitée.

En l'espèce, Monsieur S. ne fournit pas le montant des allocations de chômage temporaire perçues par Madame T. de sorte qu'il n'est pas possible de vérifier le respect du seuil de l'article 60 de l'AM.

Toutefois, les allocations de chômage temporaire ne sont pas octroyées lors d'une occupation avec un revenu inférieur au seuil de l'article 60 de l'AM. En effet, les revenus de Madame T. qui travaillait 25 heures/semaine, dépassaient systématiquement le seuil.

Dès lors, Monsieur S _____ n'a pas droit au taux charge de famille pendant les mois pour lesquels Madame T. _____ perçoit des allocations de chômage temporaire.

- Pour les deux mois pendant lesquels Monsieur S _____ ne produit pas les fiches de paie de Madame T. _____ Il y a lieu de considérer qu'il n'apporte pas la preuve de son droit au taux charge de famille.

66. Il résulte de ce qui précède que les revenus de Madame T. _____ ne sont inférieurs au seuil de l'article 60 de l'AM que pour les mois de septembre et de décembre 2019, mois pendant lesquels Monsieur S. _____ avait droit au taux charge de famille.

67. Pour les autres mois, le Tribunal examinera à présent si Monsieur S _____ : avait droit à des allocations d'insertion et, le cas échéant, à quel taux.

3. Droit aux allocations d'insertion pour les périodes pendant lesquelles Monsieur S _____ n'a pas droit au taux charge de famille

68. L'article 63, al. 2 de l'AR ne viole pas le principe de standstill. Toutefois, l'ONEM fait une application incorrecte de cet article en refusant le droit aux allocations d'insertion à Monsieur S _____ : la période de 36 mois pendant lesquels il peut bénéficier des allocations d'insertion ne court qu'à partir du mois suivant son 30^{ème} anniversaire, et pendant les mois précédant son 30^{ème} anniversaire lors desquels il est cohabitant non-privilegié.

Cette décision est motivé par les raisons suivantes.

a. Position des parties

69. Monsieur S' _____ soutient que l'article 63, §2 de l'AR, qui a limité dans le temps le bénéfice des allocations d'insertion, violerait le principe de standstill contenu à l'article 23 de la Constitution :

- La limitation dans le temps des allocations d'insertion constituerait une régression significative ;
- Elle ne serait pas suffisamment motivée, pas appropriée et elle emporterait des conséquences disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

70. L'ONEM soutient pour sa part que le droit aux allocations d'insertion au taux cohabitant de Monsieur S _____ a pris fin le 31 décembre 2014, mais qu'il a droit jusqu'au 1^{er} mars 2024 aux allocations d'insertion au taux charge de famille ou isolé s'il est dans cette situation familiale.

Aucune violation du principe de *standstill* ne pourrait être constatée, Monsieur Si faisant partie du groupe-cible (jeunes travailleurs) visé par la limitation dans le temps des allocations d'insertion. L'ONEM cite la jurisprudence récente de la Cour du travail de Liège, qui opérerait une distinction entre les chômeurs de plus et de moins de 50 ans.

b. Principes applicables

1. Principe de *standstill*

71. La Cour du travail de Bruxelles a récemment rappelé dans les termes suivants, auxquels le Tribunal se rallie, la portée du principe de *standstill*³⁵ :

« 9. Selon l'article 23 de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

*Ce texte implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général³⁶.*

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

- *si la mesure entraîne un recul du niveau de protection sociale par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ;*
- *si ce recul est sensible ou significatif ;*
- *si la mesure est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire si elle est :*
 - *pertinente: la mesure est-elle apte à réaliser l'objectif d'intérêt général allégué ?*
 - *nécessaire à la réalisation de cet objectif : parmi les différentes mesures envisageables, la mesure est-elle la voie la moins dommageable pour les droits sociaux négativement impactés*³⁷

³⁵ C. trav. Bruxelles, 7 février 2024, RG 2023/AB/124.

³⁶ En ce sens: Cass., 5 mars 2018, 5.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, n° 5.14.0011.F, Juridat, J.T.T., 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l'obligation de *standstill* » ; Cass., 18 mai 2015, n° 5.14.0042.F, Juridat ; Voy. aussi C. const., arrêt n° 133/2015 du 1^{er} octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be.

³⁷ Voir D. Dumont, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré », J.T., 2019, p.604, n° 15 ; D. Dumont, « Le principe de *standstill* redéfini par la Cour constitutionnelle : la confirmation logique et bienvenue de l'exigence d'un test de proportionnalité », J.T., 2023, p. 5, n° 11 ; J.-Fr. Neven, « Les droits sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tensions », *Le Fil juridique*, 2021, liv. 55, 32-40.

o si ce recul est proportionné à ces objectifs^{38 39}.

11. Les motifs d'intérêt général ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis a posteriori par son auteur⁴⁰.

12. « Le principe de standstill implique une répartition de la charge de la preuve : Il appartient au requérant de démontrer un amoindrissement du niveau de protection préalablement reconnu à un droit fondamental (lequel doit être significatif), tandis qu'il appartient à l'autorité normative de prouver la légitimité et la proportionnalité de la disposition (significativement) régressive épinglée »⁴¹.

II. Application par la jurisprudence du principe de standstill à la limitation dans le temps des allocations d'insertion

72. En vertu de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage :

« § 2. Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois en vertu de l'article 36.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, il n'est pas tenu compte :

1° de la période qui précède le 1^{er} janvier 2012;

2° de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, et satisfait aux conditions de l'article 124, alinéa 2. (...) »

L'alinéa 3 détaille ensuite les hypothèses dans lesquelles la période de 36 mois est prolongée.

³⁸ D. Dumont, « Le «droit à la sécurité sociale» consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68.

³⁹ C. trav. Liège, div. Namur, 18 février 2020, 2019/AN/21.

⁴⁰ Voy. I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, P. 438; F. Lambinet, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », disponible sur www.terralaboris.be, n° 14.

⁴¹ F. Lambinet, article cité, p.9.

La limitation du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois (assortie de divers tempéraments et possibilités de prolongation) a été insérée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (cf. article 19 dudit A.R.).

Avant cette modification, les allocations d'insertion n'étaient pas limitées dans le temps.

73. L'entrée en vigueur de la limitation dans le temps des allocations d'insertion a donné lieu à un contentieux très important, avec des jurisprudences variées, y compris au niveau de la Cour de cassation, qui a admis la violation du principe de *standstill* dans certains arrêts, et qui l'a rejetée dans d'autres⁴².

74. La jurisprudence récente de la Cour du travail de Liège, qui a eu à connaître du volume le plus important d'affaires en la matière, semble fixée comme suit :

- elle considère qu'il n'y a pas de violation de principe du *standstill* lorsque le chômeur visé par la limitation dans le temps des allocations d'insertion a moins de 50 ans ;
- à l'inverse, elle constate une violation du principe de *standstill* lorsque le chômeur concerné a plus de 50 ans.

A cet égard, l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 2 septembre 2022⁴³ est particulièrement éclairant.

Les extraits suivants de l'arrêt méritent d'être soulignés :

« 1.2 Existence d'une régression significative du niveau de protection sociale

L'existence d'une régression significative du niveau de protection sociale n'est pas contestée par l'ONEm.

Il apparaît effectivement manifeste que la limitation du droit aux allocations d'insertion dans le temps, introduite par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, constitue une régression significative par rapport au régime antérieurement applicable (ne prévoyant pas de limitation dans le temps).

⁴² Voy. à ce sujet H. FUNCK, « Le principe de non-régression et la limitation des allocations d'insertion à 36 mois : douze arrêts de cassation de 2018 à 2021 », *Chroniques de droit social*, 2024/2, p. 61 et suiv.

⁴³ C. trav. Liège, 2 septembre 2022, RG 2020/AL/281.

1.3. Existence d'un but d'intérêt général

1.

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'est assorti d'aucun rapport au Roi. L'ONEm se réfère au préambule de celui-ci, lequel mentionne notamment (la Cour met en évidence):

« 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^{er} janvier 2012 »

Deux objectifs sont invoqués :

- la mise en place d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes ;
- la réalisation d'efforts budgétaires par la Belgique.

Ces objectifs relèvent manifestement de l'intérêt général.

1.4. Caractère pertinent et proportionné de la modification au regard des buts d'intérêt général poursuivis

1.

La Cour de céans relève que la Cour de cassation (Cass., 14 sept. 2020, R.G. S.18.0012.F, consultable sur le site Juportal) dont la Cour de céans estime devoir suivre les enseignements — a estimé que la seule référence aux objectifs d'intérêt général évoqués dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 était insuffisante pour rapporter la preuve du caractère pertinent et proportionné de la modification réglementaire litigieuse :

« 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.

(...)

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. »

Dans le cadre du présent dossier, l'ONEm avance toutefois des explications plus détaillées que la seule référence à ces deux objectifs généraux, lesquelles sont renforcées par l'avis écrit largement motivé du Ministère public.

La Cour relève qu'en l'espèce, Monsieur J. a accédé au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 13 novembre 2012, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de la modification réglementaire découlant de l'arrêté royal du 28 décembre 2011.

Monsieur J. fait donc effectivement partie de la catégorie des « jeunes » travailleurs par rapport auxquels les autorités belges entendaient, en particulier, prendre des mesures de relance de l'emploi (tel que précisé dans le préambule de l'arrêté royal).

L'ONEm explique, par ses conclusions, que l'objectif de relance de l'emploi, en particulier des jeunes, se retrouve dans les recommandations du Conseil de l'Union Européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique. La Cour relève effectivement que d'après le point 13 de ces recommandations :

« 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 travailleurs à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. En outre, l'existence de plusieurs portes de sortie incite les travailleurs plus âgés à quitter le marché du travail avant 65 ans, qui est l'âge légal de la retraite. De nouvelles réformes des politiques actives du marché du travail et l'extension de celles-ci aux personnes de plus de 50 ans contribueraient à relever le taux d'emploi global

et inciteraient plus fortement à la recherche 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. Un durcissement des critères de retraite anticipée encouragerait les travailleurs plus âgés à rester dans la population active, et à retourner sur le marché du travail s'ils sont sans emploi depuis un certain temps. Enfin, les ressortissants de pays extérieurs à l'Union ont un taux d'emploi (40,9%) beaucoup plus bas que la moyenne de l'Union. » (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) — la Cour met en évidence ; voy. également, 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, citée par le Ministère public).

Le Conseil de l'Union Européenne suggérait donc à la Belgique, à travers la recommandation précitée, de réduire la durée des allocations de chômage perçues par les « jeunes », pour les inciter à entrer sur le marché du travail.

L'ONEm souligne, dans ce contexte, qu'il n'est pas contradictoire de soutenir, d'une part, que l'octroi d'allocations d'insertion a pour objectif de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail (en leur offrant une certaine autonomie) et, d'autre part, de relever que la suppression desdites allocations au bout d'un certain laps de temps, est aussi de nature à les inciter à trouver plus rapidement du travail.

Avec le Ministère public, la Cour relève que dans son « Programme National de Réforme » (« PNR ») de l'année 2012 (consultable via le lien Internet suivant : https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr_2012.pdf - la Cour met en évidence), les autorités belges épinglent la problématique du travail des jeunes dans les termes suivants :

« La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités. Ceux-ci seront autant que possible pris en charge dans le cadre de dispositifs de suivi individualisé. Un système particulier sera développé pour les jeunes confrontés à des défis multiples (problématique médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique).

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. Ainsi, ces efforts seront régulièrement réévalués. Si ceux-ci sont jugés insuffisants, le bénéfice de l'allocation sera suspendu pendant une période de six mois. Et ce n'est qu'après une nouvelle évaluation positive de ces efforts que ce droit à l'allocation sera rétabli.

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. En Région flamande, l'accord de carrière prévoit que le service public de l'emploi renforcera la prise en charge de ceux qui connaissent des sorties fréquentes de l'emploi pour les intégrer durablement sur le marché du travail. A terme, l'objectif est aussi de garantir une expérience de travail à ceux qui quittent l'école sans qualifications. Les jeunes seront également encouragés à s'orienter plus rapidement vers des métiers pour lesquels il y a une plus grande demande. En Flandre toujours, le chômage des jeunes dans les grandes villes fera également l'objet d'une attention particulière et un plan d'action dans le domaine des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STEM) aura pour conséquence un renforcement de l'enseignement secondaire technique et un soutien au développement de la politique industrielle.

Bruxelles va poursuivre l'intensification du parcours d'insertion pour les jeunes; il ressort de premières évaluations que ceci augmente de près de 20% la probabilité pour les jeunes à faibles qualifications de trouver un emploi. Une offre spécifique de formations de courte durée sera également mise au point, axée sur les secteurs qui contribuent le plus à la création d'emplois.

La Wallonie vise un suivi individuel des jeunes demandeurs d'emploi nouvellement inscrits en apportant des réponses spécifiques à leurs besoins à chaque étape de leur trajectoire d'intégration. Dans ce cadre également, l'accent sera mis sur l'acquisition d'une expérience de travail ou de stages, ceci afin de plonger le jeune dans les conditions d'une véritable expérience professionnelle.

La Communauté germanophone intensifie ses programmes d'orientation professionnelle de manière à offrir l'occasion aux jeunes de prendre très tôt connaissance des réalités du marché du travail.

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 employeurs pour les jeunes faiblement qualifiés à des efforts de formation. »

Dans le même ordre d'idées et avec le Ministère public, la Cour relève que le « PNR » de l'année 2013 (consultable via le lien Internet suivant : <https://www.be2020.eu/uploadedcl/files/201610060923500.NHP2013FR.pdf>) souligne également les mesures prises par les différents niveaux de pouvoir (Etat fédéral, Communautés et Régions) pour améliorer le taux d'emploi, notamment des «jeunes ».

L'ONEm confirme, tel que cela ressort notamment de ses rapports annuels pour les années 2011 et 2012 produits en pièces 2 et 3, que tant le gouvernement que l'ONEm 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.

La limitation de la période d'octroi des allocations d'insertion s'inscrit donc dans un ensemble de mesures structurelles (certaines constituant des mesures coercitives, d'autres des mesures de soutien et d'accompagnement), mis en œuvre afin d'améliorer le taux d'emploi des «jeunes ».

L'ONEm invoque, dans ce contexte, une étude qui a été menée par ses soins sur l'impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion (disponible via le [lien https://www.onem.be/sites/default/files/lassets/publications/Etudes/2017/20170615_Etude_impact_limitation_alloc_insert_FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/lassets/publications/Etudes/2017/20170615_Etude_impact_limitation_alloc_insert_FR.pdf) - voy. également les rapports annuels 2015 et 2016 également invoqués par l'ONEm et le rapport annuel 2018, évoqué par le Ministère public) en vertu de laquelle, notamment :

« Pour jauger l'influence de la limitation du droit sur les chances qu'ont les intéressés de trouver un emploi, il convient de faire une distinction claire entre le groupe des personnes dont le droit est arrivé à échéance en janvier 2015 et le groupe des personnes dont la date de fin du droit tombait ultérieurement. Au total, les chances de trouver un emploi sont plus élevées de 13,3 points de pour cent que ce que l'on a pu observer pour un groupe de contrôle constitué de personnes bénéficiant d'allocations d'insertion (qualifiées encore à l'époque d'allocations d'attente) en 2010. Pour le groupe des sortants de janvier, ces chances sont toutefois inférieures de 0,5 point de pour cent, tandis que les chances accrues des sortants de février-décembre, le sont à hauteur de pas moins de 32,3 points de pour cent. Compte tenu du fait que la mesure est de nature structurelle et qu'elle donne chaque année lieu à de nouveaux cas de fin de droit, mais que le profil spécifique des sortants de janvier 2015 est unique, celle-ci semble avoir effectivement augmenté les chances de trouver un emploi pour les intéressés. » (page 42 de l'étude).

Monsieur J. n'a pas conclu et n'invoque aucun argument permettant de remettre en cause les conclusions de cette étude. Avec le Ministère public, la Cour estime qu'il n'est pas déraisonnable de penser que la limitation dans le temps des allocations d'insertion est de nature à inciter les jeunes chômeurs à s'insérer sur le marché du travail (les allocations d'insertion représentant une transition potentielle entre les études et le marché du travail).

La Cour déduit de ce qui précède que pour les chômeurs qui ont commencé à bénéficier d'allocations d'insertion postérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions limitant les allocations d'insertion à une période de 36 mois (soit les «jeunes» chômeurs, fraîchement sortis des études), ces nouvelles dispositions ont visiblement eu pour effet d'augmenter significativement les chances de trouver un emploi.

Il n'est pas déraisonnable de considérer que cette remise au travail des «jeunes» doit avoir eu un impact favorable par rapport à l'objectif plus général, à propos duquel la Belgique s'est engagée, à savoir «atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %» tel que précisé en guise de préambule de l'arrêté royal litigieux.

Enfin, la remise au travail des «jeunes» paraît également contribuer à atteindre l'objectif budgétaire évoqué dans le préambule de l'arrêté royal litigieux. Ainsi, d'après l'étude effectuée par l'ONEM sur l'impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion (disponible via le lien Internet suivant

https://www.onem.belsites/default/files/assets/publications/Etudes/2017/20170615_Etude_impact_limitation_alloc_insert_FR.pdf - page 42 - la Cour met en évidence):

« L'impact budgétaire de la mesure est au premier lieu perceptible au niveau du budget de l'ONEM. Si le droit n'avait pas été limité, les dépenses destinées aux CCI-DE admis au bénéfice des allocations sur la base des études en 2015 se seraient chiffrées à 590,7 millions EUR. C'est 40,8 % de plus que les 419,6 millions EUR de dépenses que l'on a actuellement pu observer et cela représente donc une économie substantielle.

Il convient toutefois de tenir compte du fait qu'une économie au niveau du budget de l'ONEM n'équivaut pas entièrement à une économie au niveau des dépenses publiques, étant donné qu'une fois sortis des allocations d'insertion, certains intéressés font appel à une autre branche de la sécurité sociale ou de l'assistance sociale. Du montant économisé au niveau du budget de l'ONEM, 100,7 millions EUR (58,9 %) peuvent être considérés comme une économie nette au niveau des dépenses publiques et 70,4 millions EUR (41,1 %) seulement comme une économie partielle, et ce du fait des effets de glissement. »

2.

Au vu des éléments qui précèdent et par rapport à la catégorie des « jeunes » chômeurs, visant à tout le moins les chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est né postérieurement à l'entrée en vigueur de la limitation de principe du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois, la Cour relève que la modification réglementaire litigieuse paraît constituer une mesure pertinente et proportionnée:

- *cette réforme s'inscrit dans une réflexion globale, qui inclut à la fois la réforme des allocations d'insertion visant à encourager les chômeurs à rechercher activement un emploi, mais aussi des mesures diverses, d'accompagnement et de soutien, visant à faciliter l'accès à un emploi ;*
- *au vu de l'étude menée par l'ONEm sur l'impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion notamment, la limitation de la période d'octroi des allocations d'insertion apparaît constituer une mesure pertinente, ayant à la fois contribué à favoriser la relance de l'emploi des jeunes chômeurs et à assainir les finances publiques ;*
- *par ailleurs :*
 - o *la réforme litigieuse vise les allocations d'insertion (au caractère non contributif) ;*
 - o *les allocations d'insertion sont au minimum octroyées, en règle, pendant une période de 36 mois censée laisser au jeune chômeur un délai raisonnable pour trouver un emploi ;*
 - o *divers tempéraments et dérogations à la période de 36 mois sont prévues.*

Au vu des précisions avancées par l'ONEm, des éléments complémentaires évoqués dans l'avis écrit du Ministère public et s'agissant spécifiquement de la catégorie des « jeunes » chômeurs (à tout le moins les chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est né postérieurement à l'entrée en vigueur de la limitation de principe du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois), la Cour estime que la modification réglementaire litigieuse ne viole pas le principe de « standstill ».

75. Postérieurement à cet arrêt, la Cour du travail de Liège (présidée par différents conseillers) a :

- *confirmé l'absence de violation du principe de standstill pour les chômeurs âgés de moins de 50 ans, notamment dans des arrêts des 9 et 17 février 2023⁴⁴, 8 mars 2023⁴⁵, 19 avril 2023⁴⁶ et 25 juillet 2023⁴⁷;*

⁴⁴ C. trav. Liège, 9 février 2023, RG 2022/AL/20 ; C. trav. Liège, 17 février 2023, RG 2021/AL/640.

⁴⁵ C. trav. Liège, 8 mars 2023, 2022/AL/115.

⁴⁶ Pièce de l'ONEM.

⁴⁷ C. trav. Liège, 25 juillet 2023, RG 2016/AL/725.

- constaté la violation du principe de *standstill* pour les chômeurs âgés de plus de 50 ans notamment dans des arrêts des 23 février 2023⁴⁸, 3 mars 2023⁴⁹, 8 mars 2023⁵⁰

76. Dans plusieurs arrêts, la Cour du travail de Liège a également détaillé comme suit le caractère proportionné de la mesure⁵¹ :

« 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 la situation sociale et/ou médicale de l'assuré social mais également de ses efforts d'insertion, d'études et de formation ;*
- *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*

⁴⁸ C. trav. Liège, 23 février 2023, RG 2022/AL/81.

⁴⁹ C. trav. Liège, 3 mars 2023, RG 2022/AL/63.

⁵⁰ C. trav. Liège, 8 mars 2023, RG 2022/AL/107.

⁵¹ Voy. notamment C. trav. Liège, 25 juillet 2023, RG 2016/AL/725.

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^e 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 peut-être pas 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, même en tenant compte de la circonstance que M. S. a perdu son accès à certaines formations ou emplois subsidiés du fait de son exclusion du bénéfice des allocations d'insertion. »

77. Pour sa part, la Cour du travail de Bruxelles a tout récemment rendu un arrêt⁵² dans lequel elle constate :

- L'existence d'un recul significatif du niveau de protection sociale ;
- L'existence de motifs d'intérêt général, à savoir des motifs budgétaires et un programme de relance de l'emploi des jeunes ;
- Toutefois, la Cour considère que l'ONEM n'apporte pas la preuve de la pertinence de la mesure pour atteindre ces objectifs :
 - o D'une part, aucune pièce n'est déposée par l'ONEM au sujet des objectifs budgétaires poursuivis par la limitation dans le temps des allocations d'insertion ;
 - o D'autre part, la Cour considère que l'objectif de relance de l'emploi des jeunes ne serait pas pertinent dans l'affaire dont elle a à connaître dans la mesure où la chômeuse concernée avait plus de 38 ans au moment de l'entrée en vigueur de la réforme et plus de 41 ans lorsqu'elle a été exclue des allocations d'insertion.
 - o La Cour poursuit son raisonnement en jugeant qu'il n'est pas établi que la limitation dans le temps des allocations d'insertion a effectivement permis une remise à l'emploi des jeunes.

⁵² C. trav. Bruxelles, 7 février 2024, RG 2023/AB/124.

- o Enfin, la Cour écarte les arguments invoqués par l'ONEM pour établir le caractère approprié et nécessaire de la mesure, en retenant notamment que le fait que des mesures dérogatoires existent ne serait pas pertinent dans le cas concret dont elle a à connaître.

78. La Cour du travail de Mons a quant à elle récemment reconnu que l'abaissement de 30 à 25 ans de l'âge pour pouvoir demander le bénéfice des allocations d'insertion violait le principe de *standstill*, pour des motifs partiellement transposables à la limitation dans le temps des allocations d'insertion⁵³.

iii. Interprétation de l'article 63 de l'AR

79. Une controverse existe au sujet de l'interprétation à donner à l'article 63, §2 de l'AR :

- pour l'ONEM, un chômeur cohabitant non-privilegié n'a droit à aucune allocation après la période initiale de 36 mois pendant lesquels il a perçu des allocations d'insertion (quel que soit le taux des allocations d'insertion) ;
- Selon une autre tendance, ce n'est que lorsqu'un chômeur bénéficie d'allocations d'insertion au taux cohabitant (non-privilegié) que la période de 36 mois commence à courir.

80. Par arrêt du 12 juin 2023, la Cour de cassation a consacré la deuxième tendance, sur avis conforme de l'avocat-général⁵⁴ :

« En vertu de l'article 63, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois.

Suivant l'alinéa 2 de cette disposition, pour l'application de l'alinéa 1er, il n'est pas tenu compte de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1er et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, mais cohabite avec un conjoint ou une personne assimilée à un conjoint qui, au cours d'un mois civil, ne dispose que de revenus de remplacement.

⁵³ C. trav, Mons, 21 juin 2023, RG 21/AM/394.

⁵⁴ Cass., 12 juin 2023, S.22.0089.F/3.

L'alinéa 3 prévoit que la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée dans certains cas.

L'alinéa 2 précité a pour but de préserver jusqu'au mois de son trentième anniversaire le droit aux allocations d'insertion du jeune chômeur qui se trouve dans une des situations familiales visées, la période de 36 mois prenant cours au plus tard le mois suivant.

Il s'ensuit que la période de 36 mois ne court pas lorsque le jeune chômeur se trouve dans une de ces situations familiales, jusqu'au plus tard le premier jour du mois qui suit son trentième anniversaire.

Le moyen, qui soutient au contraire que, même s'il s'est trouvé dans une des situations familiales visées, lorsque le chômeur devient cohabitant non privilégié avant son trentième anniversaire, la période de 36 mois est calculée à partir du jour où le droit aux allocations d'insertion a été accordé pour la première fois, de sorte que ce droit prend fin immédiatement si 36 mois se sont écoulés depuis lors, manque en droit. » (le Tribunal souligne).

81. L'arrêt de la Cour de cassation a été rendu suite à un pourvoi en cassation introduit à l'encontre de l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 2 septembre 2022, qui a jugé :

« 2.

Avec le Ministère public, la Cour estime ne pas pouvoir suivre l'interprétation que l'ONEm fait de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

En effet, comme le souligne le Ministère public, la thèse de l'ONEm, selon laquelle aucune suspension n'est prévue lorsque la situation familiale du travailleur se modifie (= perte d'un des 3 statuts précités) avant son 30ème anniversaire, apparaît contraire au passage suivant de la disposition: « peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure ».

La thèse de l'ONEm revient à faire perdre, rétroactivement, une période de suspension, pour la période pendant laquelle le chômeur bénéficiait d'un des trois statuts protecteurs. Dans cette interprétation, cette neutralisation est donc très précaire, conditionnée par un événement futur le cas échéant indépendant de la volonté du chômeur. Une telle interprétation apparaît peu raisonnable, a fortiori en l'absence d'un mécanisme clair (qui fait défaut en l'espèce). Elle aboutit par ailleurs à désavantager le chômeur qui deviendrait cohabitant non privilégié après avoir bénéficié d'un statut protecteur (travailleur ayant charge de famille/travailleur isolé/travailleur cohabitant privilégié), au contraire du chômeur qui

serait d'abord cohabitant non privilégié, puis bénéficierait d'un statut protecteur.

La Cour estime par conséquent qu'en vertu de l'article 63, § 2 précité, il y a lieu de considérer que la période antérieure au mois qui suit le trentième anniversaire, durant laquelle le chômeur justifie de l'un des trois statuts protecteurs, demeure neutralisée (c'est-à-dire ne peut être prise en compte pour le calcul du délai de 36 mois), même si le chômeur devient ultérieurement cohabitant non privilégié.

En d'autres termes et pour cette période antérieure au mois qui suit le trentième anniversaire, le délai de 36 mois ne court que pendant — et aussi longtemps — que le chômeur a le statut de cohabitant non privilégié (au sens de la disposition). »

c. Raisonnement du Tribunal

82. Il appartient au Tribunal de trancher deux points :

- Tout d'abord la question de principe de la violation ou non du principe de *standstill* par la limitation dans le temps des allocations d'insertion ;
- Ensuite si l'ONEM a correctement appliqué la réglementation en refusant toute allocation d'insertion à Monsieur S pour les périodes d'exclusion du taux charge de famille.

I. Violation du principe de *standstill* ?

➤ Existence d'un recul sensible du niveau de protection

83. A l'instar de l'ensemble de la jurisprudence citée *supra* (n° 74 et *suiv.*), le Tribunal considère que la limitation dans le temps des allocations d'insertion constitue un recul sensible du niveau de protection, ce qui n'est pas contesté par l'ONEM.

➤ Justification par des motifs d'intérêt général

84. Dans ses conclusions, l'ONEM retient 3 motifs d'intérêt général, en citant un jugement du Tribunal du travail francophone de Bruxelles (autrement composé) :

- la nécessité d'augmenter le taux d'emploi ;
- la nécessité de favoriser une insertion plus rapide des jeunes sur le marché du travail ;
- la nécessité de réaliser des économies budgétaires.

85. Ces objectifs sont indéniablement des objectifs d'intérêt général, ce qui est également unanimement reconnu par la jurisprudence (voy. *supra* n° 74 et *suiv.*).

➤ Pertinence de la mesure

86. Les étapes du raisonnement faisant le plus débat dans la jurisprudence sont l'examen de la pertinence et de la proportionnalité de la limitation dans le temps des allocations d'insertion pour atteindre les buts susmentionnés.

87. Le Tribunal note d'emblée que Monsieur S. est né le 18 août 1989 et qu'il a demandé des allocations d'insertion à partir du 7 juillet 2011, à l'âge de (presque) 22 ans. La limitation dans le temps des allocations d'insertion est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, alors que Monsieur S. avait encore 22 ans.

Cela implique qu'il fait partie du groupe-cible visé par la mesure (contrairement au cas ayant donné lieu au récent arrêt du 7 février 2024 de la Cour du travail de Bruxelles).

88. Le Tribunal partage l'avis de la Cour du travail de Liège selon lequel la limitation dans le temps des allocations d'insertion est susceptible d'augmenter le taux d'emploi, en accélérant les recherches d'emploi des jeunes chômeurs dont le droit aux allocations d'insertion est limité dans le temps et, de ce fait, de permettre une insertion plus rapide des jeunes sur le marché de l'emploi.

Certes, l'ONEM ne produit aucune pièce à ce sujet dans le cadre de la présente procédure. Toutefois, il ressort à suffisance de la motivation des arrêts de la Cour du travail de Liège que celle-ci a été amplement documentée sur la question, et le Tribunal se rallie entièrement à la motivation de la Cour du travail de Liège.

89. Par ailleurs, à l'estime du Tribunal, la confirmation de la pertinence d'une mesure ne peut être subordonnée à la production d'une étude, menée *ex post*, confirmant que la mesure a eu les effets escomptés⁵⁵. Si la production d'une telle étude peut en effet confirmer la pertinence d'une mesure, aucune déduction ne peut être tirée de son absence.

90. De même, la limitation dans le temps est susceptible de permettre d'atteindre l'objectif d'économies budgétaires, dans la mesure où moins de personnes bénéficieront d'allocations d'insertion. Certes, il est possible que les personnes exclues des allocations d'insertion sollicitent d'autres allocations. Toutefois, certaines personnes exclues des allocations d'insertion vont également travailler, ce qui constitue une économie budgétaire pour l'Etat.

91. Le Tribunal n'ignore pas que la Cour de cassation a jugé par arrêt du 14 septembre 2020 :

⁵⁵ Dans le même sens, H. FUNCK, *op. cit.*, p. 63.

« 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. »⁵⁶

Le Tribunal se rallie à cette jurisprudence, tout en précisant que l'examen demandé par la Cour de cassation porte sur la proportionnalité de la mesure.

92. En conclusion, la limitation dans le temps des allocations d'insertion est pertinente pour atteindre le but invoqué.

➤ Proportionnalité de la mesure

93. A cet égard, le Tribunal se rallie pleinement à l'analyse menée par la Cour du travail de Liège par arrêt du 25 juillet 2023 (voy. *supra* n° 76) pour considérer que la mesure est proportionnée dans la situation de jeunes chômeurs.

94. La situation de Monsieur S¹ est illustrative : il était âgé de 22 ans au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, et il a perçu des allocations d'insertion à partir de juillet 2011, et y a encore droit jusqu'au 1^{er} mars 2024, soit une période de près de 13 ans, pendant lesquels l'ONEM ne demande la récupération que de 2 ans. Cette longue période démontre bien que la limitation dans le temps des allocations d'insertion était accompagnée de suffisamment de correctifs, à plus forte raison lorsque le chômeur n'était pas cohabitant non privilégié.

La situation de Monsieur S¹ se distingue donc de celle ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 7 février 2024, dans laquelle la chômeuse concernée n'avait pas bénéficié des mesures transitoires.

➤ Conclusion

95. En conclusion, l'article 63, §2 de l'AR ne viole pas le principe de *standstill*.

96. Il convient à présent d'examiner la manière dont l'ONEM l'a appliqué dans le cas d'espèce.

II. L'ONEM a-t-il correctement appliqué la réglementation ?

97. Le Tribunal se rallie pleinement à la jurisprudence de la Cour de cassation (et de la Cour du travail de Liège) (voy. *supra* n° 80 et *suiv.*) aux termes de laquelle le droit aux allocations d'insertion avant l'âge de 30 ans ne commence à courir que pour les périodes pendant lesquelles le chômeur avait le statut de cohabitant non privilégié.

⁵⁶ Cass., 14 sept. 2020, R.G. S.18.0012.F, consultable sur le site Juportal.

Monsieur S. étant né le 18 août 1989, il convient d'examiner à quelles périodes il était considéré comme travailleur cohabitant non privilégié pour la période antérieure au 1^{er} septembre 2019.

Concrètement, une partie des périodes visées par l'ONEM sont prescrites, de sorte que le statut de travailleur à charge de famille lui reste acquis pour ces périodes.

Seuls les mois suivants sont visés par la décision litigieuse de l'ONEM et situés avant le 1^{er} septembre 2019 :

Juin 2019	835,26 € + 7 jours de vacances
Juillet 2019	22 jours de vacances
Août 2019	1133,57 €

Pendant ces 3 mois, Monsieur S. ne pouvait bénéficier que d'allocations d'insertion au taux cohabitant. Il n'était pas cohabitant privilégié, dans la mesure où Madame T. ne bénéficiait pas de revenus de remplacement.

98. Par conséquent, au 1^{er} septembre 2019, Monsieur S. pouvait encore bénéficier de 33 mois d'allocations d'insertion.

Le Tribunal ne croit pas pouvoir se rallier à la thèse selon laquelle une nouvelle période de 36 mois commencerait à partir du 30^{ème} anniversaire si un chômeur acquiert un autre statut que celui de cohabitant non-privilégié après son 30^{ème} anniversaire.

Même si l'article 63, §2 de l'AR ne brille pas par sa clarté en disposant qu'il n'est pas tenu compte de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le travailleur qui n'est pas cohabitant non-privilégié, il convient d'effectuer une interprétation cohérente de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 juin 2023 : en validant le fait qu'avant le trentième anniversaire du chômeur, la période de 36 mois n'est amputée que des périodes pendant lesquelles le chômeur était cohabitant non privilégié, la Cour de cassation admet nécessairement qu'il y a lieu de prendre en compte ces mois dans le calcul de la durée pendant laquelle un chômeur a droit aux allocations d'insertion après son trentième anniversaire – et ce quel que soit son statut après cette date.

99. La décision de l'ONEM doit donc être annulée en ce qu'elle exclut Monsieur S. et récupère les allocations d'insertion du 1^{er} juillet 2019 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021, Monsieur S. ayant droit aux allocations de chômage au taux cohabitant pendant cette période, à l'exception des mois de septembre et décembre 2019, pendant lesquels il conserve le droit aux allocations au taux charge de famille.

4. Demande de rétablir Monsieur S dans son droit aux allocations d'insertion depuis le 1^{er} mars 2022

100. Monsieur S demande de le rétablir dans son droit aux allocations d'insertion depuis le 1^{er} mars 2022.

101. Le Tribunal n'aperçoit pas clairement sur quelle base il formule cette demande, qui semble être une contestation de la décision de l'ONEM du 18 avril 2022 refusant d'octroyer des allocations de chômage à partir du 1^{er} mars 2022.

En tout état de cause, l'ONEM a réoctroyé des allocations d'insertion à Monsieur S à partir du 1^{er} mai 2022, de sorte que la période litigieuse s'étend sur deux mois.

102. Au vu de ce qui a été jugé *supra*, Monsieur . avait droit à 33 mois d'allocations d'insertion à partir du 1^{er} septembre 2019. Son droit devait donc en principe prendre fin le 31 mai 2022.

Toutefois, comme l'ONEM le précise par mail du 20 avril 2023, la période pendant laquelle les chômeurs pouvaient bénéficier des allocations d'insertion a été gelée du 1^{er} avril 2020 au 30 septembre 2021⁵⁷.

Dès lors, Monsieur . avait droit aux allocations d'insertion jusqu'au 30 novembre 2023.

103. La demande de Monsieur . d'obtenir des allocations d'insertion à partir du 1^{er} mars 2022 est donc fondée, étant toutefois entendu que son droit aux allocations d'insertion prend fin le 30 novembre 2023. Au vu du fait qu'il a perçu des allocations d'insertion jusqu'au 1^{er} mars 2024, l'ONEM devra procéder à un recalcul des sommes éventuellement dues, ce calcul excédant toutefois le cadre du présent litige.

5. Demande de limitation de la récupération aux 150 derniers jours

104. La demande de limitation de la récupération aux 150 derniers jours est non fondée, Monsieur S ne prouvant pas sa bonne foi.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes.

⁵⁷ Art. 4 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet.

a. Position des parties

105. Monsieur S soutient qu'il était de bonne foi en ne déclarant pas l'activité professionnelle de Madame T. , les informations à ce sujet n'étant pas claires sur la feuille info de l'ONEM, et l'ONEM ayant accès par ailleurs aux bases de données contenant des informations sur les revenus de Madame T

106. L'ONEM ne prend pas position à ce sujet dans ses conclusions.

b. Principes applicables

107. En vertu de l'article 169, al. 1 de l'AR, toute somme perçue indûment doit être remboursée.

Toutefois, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, la récupération est limitée aux cent cinquante derniers jours d'indemnisation indue⁵⁸.

c. Raisonnement du Tribunal

108. Monsieur S , n'apporte pas la preuve de sa bonne foi. Dans le cadre de son audition par l'ONEM, il explique qu'il aurait appelé la FGTB au moment où Madame T. a commencé à travailler, et que celle-ci lui aurait indiqué qu'elle ne dépassait pas les barèmes de l'époque.

Toutefois, il n'apporte pas la preuve de ses contacts avec la FGTB, dont il ne met pas en cause la responsabilité dans le cadre de la présente procédure.

Par ailleurs, il fait état d'une occupation à mi-temps de Madame T. Or, il ressort des fiches de paie produites qu'elle était occupée à raison de 25 heures/semaine, et qu'elle dépassait le seuil autorisé par l'article 60, al. 2 de l'AM dès l'entame de son activité.

La feuille info prétendument peu claire de l'ONEM mentionne pourtant l'obligation de déclaration préalable « *si votre conjoint ou partenaire est travailleur salarié dans un emploi à temps partiel* », ce qui est le cas de Madame T.

Le fait que l'ONEM puisse avoir accès aux données relatives à l'occupation de Madame T. ne décharge pas pour autant Monsieur S. de l'en informer de manière proactive.

109. Dès lors, il ne démontre pas sa bonne foi.

La demande de limitation de la récupération aux 150 derniers jours d'allocations sera déclarée non fondée.

⁵⁸ Art. 169, al. 2 de l'AR.

6. Sanction d'exclusion

110. La sanction d'exclusion des allocations d'insertion doit être réduite à 8 semaines.

Cette décision est motivée par les raisons suivantes.

a. Position des parties

111. Bien que cette demande ne figure pas dans le dispositif de ses conclusions, Monsieur S demande de remplacer la sanction d'exclusion de 13 semaines par un avertissement, ou, à tout le moins, de l'assortir d'un sursis.

112. L'ONEM ne prend pas position à cet égard.

b. Principes applicables

113. En vertu de l'article 153 de l'AR, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

- 1° a fait une déclaration inexacte ou incomplète;
- 2° a omis de faire une déclaration requise autre que celle visée à l'article 134, § 3, ou l'a faite tardivement,

peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus.

114. Le directeur peut se limiter à donner un avertissement si, dans les deux ans qui précèdent l'évènement, il n'y a pas eu d'évènement qui a donné lieu à l'application de l'article 153, 154 et 155 de l'AR.

115. L'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté a abrogé la possibilité offerte à l'ONEM d'octroyer un sursis.

Si une jurisprudence minoritaire estime que la suppression du sursis est discriminatoire, et accorde sur cette base un sursis, le Tribunal rejoint la position majoritaire, notamment exprimée par arrêt de la Cour du travail de Liège du 27 novembre 2020⁵⁹, selon laquelle, même si une discrimination était constatée, il n'appartiendrait pas aux juridictions du travail de suppléer la lacune réglementaire ainsi constatée.

⁵⁹ C. trav. Liège, 27 novembre 2020, RG 2020/AL/130.

c. Raisonnement du Tribunal

116. Au vu

- d'une part, de la durée relativement longue de la période infractionnelle (deux ans), et de l'importance des revenus de Madame T qui implique que Monsieur S ne pouvait ignorer son obligation de déclaration préalable,
- d'autre part du fait que les revenus de Madame T. étaient inférieurs au seuil pendant quelques mois, et du fait qu'il s'agit de la première infraction de Monsieur S à la réglementation en matière de chômage,

la sanction d'exclusion sera confirmée en son principe, tout en réduisant sa durée à 8 semaines.

117. La demande d'octroi d'un sursis sera rejetée, n'étant pas prévue par la réglementation. Le constat d'une éventuelle lacune réglementaire violant les articles 10 et 11 de la Constitution ne permettrait pas pour autant au Tribunal d'octroyer un sursis.

B. Quant à la demande reconventionnelle de l'ONEM

118. L'ONEM formule une demande reconventionnelle dans ses conclusions, mais il ne la chiffre pas.

En tout état de cause, le montant de la demande reconventionnelle n'est pas équivalent à celui mentionné sur le formulaire C32 au vu de l'annulation d'une grande partie de la décision de l'ONEM.

119. Dès lors, le Tribunal confirmera en son principe la demande reconventionnelle de l'ONEM dans les termes suivants.

Monsieur S doit être condamné à rembourser la différence entre les allocations d'insertion au taux charge de famille et les allocations au taux cohabitant perçues en juillet, août, octobre et novembre 2019, du 1^{er} janvier 2020 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021.

La demande reconventionnelle de l'ONEM est non fondée pour le surplus.

VI. Dépens

120. Selon l'article 1017, alinéas 1^{er} et 2, du Code judiciaire, tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, la condamnation aux dépens étant toutefois toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements visés aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux personnellement.

Par arrêt du 13 janvier 2023, la Cour de cassation a jugé qu'à l'exception d'une demande de dérogation de l'une ou des parties, le juge doit déterminer d'office le montant de base correct de l'indemnité de procédure, en l'adaptant à la hausse ou à la baisse par application de l'arrêté royal du 26 octobre 2007 et ce, sans devoir ordonner de réouverture des débats⁶⁰.

121. La demande qui tend à entendre condamner une institution de sécurité sociale au paiement des prestations dont elle est redevable est une demande évaluable en argent, pour autant que les prestations réclamées soient chiffrées⁶¹.

Il ne suffit pas que le montant de la demande puisse être évalué ou estimé, même facilement. Il est requis qu'une somme déterminée soit réclamée dans l'acte introductif d'instance ou dans les dernières conclusions⁶². Le juge ne peut effectuer lui-même ce calcul au cours du délibéré, à peine de méconnaître le principe du contradictoire⁶³.

122. Dès lors, l'ONEM sera condamné au paiement d'une indemnité de procédure de 163,98 € (montant de base pour les demandes non évaluables en argent), aucun montant chiffré n'étant réclamé par Monsieur S

⁶⁰ Cass., 13 janvier 2023, C.22.0158.N, www.juportal.be

⁶¹ C. trav. Bruxelles, 6 septembre 2010, RG n° 2009/A B/52.556; Cass., 10 octobre 2005, RG n° 5050031N, www.juportal.be.

⁶² G. DE LEVAL et F. GEORGES, *Précis de droit judiciaire*, t. I, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 335, n°507; H. BOULARBAH, « Actualités en matière de répétibilité des frais et honoraires d'avocat » In *Actualités en droit judiciaire*, Anthémis, CUP, vol. 122, 2010, p. 170.

⁶³ C. trav. Bruxelles, 3 juin 2013, R.G. n° 2009/A 8/52316, www.juportal.be.

VII. Décision du Tribunal

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL,**

Statuant contradictoirement,
Sur avis partiellement conforme de l'Auditorat du travail,

1.-

Quant à la demande principale de Monsieur S

La déclare recevable et partiellement fondée dans la mesure ci-après précisée;

Réforme comme suit la décision de l'ONEM du 14 septembre 2022 C29/ 64 ;

- **Annule l'exclusion de Monsieur S** du droit aux allocations d'insertion comme travailleur ayant charge de famille et l'octroi des allocations comme travailleur isolé du 9 septembre 2015 au 23 mai 2017 ;
- **Annule l'exclusion de Monsieur S** du droit aux allocations de chômage comme travailleur ayant charge de famille pour les mois de mai 2019, septembre 2019 et décembre 2019 ;
- **Exclut Monsieur S** du droit aux allocations au taux charge de famille et lui octroie des allocations au taux cohabitant pour les mois de juin 2019 à août 2019, d'octobre et novembre 2019, du 1^{er} janvier 2020 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021 ;
- **Dit pour droit** que la récupération des allocations de chômage doit être limitée à la différence entre les allocations au taux charge de famille et les allocations au taux cohabitant pour les mois de juin 2019 à août 2019, d'octobre et novembre 2019, du 1^{er} janvier 2020 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021 ;
- **Remplace la sanction d'exclusion des allocations de chômage de 13 semaines par une exclusion de 8 semaines.**

Dit pour droit que Monsieur S⁶⁴ avait droit aux allocations d'insertion jusqu'au 30 novembre 2023 ;

Condamne l'ONEM aux dépens de l'Instance, soit 163,98 € à titre d'indemnité de procédure et 24 € à titre de contribution en faveur du Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (article 4, § 2, alinéa 3 de loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne).

Délaisse à l'ONEM la charge de ses dépens.

⁶⁴ Dossier administratif de l'ONEM, p. 53 et suiv.

2.-

Quant à la demande reconventionnelle de l'ONEM :

La déclare recevable et partiellement fondée ;

Condamne Monsieur St. . à rembourser à l'ONEM la différence entre les allocations d'insertion au taux charge de famille et les allocations au taux cohabitant perçues en juillet, août, octobre et novembre 2019 et du 1^{er} janvier 2020 au 12 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020 au 30 juin 2021.

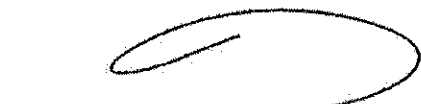
Ainsi jugé par la 17^e chambre du Tribunal du travail francophone de Bruxelles à laquelle étaient présents et siégeaient :

F	i-X	G.	Juge,
S	Z		Juge social employeur,
Il	V		Juge social travailleur ouvrier,

Et prononcé en audience publique du **22 MARS 2024** à laquelle était présent :

F	X	G.	Juge,
assisté par M	L		Greffière.

Greffière,


M. L

Juges sociaux


S Z &
Il V

Juge,


F J X G.