



N° d'ordre

Numéro du répertoire 2022 /
R.G. Trib. Trav. 16/6655/A
Date du prononcé 26 septembre 2022
Numéro du rôle 2021/AL/547
En cause de : OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI c/ c

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-G

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

Sécurité sociale des travailleurs salariés — chômage — allocations d'insertion — octroi limité dans le temps — standstill

EN CAUSE :

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

partie appelante, ci-après l'ONEM
ayant comparu par son conseil, Maître L W, avocat

CONTRE :

Madame J C, domiciliée à

partie intimée, ci-après Madame C.
ayant comparu par Madame Z I-S, déléguée syndicale FGTB - Liège, porteuse de procuration écrite

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 24 juin 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 14 octobre 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8^{ème} chambre (R.G. n° 16/6655/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 8 novembre 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 9 novembre 2021 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 décembre 2021 ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Liège, reçu au greffe de la cour le 16 novembre 2021 ;
- l'ordonnance rendue le 15 décembre 2021, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 24 juin 2022 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de la partie intimée, reçues au greffe de la cour respectivement les 16 février 2022 et 13 mai 2022 ;
- les dossiers de pièces de la partie intimée, reçus au greffe de la cour les 16 février et 13 mai 2022 ;
- les conclusions de la partie appelante, reçues au greffe de la cour le 12 avril 2022 ;
- le dossier de pièces de la partie appelante, déposé à l'audience publique du 24 juin 2022 ;
- la procuration de la mandataire syndicale, déposée à l'audience publique du 24 juin 2022 ;
- la pièce de l'auditorat général de Liège, déposée à l'audience publique du 24 juin 2022 ;

Entendus le conseil de la partie appelante et la représentante de la partie intimée en leurs explications à l'audience publique du 24 juin 2022.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Monsieur Matthieu Simon, substitut de l'auditeur du travail de Liège, faisant fonction d'avocat général par ordonnance du Procureur général du 29 novembre 2021, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 22 juillet 2022 et communiqué aux conseils des parties le même jour, auquel la partie intimée a répliqué par écrit en date du 31 août 2022.

I. — LES ANTÉCÉDENTS DU LITIGE

Par requête introductive d'instance du 14 novembre 2016, Madame C. a contesté la fin de ses droits aux allocations d'insertion au 28 juin 2015, décidée par l'ONEM au motif que le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois.

Par jugement du 14 octobre 2021, le tribunal du travail a considéré que :

- en l'absence de toute décision écrite, telle qu'exigée par l'article 14 de la Charte de l'assuré social, le délai de recours n'a pu commencer à courir et la question de savoir si Madame C. a pris connaissance ou non de la fin de son droit aux allocations d'insertion n'est pas relevante à cet égard, de sorte que le recours est recevable ;
- l'obligation de l'État belge de justifier l'urgence a été respectée et en conséquence, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'a pas été adopté en violation des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;
- l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a méconnu l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution ;

- dans ces conditions, en application de l'article 159 de la Constitution, il y avait lieu d'écarter l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, et en conséquence d'appliquer l'ancienne version de cette disposition au cas de Madame C. ;
- le droit aux allocations d'insertion de Madame C. devait donc être prolongé au-delà du 28 juin 2015 pour autant que les autres conditions réglementaires soient respectées, sans que l'ONEM ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame C.

Le tribunal a dès lors :

- dit le recours recevable et fondé ;
- mis à néant la décision litigieuse ;
- écarté l'application de l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, § 2 à 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en application de l'article 159 de la Constitution ;
- dit pour droit que c'est l'article 63, § 2 à 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer ;
- condamné l'ONEM à octroyer à Madame C. les allocations d'insertion à partir du 29 juin 2015 et tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans que l'ONEM ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame C.) ;
- constaté et dit pour droit que les dépens, incombant en principe à l'ONEM, étaient nuls en l'espèce.

Il s'agit du jugement attaqué.

Par son appel, l'ONEM demande :

- à titre principal, la mise à néant du jugement dont appel, qu'il soit dit pour droit que le recours originaire était tardif, et la confirmation de l'exclusion du bénéfice des allocations d'insertion au 29 juin 2015 ;
- à titre subsidiaire, qu'il soit dit pour droit que le recours originaire était recevable mais que Madame C. doit être exclue du bénéfice des allocations d'insertion à dater du 29 juin 2015 ;
- à titre plus subsidiaire, si la cour retenait une violation de l'obligation de standstill et écartait la nouvelle mouture de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au profit de l'ancienne disposition la précédent directement, qu'il soit retenu que l'assuré social est rétabli dans son droit aux allocations « sous réserve du fait qu'il remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse » ;
- qu'il soit statué ce que de droit quant aux dépens.

Madame C. demande pour sa part :

- la confirmation du jugement dont appel ;
- en conséquence, qu'il soit dit pour droit qu'elle peut prétendre aux allocations d'insertion à partir du 29 juin 2015 tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations sans que l'ONEM ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable ;
- la condamnation de l'ONEM aux intérêts, frais et dépens des deux instances.

II. — LA RECEVABILITÉ DE L'APPEL

Le jugement dont appel a été notifié aux parties par le greffe du tribunal du travail le 15 octobre 2021.

La requête d'appel du 8 novembre 2021 a été introduite selon les formes et dans le délai légalement prévu, de sorte que l'appel est recevable.

III. — LES FAITS

Madame C., née le 8 février 1993, a été admise au bénéfice des allocations dites alors d'attente, et devenues allocations d'insertion à la suite de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, sur base des études à partir du 18 mai 2012.

À la suite d'une occupation salariée, son droit aux allocations d'insertion a été prolongé jusqu'au 29 juin 2015, étant précisé qu'elle a en réalité cessé de percevoir celles-ci à partir du 4 août 2014 en raison d'une sanction basée sur l'article 59^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

IV. — LE FONDEMENT DE L'APPEL

1. La position de l'ONEM

L'ONEM considère que le recours originaire doit être considéré comme tardif :

- La décision litigieuse n'est pas, en vertu de l'article 63, § 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, une décision de refus qui doit faire l'objet d'une notification individuelle par le directeur du Bureau du chômage ;
- À défaut pour l'ONEM de rapporter de manière certaine la preuve de la notification de la décision litigieuse, l'intéressée est en droit de contester celle-ci dans les 3 mois qui suivent sa prise de connaissance ;
- Dès lors que les allocations ont cessé d'être versées à l'intéressée à compter du 29 juin 2015, le recours introduit le 14 novembre 2016 l'a été dans un délai excédant les 3 mois à compter de la prise de connaissance de la décision.

Quant au fond, l'ONEM fait valoir en substance que l'article 63, § 2, tel que modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, ne viole pas le principe de standstill :

- Le Conseil d'État qui reconnaît l'existence de l'obligation de standstill n'a fait aucune remarque à cet égard en son avis concernant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ;
- La mesure litigieuse emporte un recul sensible du niveau de protection offert par le régime de l'assurance chômage ;
- Il ressort du préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 que son adoption poursuivait une double motivation, à savoir un objectif budgétaire et un objectif de relance de l'emploi des jeunes ;
- Ces objectifs sont des motifs liés à l'intérêt général, et le gouvernement fédéral a considéré que la réforme du régime des allocations d'attente en un régime d'allocations d'insertion était une mesure appropriée et nécessaire pour atteindre les deux objectifs précités ;
- Dans le cadre d'un contrôle marginal, il n'appartient pas au juge d'examiner l'opportunité des mesures envisagées par le gouvernement pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ni même leur efficacité concrète, mais uniquement si la mesure n'est pas manifestement inappropriée, non nécessaire ou disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis ;
- S'agissant du caractère approprié de la mesure, la limitation dans le temps des allocations d'insertion pouvait raisonnablement laisser espérer une insertion professionnelle accrue des bénéficiaires des allocations d'insertion, et faire raisonnablement présager des réductions des dépenses publiques au niveau du régime de chômage ;
- La réforme des allocations d'attente et leur limitation dans le temps s'inscrit dans un ensemble de mesures fédérales, régionales et communautaires ayant pour but de lutter contre le chômage, y compris l'accroissement du suivi et de l'accompagnement des jeunes travailleurs et de favoriser l'embauche de ce public, de sorte que la mesure a pu paraître raisonnablement nécessaire aux yeux du gouvernement ;
- Eu égard à l'ensemble des mesures prises par l'État fédéral et par les entités fédérées pour encourager l'insertion professionnelle des jeunes, la limitation dans le temps des allocations d'insertion n'est pas une mesure manifestement disproportionnée, et la durée prévue pour cette limitation n'est pas non plus manifestement disproportionnée, dans la mesure où elle s'élève à 36 mois, délai qui n'est pas excessivement court au regard de la durée de l'octroi des allocations dans d'autres pays et dans la mesure où :
 - Les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2012 n'ont pas été prises en compte, de sorte qu'au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, chaque bénéficiaire a pu bénéficier de cette période de base de 36 mois ;
 - Certains événements entraînent la prolongation de cette période de 36 mois (périodes d'occupation et de travail à temps partiel)
 - Dans certaines circonstances qui rendent l'insertion professionnelle plus difficile (problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale,

psychique ou psychiatrique, inaptitude permanente au travail d'au moins 33 %), le bénéficiaire peut obtenir le maintien de son droit pendant une période supplémentaire de 2 ans ;

- Il ressort des rapports d'activités de l'ONEM produits aux débats que le nombre de chômeurs complets indemnisés ne cesse de baisser depuis 2015, en particulier dans la catégorie des moins de 25 ans, tandis que ceux-ci et le cahier de 2016 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale attestent d'une diminution sensible des dépenses en matière de chômage ;
- Même exclus du droit aux allocations d'insertion au terme de la période de 36 mois prévue par la réglementation, les chômeurs pouvant justifier d'un état de besoin ne se trouvent pas privés de ressources, pouvant toujours bénéficier de l'aide sociale accordée par les CPAS.

L'ONEM indique s'agissant de l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020 cité par le premier juge que :

- La jurisprudence de la Cour de cassation n'est pas définitive sur la question du standstill, car il peut être considéré sur la base d'un autre de ses arrêts que le fait de motiver la limitation dans le temps du droit aux allocations en faisant valoir qu'il s'agit d'une contrepartie à l'octroi d'une allocation destinée à favoriser l'accès des jeunes au marché du travail constitue, dans le contexte budgétaire difficile que connaît la Belgique, une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et que l'article 23 de la Constitution ne peut pas avoir pour effet d'accorder un droit à vie et sans contrepartie ;
- Entretemps, l'ONEM a fourni une série de documents et de chiffres officiels dont il ressort que le gouvernement et l'ONEM ont procédé *a priori* à une analyse bien plus poussée du marché du travail et de l'effet à venir des mesures structurelles envisagées à partir de 2012 que ce que pourrait laisser croire l'arrêt de la Cour de cassation, et *a posteriori* à un suivi en vue de vérifier si la mesure remplissait les objectifs qui lui étaient assignés ;

Enfin, l'ONEM :

- Indique qu'à supposer que la mesure litigieuse viole l'obligation de standstill, et donc que l'intéressée pouvait prétendre au bénéfice des allocations sur base de la version antérieure de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en application de l'article 152 de ce texte, pour pouvoir être indemnisé le chômeur doit, notamment, rester inscrit comme demandeur d'emploi durant la période litigieuse et continuer à compléter ses cartes de contrôle, de sorte qu'en cette hypothèse, le dispositif de la décision à intervenir doit expressément prévoir que l'intéressée est rétablie dans son droit aux allocations « *sous réserve du fait qu'elle remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse* » ;

- Précise qu'il n'était pas tenu de notifier une quelconque décision à l'intéressée, dont le droit aux allocations d'insertion a pris fin par le seul effet de l'article 63, § 2, et qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir informé l'intéressée quant au fait qu'elle avait l'obligation de maintenir son inscription comme demandeur d'emploi à la suite de la contestation de la fin de droit aux allocations d'insertion, cette obligation d'information incombant essentiellement aux organismes de paiement ;
- Sa circulaire interne 31000/058/071/63700A/AM n'a pas d'impact sur le respect de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;
- En son arrêt du 26 mai 2008 invoqué par la FGTB, la Cour de cassation s'est prononcée au sujet d'une décision d'exclusion prise pour le passé sur pied de l'article 58 de l'arrêté royal chômage, et non au sujet du respect du prescrit de l'article 152 de l'arrêté royal dans le cadre de la contestation d'une fin de droit pour le futur, de sorte qu'il ne peut en être fait application dans le cas d'espèce ;
- S'agissant de l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 15 septembre 2016 invoqué par la FGTB, là aussi les débats n'y portaient pas sur le respect du prescrit de l'article 152 de l'arrêté royal, mais uniquement sur les conditions d'application de l'article 58 de l'arrêté royal et sur la responsabilité de l'organisme régional ainsi que sur celle de l'ONEM quant à une manière de procéder.

2. La position de Madame C.

Madame C. fait valoir en substance que son recours est recevable :

- La présente procédure visant à écarter l'application de l'article 63, § 2, en raison de son illégalité, il ne saurait être fait application de cette disposition par le truchement de l'article 63, § 5, sauf à méconnaître le principe du standstill ;
- Une fin de droit aux allocations d'insertion constitue bien une exclusion du droit aux allocations d'insertion et ce pour une durée illimitée, de sorte qu'il appartenait à l'ONEM de notifier une décision en respectant la Charte de l'assuré social, *quod non* en l'espèce ;
- L'ONEM ne démontrant pas qu'une décision a été prise et notifiée, le délai de recours n'a pas commencé à courir.

Quant au fond, elle invoque en substance que l'article 63, § 2, alinéa 1^{er}, tel que modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 viole le principe de standstill contenu dans l'article 23 de la Constitution, et doit donc voir son application écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution :

- L'ONEM ne conteste pas que la mesure litigieuse emporte un recul sensible du niveau de protection offert par le régime de l'assurance chômage ;
- Les motifs avancés par l'ONEM pour justifier la régression sont des objectifs budgétaires et d'insertion professionnelle visés très succinctement dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 afin de justifier de la consultation

en urgence du Conseil d'État, dont il ne ressort pas que le gouvernement ait pris en considération le respect de l'obligation de standstill lors de l'adoption dudit texte, ce qui justifie un contrôle strict par le juge ;

- En un arrêt du 14 septembre 2020, la Cour de cassation a considéré que ces motifs d'intérêts généraux étaient énoncés par le gouvernement d'une manière si vague et peu détaillée, qu'ils ne permettaient pas de justifier le recul significatif du niveau de protection sociale, cette jurisprudence bien établie n'étant pas remise en cause par l'arrêt plus récent de la même Cour rendu le 12 octobre 2020 et invoqué par l'ONEM, qui ne s'est pas attaché à vérifier si l'article 23 de la Constitution avait été méconnu ;
- Concernant les motifs d'ordre budgétaire, l'ONEM se perd dans des considérations macro-économiques n'attestant en rien de l'efficacité de la mesure litigieuse pour atteindre les objectifs budgétaires que la Belgique s'était fixés, dont la légitimité à son estime était douteuse ;
- S'agissant de l'analyse *a priori* du contexte économique, les données produites par l'ONEM émanant d'une partie à la cause sont nécessairement partiales, de même que l'analyse qui en est faite par l'ONEM, outre que si le gouvernement avait entendu se fonder sur les rapports de l'ONEM ou sur les données du bureau du plan, il lui appartenait de s'y référer explicitement, *quod non* ;
- S'agissant de l'impact budgétaire *a posteriori* de la mesure, il ressort des rapports de l'ONEM que la baisse des dépenses de chômage est aussi liée à une conjoncture économique favorable, les données auxquelles l'ONEM renvoie ne démontrent pas l'impact de la seule mesure contrôlée sur le budget des allocations d'insertion, et ces économies ont été compensées par l'augmentation d'autres dépenses à charge de l'État, notamment en matière de RIS et d'aide sociale, de sorte que l'efficacité budgétaire de la mesure n'est pas démontrée *a posteriori* ;
- Concernant l'objectif de relance de l'emploi des jeunes, les données de l'ONEM, qui doivent être croisées avec celles du FOREM, ne permettent pas de conclure que la mesure a contribué à la relance de l'emploi et encore moins à celle de l'emploi des jeunes ;
- La mesure litigieuse est totalement disproportionnée :
 - o Rien ne permet de conclure qu'elle est apte à atteindre les objectifs poursuivis, l'impact budgétaire global pour l'État fédéral étant limité, voire inexistant, d'une part, et la limitation dans le temps des allocations d'insertion dans un contexte de manque structurel d'emploi et de chômage endémique ne permettant pas aux personnes exclues de mieux s'insérer sur le marché de l'emploi d'autre part ;
 - o Elle n'était pas nécessaire, d'autres mesures moins préjudiciables, qui n'ont pas été envisagées, auraient aussi pu avoir un impact bénéfique sans entraîner pour autant de recul significatif ;
 - o La mise en balance d'objectifs budgétaires énoncés de manière vague avec le droit fondamental au chômage permet de conclure à une disproportion manifeste, renforcée par le fait que la mesure vise indistinctement tous les

bénéficiaires d'allocations qu'ils fassent ou pas des efforts pour s'insérer sur le marché de l'emploi ;

Quant à la méconnaissance alléguée de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Madame C. fait valoir que le premier juge n'a pas voulu la dispenser du respect du prescrit de ce texte, mais a tenu à préserver l'effet utile de son jugement et l'effectivité de son recours, et à ne pas permettre à l'ONEM de tirer profit d'une situation illégale trouvant son origine dans son propre fait, au regard de l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 :

- À titre principal, l'ONEM n'a pas intérêt à contester que la condamnation intervienne « *sans que celui-ci ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame C.* » puisque celle-ci est conforme à ses propres instructions ;
- À titre subsidiaire, vu la situation particulière des bénéficiaires d'allocations d'insertion exclus sur la base de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il ne saurait lui être reproché de ne pas être restée inscrite comme demandeuse d'emploi tout au long de son exclusion :
 - Cette situation se distingue de celle des autres bénéficiaires exclus du droit aux allocations en ce que l'ONEM ne leur notifie aucune décision, et qu'ils ne sont donc pas informés de leur obligation de rester inscrits comme demandeurs d'emploi ;
 - Ils sont radiés automatiquement par le FOREM à la suite de la réception d'un flux informatique émanant de l'ONEM faisant état d'une période de non-paiement des allocations de chômage, situation non prévue par l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme motif justifiant la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi, alors que ladite radiation par le service régional ne lie pas l'ONEM à qui il appartient de vérifier le bien-fondé de la radiation dont le jeune travailleur est l'objet ;
 - La radiation du FOREM ne saurait dès lors lier l'ONEM d'autant qu'elle a été effectuée sur la base d'informations émanant de l'ONEM lui-même, que la décision de radiation n'est pas notifiée par le FOREM à celui qu'elle concerne, et qu'il n'y avait aucune raison de la radier puisqu'elle avait introduit un recours contre la décision mettant fin à son droit aux allocations d'insertion, ce dont l'ONEM aurait dû informer le FOREM ;
- Le débat ne doit pas être circonscrit à l'article 152, mais doit être étendu au respect du prescrit de l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, les arrêts de la Cour de cassation du 26 mai 2008 et de la cour du travail de Bruxelles du 15 septembre 2016 qu'elle invoque étant donc pertinent, traitant de la problématique de la radiation automatique de l'inscription comme demandeur d'emploi.

3. La position du ministère public

Monsieur le substitut général a rendu un avis écrit concluant que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas l'obligation de standstill et, partant, l'article 23 de la Constitution.

Le ministère public considère en substance que :

- Le recours originaire est recevable sur pied de l'article 159 de la Constitution, qui permet l'écartement d'une décision administrative sans limitation dans le temps ;
- Il n'est pas contestable que la mesure entraîne un recul sensible du niveau de protection offert par l'assurance chômage ;
- La réforme des allocations d'attente opérée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, y compris leur limitation dans le temps, s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à accroître le taux d'emploi et à résorber le chômage, et plus particulièrement le chômage des jeunes, ainsi que dans l'objectif de réduire les dépenses et d'assainir les finances publiques, ces objectifs étant des motifs liés à l'intérêt général ;
- La réforme en cause s'inscrit dans une réflexion large sur la manière d'atteindre les objectifs que les autorités se sont fixés, l'auteur de la réforme pouvant faire valoir des explications justifiant celle-ci, qu'il a considérée comme étant une mesure appropriée et nécessaire pour atteindre les buts qu'il s'était fixés, et dont il a corrigé les effets lorsque ceux-ci lui apparaissaient disproportionnés, de sorte que le contrôle du respect de l'obligation de standstill doit ici se limiter à un contrôle marginal ;
- Combinée avec un suivi plus strict du comportement de recherche d'emploi ainsi qu'un accompagnement individualisé organisé par les entités fédérées et diverses mesures destinées à encourager l'embauche des jeunes, la limitation dans le temps des allocations d'insertion pouvait raisonnablement apparaître comme une mesure susceptible de contribuer à atteindre l'objectif de lutte contre le chômage chez les bénéficiaires de cette allocation, et pouvait dès lors également faire raisonnablement présager des réductions de dépenses publiques au niveau du régime de chômage ;
- Le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres niveaux de pouvoir, a envisagé un grand nombre de mesures pour lutter contre le chômage, notamment chez les jeunes, et réduire par voie de conséquence les dépenses publiques en matière de chômage, de sorte que la limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui s'inscrit dans cet ensemble de mesures, a pu paraître raisonnablement nécessaire aux yeux de l'auteur de la mesure par rapport aux buts poursuivis ;
- La réforme des allocations d'attente et la limitation dans le temps à 36 mois, à partir du 1^{er} janvier 2012 au plus tôt et prolongeable dans certaines circonstances, n'était pas manifestement disproportionnée au moment de son adoption par rapport aux buts poursuivis, il doit être tenu compte des modifications réglementaires intervenues depuis lors (notamment le maintien du droit pour certaines catégories de chômeurs fragilisées ou éloignées du marché du travail) et des mesures prises par les entités fédérées pour encourager l'insertion professionnelle du public concerné, et aucun élément ne permet de considérer *a posteriori* que la mesure entraîne des effets disproportionnés.

4. Les répliques à l'avis du ministère public

Madame C. invoque :

- Se rallier à l'avis du ministère public sur la recevabilité du recours original ;
- Quant au fond, qu'un avis similaire formulé devant notre cour autrement composée n'a pas été suivi ;
- L'arrêté royal litigieux n'ayant été précédé d'aucun rapport au Roi et son préambule ne faisant pas ressortir que le gouvernement a pris en considération le respect de l'obligation de standstill au moment de son adoption, un contrôle rigoureux du respect de l'article 23 de la Constitution par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 s'impose ;
- La charge de la preuve de démontrer que la régression de protection sociale, qui est établie, était justifiée par des motifs d'intérêt général, repose sur l'ONEM ;
- La vision pessimiste du ministère public du contexte économique de l'époque doit être nuancée par les propres données de l'ONEM qui attestent que l'économie avait déjà redémarré au moment de l'adoption de la mesure litigieuse, et la preuve n'est pas rapportée que la seule mesure contrôlée a effectivement contribué à la baisse du chômage et à la réalisation d'économies ;
- La lutte contre le chômage au niveau fédéral n'a été abordée que par le prisme de la sanction et de la stigmatisation des demandeurs d'emploi alors qu'une autre politique aurait pu être menée, mettant l'accent sur l'accompagnement des chômeurs et l'amélioration de leur formation ;
- Le fait que des mesures efficaces aient été prises au niveau régional, comme l'évaluation des comportements d'activation, confirme l'inutilité de la mesure litigieuse et son absence de nécessité ;
- S'agissant du caractère proportionné de la mesure, Madame C. invoque une jurisprudence de notre cour autrement composée¹ ;
- Le caractère inapproprié de la mesure est confirmé par une étude récemment publiée par des chercheurs de l'UCLouvain.

5. La décision de la cour du travail

a. Quant à la recevabilité du recours original

Ainsi que le relève le ministère public en son avis que la cour rejoint, la circonstance que Madame C. n'ait pas contesté la décision de l'ONEM en temps voulu ne prive pas la cour de la possibilité d'en contrôler la légalité sur pied de l'article 159 de la Constitution.

¹ C. trav. Liège, division Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532.

Les juridictions contentieuses ont en effet, sur la base de ce texte constitutionnel, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception.

Le contrôle incident de légalité qu'impose l'article 159 précité est prévu, de manière permanente, même après l'échéance du délai dans lequel le recours spécialement organisé aurait dû être introduit.

b. Quant à l'obligation de standstill

Textes et principes applicables

L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général².

Cette disposition s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées³.

Elle s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

L'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, limite en principe le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois qui court à dater de la reconnaissance du droit, et au plus tôt au 1^{er} janvier 2012, alors que jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, le droit aux allocations d'insertion, alors dénommées allocations d'attente, n'était pas limité dans le temps.

² C.C., 31 mai 2011, n° 102/2011 ; C.C., 27 juillet 2011, n° 135/2011 ; C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 133/2015 ; C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309 ; C.E., 6 décembre 2011, n° 216.702 ; Cass., 5 mars 2018, RG n° S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, RG n° S.14.0011.F, juportal, *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. GOSSERIES, « À propos de l'obligation de standstill », ; Cass., 18 mai 2015, RG n° S.14.0042.F, juportal.

³ Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F ; Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F.

Pour déterminer si la modification réglementaire en cause respecte le principe de standstill, il convient de vérifier⁴ :

- Si la mesure entraîne un recul du niveau de protection sociale sensible ou significatif par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur⁵ ;
- Si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs ;
- Si ce recul est proportionné à ces motifs.

S'agissant d'établir l'existence ou non d'un recul significatif, le raisonnement à opérer est relatif : la régression sera telle dans la mesure où elle s'applique au demandeur en justice, sans qu'elle emporte nécessairement un recul général du niveau de protection pour toutes les personnes concernées par la réforme⁶.

En revanche, les motifs d'intérêt général qui doivent justifier la mesure de recul ne peuvent reposer que « *sur une évaluation collective, globale (analyse économique, statistique, mathématique, théorique, prévisionnelle...) des effets de la mesure* »⁷, de sorte que « *la mission dévolue au juge, s'agissant de cette appréciation, est d'opérer, en termes généraux et abstraits, un contrôle de la constitutionnalité du travail législatif ou réglementaire* »⁸.

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 auteur⁹.

Cependant, ainsi que le précise la doctrine¹⁰, l'intensité du contrôle judiciaire variera selon que l'auteur de la norme démontre ou non avoir veillé au respect du principe de standstill : le respect de l'obligation de standstill doit « *être apprécié avec plus ou moins de sévérité par le juge selon que des explications, un tant soit peu étayées et convaincantes, ont ou non été fournies par l'auteur de la réforme régressive en cause lors de son adoption, sur les plans, tout à la fois, de la*

⁴ 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.

⁵ C. trav. Liège (division Neufchâteau), 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 18 janvier 2017, RG n° 2015/AB/501, www.terralaboris.be; C. trav. Liège, 11 septembre 2017, *J.T.T.*, 2018, p. 39 ; C. trav. Bruxelles, 11 septembre 2019, RG n° 2016/AB/651 et 2016/AB/661, www.terralaboris.be.

⁶ En ce sens, D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p. 605.

⁷ C. trav. Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532, www.terralaboris.be.

⁸ D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », *J.T.*, 2019, p. 621-628.

⁹ C. trav. Liège, division Namur, 6 novembre 2018, *J.T.T.*, 2019, p. 138.

¹⁰ D. Dumont, « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p. 606.

légitimité de l'objectif poursuivi, de la pertinence et de la nécessité de la mesure adoptée pour l'atteindre, et de la proportionnalité au sens strict de celle-ci. Moins l'acte normatif litigieux est formellement justifié sur chacun de ces différents plans, plus le juge est fondé à se déplacer du self restraint vers la rigueur dans le contrôle qu'il opère au fond — et inversement. On ne saurait reprocher au juge confronté à pareille situation de sortir de son rôle et d'outrepasser la séparation des pouvoirs : en opérant un contrôle plus suspicieux lorsque le législateur a manifesté peu de considération à l'endroit du régime juridique d'une obligation constitutionnelle, le juge ne fait qu'assumer sa mission de gardien des droits fondamentaux ».

Le contrôle ainsi opéré par les juridictions du travail n'est pas un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs¹¹. Le législateur (au sens large), s'il ne peut sans motif d'intérêt général opérer un recul significatif d'un droit garanti par l'article 23 de la Constitution, conserve le pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré.

Le caractère approprié de la mesure est défini par la doctrine comme l'aptitude de la mesure à atteindre le motif d'intérêt général allégué.

Le caractère nécessaire de celle-ci porte sur son caractère propre à atteindre le but poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d'y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental auquel il est porté préjudice.

L'exigence de proportionnalité de la mesure implique que les préjudices causés par celle-ci ne peuvent pas être démesurés par rapport aux bénéfices escomptés par l'auteur de la mesure.

S'agissant de la charge de la preuve, elle est répartie entre le demandeur et l'autorité : il appartient au premier de démontrer un recul significatif du niveau de protection, tandis qu'il incombe à la seconde de démontrer que la régression est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général¹².

En cas de doute quant à savoir si l'auteur de la norme a suffisamment pris en compte l'obligation de standstill au moment de l'adoption de la mesure, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier le demandeur¹³.

¹¹ C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, RG n° 2019/AB/255.

¹² C. trav. Bruxelles, 11 septembre 2019, RG n° 2016/AB/651 et 2016/AB/661, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, RG n° 2019/AB/255, www.terralaboris.be.

¹³ Concl. Avant Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F ; C. trav. Liège, 25 mars 2019, RG n° 2017/AL/441, www.terralaboris.be; C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479, www.terralaboris.be; C. trav. Liège (division Namur), 6 novembre 2018, *J.T.T.*, 2019, p. 138 ; D. Dumont, « Le principe de standstill comme

Application

La limitation dans le temps des allocations d'insertion constitue un recul du degré de protection dans le chef de Madame C., puisque ce droit aux allocations d'insertion, accordé auparavant sans limites de temps, se voit à présent limité à une période de 36 mois.

Ce recul est significatif, puisqu'il entraîne au terme de cette période, la suppression, sans aucune mesure compensatoire, des allocations d'insertion.

Tel est le cas pour Madame C., la réforme ayant mis fin au droit de celle-ci aux allocations d'insertion à compter du 28 juin 2015.

Quant à la question de savoir si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'ONEM se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, qui précise notamment que :

« 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 »

La cour relève que ces motifs ont été invoqués non pour justifier le recul de la protection sociale résultant de la réforme en cause, mais afin de justifier l'urgence d'obtenir l'avis du Conseil d'État dans un délai de 5 jours ouvrables¹⁴, et constate que l'arrêté royal n'est précédé d'aucun rapport au Roi.

À supposer qu'ils puissent être retenus au titre de justification de la mesure, les objectifs du gouvernement selon ledit préambule étaient :

- Un taux d'emploi de 73,2 % en 2020 ;

instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », *J.T.*, 2019, p. 606.

¹⁴ Dans le même sens, C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, RG n° 2017/AB/479.

- L'insertion des jeunes sur le marché du travail ;
- Les efforts budgétaires devant être livrés par la Belgique.

Dans un arrêt du 14 septembre 2020¹⁵, la Cour de cassation, saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour autrement composée qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de standstill à l'issue d'un contrôle de l'application de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal à un travailleur âgé, a cassé l'arrêt sur base de la motivation suivante :

« Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection.

De même, l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.

Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeur 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. »

Il ressort de cette jurisprudence de la Cour de cassation que, toutes les réductions de prestations sociales réduisant les dépenses et incitant les bénéficiaires à fournir des efforts supplémentaires pour s'insérer sur le marché du travail, contribuant ce faisant à la réalisation d'objectifs généraux en matières

¹⁵ Cass., 14 septembre 2020, RG n° S.18.0012.F, www.juportal.be; voy. également Cass., 14 décembre 2020, RG n° S.19.0083.F.

budgétaire et d'emploi, les considérations suivantes ne sont pas suffisantes pour justifier un recul significatif du niveau de protection :

- Des objectifs généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure, ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeur examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs ;
- L'intervention possible des CPAS, celle-ci étant assurée à toute personne.

Il ressort également de cette jurisprudence que la justification doit être apportée en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

Contrairement à ce que soutient l'ONEM, la Cour de cassation n'est pas revenue sur cette jurisprudence en son arrêt du 12 octobre 2020¹⁶, qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. La Cour de cassation a au demeurant confirmé sa position en un arrêt du 19 avril 2021¹⁷.

En réponse à une question parlementaire, le ministre de l'Économie et du Travail a d'ailleurs indiqué en date du 25 mai 2021¹⁸ :

« J'ai demandé à l'ONEM de ne plus faire systématiquement appel des décisions rendues en première instance, à présent que la jurisprudence est connue et qu'elle s'est stabilisée, notamment à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation. Je pense en effet que les décisions définitives doivent pouvoir intervenir le plus rapidement possible. »

En l'espèce, la cour estime que le caractère approprié et nécessaire au regard des motifs invoqués par l'ONEM, qui relèvent de l'intérêt général, ce qui n'est pas contesté, n'est pas établi.

Quant aux objectifs de relance du taux d'emploi et d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, l'ONEM développe de manière générale une argumentation selon laquelle l'octroi illimité des allocations de chômage décourage l'acceptation d'un emploi alors que la limitation dans le temps de celui-ci incite les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi. L'ONEM produit à l'appui de cette argumentation différents rapports annuels établis par lui-même, ce qui au vu de sa qualité de partie au litige en limite nécessairement la valeur probante, ainsi qu'un rapport de la Cour des comptes.

¹⁶ Cass., 12 octobre 2020, RG n° S.20.0004.F.

¹⁷ Cass., 19 avril 2021, RG n° 20.0068.F, www.terralaboris.be.

¹⁸ Commission des affaires sociales, séance du 25 mai 2021, COM 448, p. 48.

Aucun de ces documents n'émane de l'auteur de la norme qui n'y a fait par ailleurs aucune mention, le préambule de celle-ci, dont un extrait a été cité ci-dessus, faisant uniquement référence à l'avis du Comité de gestion de l'ONEM du 15 décembre 2011, à celui de l'Inspection des Finances du 13 décembre 2011, et à l'accord du ministre du Budget donné le 16 décembre 2011, qui ne sont pas produits aux débats.

En outre, la pièce la plus ancienne déposée par l'ONEM est son rapport annuel de 2011, établi sur la base de l'ensemble des chiffres de l'année 2011 et donc nécessairement rédigé en 2012, ce qui exclut qu'il ait pu servir de base de projection pour une mesure adoptée par arrêté royal du 28 décembre 2011.

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, les programmes nationaux de réforme (PNR) et les décisions d'ajustements prises en Conseil des ministres, auxquels il est également fait référence, ne sont par ailleurs pas de nature à démontrer le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée au regard de l'objectif invoqué, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation précitée *supra*¹⁹.

À l'estime de la cour, les documents produits par l'ONEM, les chiffres et les commentaires qu'il en fait, ne répondent pas à la question de savoir en quoi la mise en place d'un délai de 3 ans qui met fin à tout mode d'accompagnement par le fait même de son écoulement constituerait une mesure appropriée pour la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame C. au regard des objectifs évoqués.

S'agissant plus particulièrement des rapports annuels et de l'affirmation de l'ONEM selon laquelle il en ressortirait que la limitation du droit aux allocations d'insertion aurait eu un effet réel sur la remise au travail et le niveau d'emploi, la cour observe que :

- Les documents produits ne permettent pas de déterminer l'impact de la mesure au regard de l'objectif de remise au travail dans la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame C. ;
- Ils sont contredits, ainsi que le relève Madame C., par d'autres études, universitaires et donc n'émanant d'aucune des parties à la cause tout en étant scientifiquement établies, selon lesquelles en substance la limitation du droit aux allocations d'insertion n'a pas, de manière significative, incité les jeunes à chercher plus activement un emploi, ni ne les a encouragés à

¹⁹ Dans le même sens, C. trav. Liège, 20 décembre 2021, RG n° 2017/AL/574, www.terralaboris.be.

décrocher un diplôme et, de ce fait, augmenté leurs chances de trouver un emploi²⁰.

Le caractère nécessaire et proportionné au regard des objectifs de relance du taux d'emploi et d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, n'est pas non plus rapporté par l'ONEM à l'estime de la cour, qui relève que celui-ci ne prouve pas que l'auteur de la norme aurait étudié d'autres possibilités de mise en œuvre de sa réforme qui auraient pu avoir un impact moins important en matière de protection sociale sur la catégorie de chômeurs concernés : il ne ressort pas des éléments produits aux débats que l'autorité réglementaire ait vérifié s'il existait « *une mesure moins régressive susceptible d'atteindre le même objectif* »²¹.

En ce qui concerne l'objectif budgétaire, l'ONEM fait état de considérations tout à fait générales et stéréotypées quant aux engagements européens, aux contraintes budgétaires et au contexte de crise économique que connaissaient alors la Belgique et les autres États européens. Le même reproche peut également être fait en ce qui concerne les éléments relevés à cet égard en son avis par le ministère public, et les chiffres avancés par l'ONEM sur base des rapports annuels émanant de ses services qu'il produit aux débats ne démontrent pas plus l'impact de la seule mesure contrôlée sur le budget des allocations d'insertion ou au regard de la catégorie de chômeurs concernée. En ce sens, la Cour des comptes, dans le rapport produit aux débats par l'ONEM²², pose d'ailleurs le constat que :

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

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

²⁰ B. Cockx, K. Declercq, M. Dejemeppe, B. Van der Linden, "Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ? », *Regards Économiques*, publication des économistes de l'UCLouvain, n° 171, juin 2022.

²¹ I. HACHEZ, "Le principe de standstill : actualité et perspectives », *R.C.J.B.*, 2012, p. 14.

²² Cour des comptes, *Cahier relatif à la sécurité sociale*, août 2016.

« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} septembre 2015.

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

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

La cour ne peut donc que constater que l'ONEM ne rapporte pas la preuve que la mesure contrôlée était appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général d'économies budgétaires.

Pour le surplus, la cour rejoint la jurisprudence²³ qui considère que :

« Le fait que la mesure litigieuse contienne une mesure transitoire et soit modalisée ne permet pas d'arriver, en l'état, à une autre conclusion sur le terrain de la nécessité et de la proportionnalité puisqu'une autre mesure qui concilie l'objectif budgétaire sans sacrifier celui de l'insertion, objectifs couplés dans la réforme litigieuse, existe déjà dans la pratique, des évaluations du comportement d'activation. Enfin, envisager la proportionnalité de la mesure en mettant dans la balance la sauvegarde de la dignité humaine par le biais de l'intervention d'une protection subsidiaire (celle de l'octroi de l'aide sociale à l'intervention des CPAS) ne répond a priori pas à un objectif budgétaire s'agissant de potentiellement transférer la charge financière à un autre secteur de la sécurité sociale ni, plus fondamentalement et certainement, pas à celui d'une insertion socioprofessionnelle plus rapide et plus favorable. »

C'est donc à bon droit que les premiers juges, en vertu de l'article 159 de la Constitution, ont écarté l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et appliqué à Madame C. l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en sa version antérieure à celle applicable au 1^{er} janvier 2012.

²³ C. trav. Liège, 4 août 2020, RG n° 2019/AL/532.

c. Quant au respect des conditions d'octroi autres que celles liées à l'âge

En vertu de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, « *la décision rendue en faveur du chômeur par la juridiction compétente ne peut produire ses effets que pour autant que l'intéressé se soit conformé pendant la période litigieuse aux dispositions du présent arrêté* ».

Contrairement à ce qu'indique l'ONEM, la mention expresse au niveau du dispositif de la décision à intervenir d'une réserve relative au respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion n'est donc pas nécessaire, dès lors qu'elle est de droit en vertu du texte réglementaire précité.

Une telle réserve figure au demeurant au niveau du dispositif du jugement dont appel, l'ONEM lui reprochant nonobstant de méconnaître la règle prévue à l'article 152 de l'arrêté royal au motif que les premiers juges ont précisé que cela était sans que l'ONEM ne puisse considérer *a posteriori* que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame C.

Il résulte des différents écrits de procédure que la question posée ici est celle de savoir s'il est permis à l'ONEM d'invoquer à l'encontre de Madame C. la radiation d'office de son inscription comme demandeuse d'emploi durant une partie de la période litigieuse, ce que le dispositif du présent arrêt précisera ci-après en fonction de sa réponse à ladite question.

L'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit à cet égard que pour bénéficier des allocations, le chômeur doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi, et qu'il « *ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :*

- 1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi ;*
- 2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué ;*
- 3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse ;*
- 4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »*

Dans un arrêt du 15 septembre 2016²⁴, auquel la cour de céans se rallie, la cour du travail de Bruxelles a jugé que l'usage de l'adverbe « *notamment* » à l'article 58, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne peut impliquer que le service régional de l'emploi peut ajouter à son gré aux conditions de la loi, d'autres motifs de radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui permettrait indirectement de priver un chômeur d'allocations pour un motif non prévu par la réglementation.

²⁴ C. trav. Bruxelles (8^{ème} ch.), 15 septembre 2016, RG n° 2015/AB/328, www.terralaboris.be.

Il appartient en outre à l'ONEM de contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet : en un arrêt du 26 mai 2008²⁵, la Cour de cassation indique que la radiation d'office par le service régional de l'emploi compétent de l'inscription comme demandeur d'emploi d'un travailleur ne lie pas l'ONEM, qui doit vérifier si les conditions d'octroi des allocations sont réunies et, dès lors, contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet. Il a le pouvoir de revoir l'admission aux allocations du travailleur en prenant en compte les journées pendant lesquelles l'inscription comme demandeur d'emploi a été radiée à tort.

En l'espèce, Madame C. a été radiée automatiquement par le FOREM à la suite de la réception d'un flux informatique émanant de l'ONEM faisant état d'une période de non-paiement des allocations, situation non prévue par l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme motif justifiant la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi.

Cette communication de l'ONEM au FOREM fait suite à l'application par l'ONEM à Madame C., de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, que cette dernière a contesté devant le tribunal du travail, et dont la cour de céans confirme par le présent arrêt qu'elle doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution, au motif que ledit article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a méconnu l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution ainsi qu'il a été relevé ci-dessus.

Il ressort d'une instruction de l'ONEM, qui à l'estime de la cour doit pouvoir trouver à s'appliquer en la présente affaire compte tenu des principes énoncés *supra*, que « *La radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas de l'attitude fautive ou négligente du chômeur, mais bien de la procédure (partiellement) automatisée relative à la gestion des banques de données ne peut pas entraîner la non-indemnisation du chômeur.* »²⁶

En outre et surabondamment, en son arrêt du 15 septembre 2016 précité, la cour du travail de Bruxelles a relevé en substance que :

- Le but de la communication par un flux électronique de l'identité de toutes les personnes qui ne bénéficient plus d'allocations de chômage est l'actualisation des données des services régionaux de l'emploi, pour éviter que ces derniers ne se retrouvent avec une énorme quantité de données

²⁵ Cass., 26 mai 2008, RG n° S.07.0076.F, *Chron. D.S.*, 2009, liv. 3, 138.

²⁶ Circulaire interne n° 31000/058/071/63700A/AM, p.3.

- inexactes relatives à des personnes ayant repris le travail et renoncé aux allocations ;
- Dans cette idée, l'ONEM n'avait aucune raison d'inclure dans cette communication les noms des chômeurs auxquels le droit aux allocations avait été refusé, mais qui avaient contesté cette décision devant le tribunal du travail et qui avaient l'obligation de maintenir pendant toute la durée de la procédure leur inscription comme demandeur d'emploi ;
 - En omettant, soit d'affiner sa communication des personnes susceptibles d'être radiées comme demandeurs d'emploi, soit d'attirer l'attention du service régional de l'emploi sur les réserves à formuler au sujet de sa communication des données, l'ONEM a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil en manquant à son obligation de prudence et de vigilance, dont le préjudice pour le chômeur peut être réparé « en nature » en accordant à celui-ci le droit aux allocations de chômage pour les périodes concernées.

Cette jurisprudence, que la cour rejoint, est applicable au cas d'espèce.

L'appel n'est donc pas fondé.

6. Les dépens

Aucun appel n'est formé en ce qui concerne les dépens de première instance. Le jugement subsiste sur ce point.

Les dépens d'appel sont à la charge de l'ONEM en vertu de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire.

L'indemnité de procédure étant définie par l'article 1022 du Code judiciaire comme une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires des avocats alors que Madame C. est représentée par une déléguée syndicale et que la Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation mu par les organisations syndicales qui représentent leurs membres devant les juridictions du travail, a validé le choix du législateur de réserver l'octroi de l'indemnité de procédure aux parties assistées d'un avocat à l'exclusion de celles assistées d'un délégué syndical²⁷, Madame C. ne peut prétendre à cette indemnité.

En conséquence, l'ONEM verra sa condamnation aux dépens limitée en pratique au paiement de la somme de 20 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

PAR CES MOTIFS,

²⁷ C. Const., n° 182/2008, 18 décembre 2008, www.const-court.be

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

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

Vu l'avis écrit du ministère public auquel la partie intimée a répliqué par écrit ;

Dit l'appel recevable et non fondé ;

Confirme le jugement dont appel, étant précisé que la période d'interruption dont question au dispositif de celui-ci doit être entendue comme étant la période pendant laquelle Madame C. a fait l'objet d'une radiation d'office de son inscription comme demandeuse d'emploi ;

Délaisse à l'ONEM ses propres dépens d'appel et le condamne aux dépens d'appel de Madame C., liquidés à zéro euro, ainsi qu'à la somme de 20 € à titre de contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

C D, conseiller faisant fonction de président
J-B S, conseiller social au titre d'employeur
G L, conseiller social au titre d'employé
Assistés par N P, greffier,

J-B S,

G L,

C D,

N P,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2 G de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **lundi 26 septembre 2022**, par :

C D, conseiller faisant fonction de président,
assisté par M S, greffier,

C D,

M S.