



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2023 /

R.G. Trib. Trav.

18/2785/A

Date du prononcé

23 février 2023

Numéro du rôle

2022/AL/133

En cause de :

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI
C/
B**

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-D

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

**chômage - allocations d'insertion – limitation dans le temps –
violation du principe de standstill (non) – art 63 AR 25.11.1991 –
art 23 Const.**

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEM, inscrit à la BCE sous le n° 0206.737.484,
dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante au principal, intimée sur incident,
comparaissant par Maître Laurence WIGNY, avocat à 4000 LIEGE, Rue de Joie 17

CONTRE :

Madame C B, domiciliée à
partie intimée au principal, appelante sur incident,
comparaissant par madame C C, délégué syndical, porteur de procuration

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 08 décembre 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 10 février 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8ème Chambre (R.G. 18/2785/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 22 février 2022 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 23 février 2022 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 mars 2022 ;
- le dossier de procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, reçu au greffe de la Cour le 25 février 2022 ;
- l'ordonnance rendue le 6 septembre 2022, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 8 décembre 2022 ;

- les conclusions de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 4 octobre 2022 ;
- les conclusions et le dossier de pièces de la partie appelante, remis au greffe de la cour le 28 octobre 2022 ;
- les conclusions de synthèse et le dossier de pièces de la partie intimée, remis au greffe de la cour le 30 novembre 2022 ;
- la pièce déposée par le Ministère public à l'audience du 08 décembre 2022.

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 08 décembre 2022.

Monsieur Matthieu SIMON, substitut général délégué, a déposé son avis écrit au greffe le 22 décembre 2022 et celui-ci a été communiqué aux parties par le greffe en date du 22 décembre 2022.

La partie appelante a communiqué ses répliques au greffe en date du 24 janvier 2023 et la partie intimée a communiqué ses répliques au greffe en date du 2 février 2023.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

La cour a tenu à faire un exposé des faits respectant scrupuleusement l'ordre chronologique en y insérant les éléments pertinents concrets tant de la situation de Madame Bastin, l'intimée, ci-après Madame B que de la situation politique et législative en Belgique durant la période visée.

Madame B, est née en septembre 1969.

Depuis le 29.5.1989, soit à partir de l'âge de 19 ans, elle a bénéficié d'allocations de chômage, sur base de ses études.

A ce moment, le droit aux allocations dites à l'époque « d'attente » était illimité dans le temps.

Madame B, prétend avoir d'abord travaillé comme serveuse dans une pizzeria, puis, ensuite, une dizaine d'année comme technicienne de surface sans jamais réussir cependant à ouvrir un droit au chômage complet sur base d'un temps plein.

D'après le relevé officiel produit par Monsieur l'avocat général, Madame B n'a jamais travaillé.

La crise économique de 2008 et la crise des dettes souveraines qui ont touché certains Etats membres de l'UE ont révélé de graves déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres. En réaction, de nouveaux dispositifs ont été mis en place pour accroître la coordination des politiques budgétaires et économiques entre les Etats membres.

Dans la foulée, la Belgique reformera, entre autres, le système des allocations d'attente (cfr infra).

Madame B expose que de 2011 à septembre 2015, elle a émargé auprès de la mutuelle pour dépression.

Le 14.9.2011, elle introduit auprès de l'ONEM une demande de mesure spécifique liée à une inaptitude au travail et le maintien du droit aux allocations d'insertion pendant une période supplémentaire de deux ans.

Le 7.11.2011, le médecin-conseil de l'ONEM ne reconnaît pas une inaptitude permanente d'au moins 33% et la demande de maintien du droit aux allocations d'insertion pendant une période supplémentaire de deux ans est refusée.

Le contexte macro-économique et politique en Belgique de la fin de l'année 2011 se présente comme suit :

- Le 6.12.2011 marque la formation et l'entrée en fonction du Gouvernement Di Rupo, après qu'un Accord institutionnel pour la 6^{ème} réforme de l'État ait été conclu le 11.10.2011. Cet accord prévoit notamment une extension des compétences des entités fédérées en matière de marché du travail (contrôle de la disponibilité des chômeurs, octroi de dispense aux chômeurs pour reprendre des études ou suivre des formations professionnelles, politique axée sur les groupes-cibles, certains aspects du placement des chômeurs, etc ...)¹;

- Le 13.12.2011 marque l'entrée en vigueur du "Six-pack », un ensemble de 5 règlements européens adoptés le 16.11.2011² et une directive européenne

¹ Cfr. Proposition de loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'Etat, doc.parl., Sénat, 2012-2013, n°5-2232/1.

² Règlement (UE) n°1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Règlement (UE) n°1174/2011 du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; Règlement (UE) n°1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques; Règlement (UE) n°1176/2011 du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; Règlement (UE) n° 1177/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

visant à approfondir la surveillance budgétaire, à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance et à améliorer la coordination des politiques économiques entre les Etats membres de l'UE.

Le Six-pack a notamment mis en place le « Semestre européen » qui s'articule comme suit:

- Des priorités et grandes orientations économiques sont fixées par le Conseil européen. En 2011, il s'agissait de 10 lignes directrices intégrées, baptisées « Stratégie 'Europe 2020' », adoptées en 2010³;

- En principe, au mois d'avril de chaque année, chaque État membre soumet à la Commission européenne un programme national de réforme (PNR), qui présente les grandes réformes économiques structurelles que l'Etat mettra en œuvre pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. Le but est de s'assurer que tous les Etats membres vont bien dans la même direction;

- La Commission peut émettre ensuite des recommandations à chaque Etat membre ;

- Un mécanisme d'alerte a été institué, dans le cadre duquel la Commission européenne élabore un rapport annuel, rendu public, comportant une évaluation économique et financière qualitative et une désignation des Etats membres affectés par un déséquilibre ou risquant de l'être. Une procédure a également été instituée en cas de déséquilibres excessifs ».⁴

Afin de contraindre les Etats membres à réduire leur déficit public en dessous de 3% du PIB et leur dette publique en-deçà de 60 % du PIB, la procédure de correction a été revue et renforcée⁵. Ainsi, la surveillance de la coordination des politiques économiques et de la discipline budgétaire des Etats membres a été sensiblement renforcée et l'Etat belge a été tenu de s'y conformer.

Parmi les grandes priorités fixées dans la stratégie 'Europe 2020', figure l'objectif de relever le taux d'emploi à 75 %, notamment grâce à une participation accrue des jeunes. L'accent était mis sur la nécessité d'accompagner les jeunes dans leur insertion sur le marché du travail et de mettre en place des dispositifs pour aider ces personnes à trouver un premier emploi, acquérir de l'expérience professionnelle, ou à suivre un programme d'enseignement ou de formation complémentaire⁶.

³ Recommandation (UE) n°2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de l'Union et Décision (UE) n°2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de emploi des Etats membres.

⁴ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques

⁵ Règlement (UE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

⁶ Décision (1.1E) n°2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres.

Conformément à ces lignes directrices, le Programme national de réforme (PNR) adopté par la Belgique le 15.4.2011 fixe notamment comme objectif d'améliorer le taux d'emploi pour le porter à 73,2 % à l'horizon 2020, et en particulier le taux d'emploi des jeunes. Pour atteindre ces objectifs, la Belgique a décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, parmi lesquels figurent l'augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail (notamment les jeunes, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée, les personnes peu qualifiées,..) via des mécanismes de subsides réduisant le coût salarial de ces groupes (par exemple, pour les jeunes et les chômeurs de longue durée : le plan WIN en vigueur jusqu'au 31.12.2011), la réforme du système de chômage qui intègre davantage de procédures de suivi et d'accompagnement des chômeurs.⁷

L'accord de Gouvernement du 1.12.2011 commence par rappeler que la Belgique s'est engagée, dans son PNR, à atteindre un taux d'emploi de 73,2 % en 2020, ce qui nécessite d'augmenter de plus de 5 % le taux d'emploi de 2011. Il rappelle également que la Belgique « *s'est engagée, vis-à-vis des institutions européennes, à faire descendre dès 2012 le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015 (...) La crise économique et financière de 2008 a laissé des traces profondes auprès des citoyens et des entreprises. L'assainissement des finances publiques est une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Les réformes structurelles proposées sont conçues pour sortir notre pays de la crise, garantir une qualité de vie à l'ensemble des habitants et assurer le futur des jeunes générations* »⁸.

Cet accord stipule, dans la partie I, les résultats de l'accord institutionnel intervenu en octobre 2011 et qui a mis fin à la crise politique et institutionnelle survenue après les élections fédérales du 13.6.2010.

La partie II de l'accord du Gouvernement est consacrée aux réformes socio-économiques, parmi lesquelles figure la volonté de procéder à une réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi :

- L'accord rappelle l'objectif fixé dans le PNR d'atteindre un taux d'emploi de 73,2 % en 2020;
- Il prévoit le transfert d'un grand nombre de compétences en matière d'emploi vers les Régions (contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, activation des demandeurs d'emploi et réductions du coût salarial pour les groupes-cibles, dispositifs de placement et d'apprentissage des demandeurs d'emploi. L'accord mentionne également que les Régions et l'Etat fédéral doivent coordonner leurs politiques pour atteindre les objectifs du PNR, et que le Gouvernement fédéral mettra en œuvre, dans le

⁷ [https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281434500.PNR 2011 fr.pdf](https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281434500.PNR%202011%20fr.pdf), pages 16-18.

⁸ [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/ Accord de Gouvernement 1er décembre 2011.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord%20de%20Gouvernement%201er%20decembre%202011.pdf) page 2.

cadre de la neutralité budgétaire et dans le respect de l'accord institutionnel, un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, après concertation avec les Régions et les partenaires sociaux⁹;

- S'agissant des compétences strictement fédérales, il est prévu dans l'accord plusieurs moyens pour accroître le taux d'emploi. Ainsi, il envisage de réformer le régime d'assurance chômage pour encourager la participation au marché du travail, mais aussi de renforcer l'attractivité du travail, encourager l'emploi des travailleurs âgés, favoriser la création d'emploi, augmenter la qualité de l'emploi, moderniser le droit du travail, renforcer les conditions d'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, promouvoir l'égalité dans l'emploi, lutter contre la fraude sociale¹⁰.

La réforme qui concerne l'assurance chômage comprend plusieurs aspects : le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et limitation dans le temps, la dégressivité accrue des allocations de chômage, le renforcement des conditions pour complément d'ancienneté, l'accroissement du champ d'application de l'obligation de disponibilité et le renforcement de son contrôle, le resserrement des conditions de l'emploi convenable. L'objectif de la réforme est de favoriser la remise au travail tout en évitant un basculement de charges vers les CPAS.

A propos de la limitation dans le temps des allocations d'attente (futures allocations d'insertion), l'accord de Gouvernement indique :

«Les allocations d'insertion seront limitées à 3 ans pour les cohabitants dits « non privilégiés » à partir du 1^{er} janvier 2012.

Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans pour les autres chercheurs d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitants privilégiés) de plus de 30 ans. Le calcul de ces 3 ans commence au 1^{er} janvier 2012.

On dérogera toutefois à cette limitation à 3 ans si les personnes concernées ont travaillé 156 jours sur les 4 derniers semestres. Pour maintenir leur droit ou l'ouvrir de nouveau, les allocataires devront respecter cette condition à la fin de chaque semestre.

Les taux de remboursement du RIS à charge du fédéral en faveur des CPAS seront augmentés d'un pourcentage représentant un budget équivalent au transfert de charge vers les communes que suppose cette réforme et les capacités d'accompagnement des CPAS seront renforcées ».

La note de politique générale du 20.12.2011 de la Ministre des Affaires sociales met en avant le principal défi à résoudre : celui du déséquilibre financier de la sécurité sociale, causé par le cadre conjoncturel défavorable (crise économique et financière de 2008) et l'évolution démographique. Plusieurs moyens sont énumérés pour répondre à ce problème (le versement d'une dotation annuelle à la sécurité sociale, la lutte contre la fraude sociale, des réformes structurelles du marché du travail et des pensions visant à

⁹ Page 87 de l'accord de Gouvernement précité.

¹⁰ Page. 85 et suivantes

relever le taux d'emploi, la limitation de la croissance des dépenses dans le secteur des soins de santé, un effort dans les frais de fonctionnement des institutions publiques de sécurité sociale)¹¹.

Le rapport annuel 2011 de l'ONEM¹²:

- Mentionne dans sa préface (page 4)

« Un contexte plus difficile en 2012

« La conjoncture économique s'est détériorée à partir du second semestre. Les chiffres du chômage à un an d'écart sont déjà repartis à la hausse dans la majorité des pays européens au cours des derniers mois de 2011.

Les dernières prévisions officielles pour notre pays en 2012 font état d'une croissance proche de zéro et d'une stabilisation de l'emploi. Le budget de l'ONEM prévoit une légère augmentation du chômage indemnisé en 2012, amortie toutefois par les mesures structurelles décidées par le gouvernement.

Des défis qui restent importants

Malgré les bonnes performances de notre marché du travail ces dernières années, le nombre de chômeurs complets indemnisés et de prépensionnés (661.000) reste important. Les taux de sortie vers l'emploi restent faibles, en particulier pour les groupes à risque. Le nombre de chômeurs de longue durée reste élevé, même s'il a fortement reculé chez les moins de 50 ans. Et les écarts entre régions restent conséquents. (...)

Il reste également du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % défini dans le cadre de la stratégie 2020 pour l'emploi et la croissance. Ce défi s'avère d'autant plus difficile que la conjoncture s'est dégradée et que les contraintes de consolidation budgétaire limitent les moyens disponibles.

Des réformes majeures qui impactent aussi l'ONEM

Sur le plan socio-économique, plusieurs réformes très importantes sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ou prendront effet courant 2012 ou plus tard. Elles concernent notamment les allocations d'attente, devenues allocations d'insertion, la dégressivité des allocations de chômage, l'accompagnement et le suivi des chômeurs, les prépensions, l'interruption de carrière et le crédit-temps. Il s'agit de réformes structurelles qui vont dans le sens des recommandations internationales. Dès la fin 2011, l'ONEM a contribué activement et dans des délais très courts à la préparation de ces réformes. L'ONEM

¹¹ Note de politique générale — Affaires sociales, 20 décembre 2011, Doc. parl., la Chambre, n° 53-1964/004.

¹² [https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport Annuel/2011/RA_2011.pdf](https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport%20Annuel/2011/RA_2011.pdf)

a aussi assuré l'information des travailleurs et des employeurs et mis en œuvre les mesures applicables dès le 1er janvier 2012. »

- En son chapitre « 3.2. Contexte conjoncturel », il présente l'évolution du marché du travail et des tendances du chômage (page 49)
- En son chapitre « 3.11 Perspectives 2012 », il reprend une analyse du marché de travail notamment en ce qui concerne toute la période 2000-2011 et des tendances du chômage. (Page 115)
- Il contient des analyses et de chapitres entiers sur le taux d'emploi.

La réforme des allocations d'attente a été mise en place par l'arrêté royal du 28.12.2011 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 25.11.1991 portant réglementation du chômage, entré en vigueur le 1.1.2012.

Il ressort du préambule de cet arrêté royal du 28.12.2011 que le Conseil d'Etat a rendu un avis dans les 5 jours, l'urgence invoquée étant motivée comme suit:

« 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 ».

Le Conseil d'État ne fera aucune remarque quant au respect de l'obligation de standstill dans l'avis qu'il a rendu le 21.12.2011.¹³

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

L'article 9 de cet arrêté royal du 28.12.2011 a modifié l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, en le complétant par de nouveaux §§ 2 à 5.

Les nouvelles dispositions prévoyaient que:

¹³ C.E., avis n° 50.751/1 du 21.12.2011.

- le droit aux allocations d'attente, devenues les «*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 ;
- la période de 36 mois prend cours au plus tôt le 1.1.2012;
- pour le jeune travailleur isolé, ayant charge de famille ou cohabitant avec une personne qui touche un revenu de remplacement, la période de 36 mois prend cours au plus tôt lorsqu'il atteint l'âge de 30 ans;
- certains événements (quelle que soit leur durée) prolongent la période de base de 36 mois : une occupation comme travailleur à temps plein, une occupation à temps plein en tant que chômeur handicapé, une période d'occupation comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits pour laquelle l'allocation de garantie de revenus n'est pas octroyée, l'exercice d'une profession qui n'est pas assujettie à la sécurité sociale, secteur chômage, une reprise d'études de plein exercice pendant laquelle aucune allocation n'est octroyée, etc.;
- Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois, éventuellement prolongée, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense;
- un droit additionnel de 6 mois est accordé au jeune travailleur qui bénéficie d'une dispense de stage, qui n'a pas encore atteint l'âge de 30 ans, ou qui prouve un certain nombre de jours de travail au cours des 24 mois qui précèdent la demande d'allocations.

Le § 5 précise que : « *La décision par laquelle, en application des §§ 2 et 3, le droit aux allocations d'insertion est accordé pour une période limitée dans le temps, n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations.* »

L'arrêté royal du 28.12.2011 n'a pas seulement limité dans le temps l'octroi des allocations d'attente. Cette mesure s'inscrit dans une réforme globale du régime des « *allocations d'attente* », devenues « *allocations d'insertion* », qui a également apporté les modifications suivantes :

- en cas de deuxième évaluation négative du comportement de recherche d'emploi, l'exclusion temporaire du droit aux allocations d'insertion est portée à 6 mois au lieu de 4;
- le chômeur bénéficiant des allocations d'insertion peut recevoir une dispense pour suivre une formation préparant à une profession indépendante ou pour suivre des études de plein exercice aux conditions prévues par les articles 92 et 93 de l'arrêté royal du 25.11.1991.

Pour encourager l'insertion professionnelle chez les jeunes et les bénéficiaires des allocations d'insertion, la Région wallonne a adopté le décret du 12.1.2012 relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de

coopération pour l'insertion, et ensuite, en exécution de ce décret, l'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 28.6.2012 (qui prévoit un accompagnement individualisé et plus étroit de certains demandeurs d'emploi, notamment les jeunes de moins de 25 ans et les chômeurs bénéficiant des allocations d'insertion) et l'AGW du 18.7.2013 relatif aux stages de transition.

En date du 14.2.2012, après des discussions avec les partenaires sociaux, le Conseil des Ministres a décidé de réaliser plusieurs ajustements à l'égard des mesures déjà adoptées en matière de réforme structurelle de l'emploi, et notamment en ce qui concerne la limitation dans le temps des allocations d'insertion.

Il a par exemple été décidé de mettre en oeuvre un régime spécifique pour certaines personnes bénéficiaires des allocations d'insertion mais très éloignées du marché du travail (les personnes ayant des problèmes de nature médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique (les « MMPP ») et les demandeurs d'emploi ayant une capacité de travail fortement réduite (33%)). Celles-ci conserveront les allocations d'insertion pendant une nouvelle période de 2 ans si, après 3 ans, le service régional de l'emploi juge qu'elles collaborent positivement dans le cadre de la trajectoire élaborée par le service régional. Au terme de cette période, pour les personnes dont le service régional juge qu'elles collaborent positivement, une solution alternative sera élaborée avec les Régions¹⁴.

En outre, *«la Ministre de l'Emploi élaborera, en concertation avec les Régions, un plan d'activation visant à offrir des opportunités d'emploi aux jeunes, aux chômeurs de longue durée et aux plus de 50 ans ayant reçu plusieurs évaluations positives. A travers la mise en œuvre d'un tel plan, le Gouvernement entend pleinement souscrire à l'idée selon laquelle le délai d'insertion professionnelle et la période couverte par l'allocation d'insertion doivent constituer une période d'activation maximale et que, outre les responsabilités des demandeurs d'emploi et des employeurs, toutes les autorités ont aussi la responsabilité d'offrir et de créer des emplois.*

Par ailleurs, il est établi que la Ministre élaborera, comme le prévoit l'accord de Gouvernement, une proposition visant l'assouplissement et la simplification de l'accès au droit aux allocations de chômage pour mieux tenir compte des situations de travail à temps partiel, en interim, en courte durée avec des contrats à durée déterminée. Cependant son application interviendra anticipativement, à savoir à partir de la mi-2012 (au lieu de 2013 comme prévu initialement). Cette proposition sera introduite en même temps que celle sur la dégressivité des allocations et suivra le même circuit, si bien que les deux mesures pourront entrer en vigueur simultanément.

Enfin, il est également décidé que pour les personnes bénéficiant d'un emploi à temps partiel avec allocation de garantie de revenus (AGR), le droit à l'allocation d'insertion ne sera pas limité dans le temps. Les personnes se trouvant dans cette

¹⁴ Information publiée le 15 février 2012 sur le site du SPF Emploi : <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/reforme-structurelle-de-lemploi-clarifications-et-ajustements>.

situation bénéficieront en outre d'un suivi des services régionaux de l'emploi en vue de les aider à accéder à un emploi à temps plein»¹⁵.

Dans le PNR de 2012, le Gouvernement fédéral (Di Rupo) installé depuis décembre 2011 indique avoir mis en chantier une première série de mesures structurelles afin d'améliorer le taux d'emploi¹⁶:

« 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 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

¹⁵ Ibid

¹⁶ [https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr 2012.pdf](https://www.be2020.eu/uploaded/files/201609281329320.pnr%202012.pdf), page 19.

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 ».

L'arrête royal du 20.7.2012 modifiant l'arrête royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage a instauré une procédure d'activation spécifique du comportement de recherche d'emploi des bénéficiaires d'allocations d'insertion. Le maintien de l'allocation est lié aux efforts individuels fournis pour trouver un emploi. Ces efforts sont régulièrement évalués et, en cas d'évaluation négative, le versement des allocations est suspendu pour une période de 6 mois et ne peut reprendre qu'après une évaluation positive.

Le rapport annuel 2012¹⁷ de l'ONEM mentionne

- en sa préface du volume 2, page 3

« Un paquet de réformes sans précédent

Le Gouvernement, qui a pris ses fonctions le 6 décembre 2011, a décidé des réformes majeures, à la fois sur le plan institutionnel et sur le plan socioéconomique.

Parmi celles qui concernent l'ONEM, les réformes institutionnelles sont en préparation au niveau législatif tandis que la plupart des réformes socioéconomiques sont déjà en exécution.

Pas moins de 37 lois et arrêtés ont modifié les missions de l'ONEM.

¹⁷ https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_1FR.pdf

Mais ce n'est pas tellement la quantité mais surtout l'ampleur des réformes qui est exceptionnelle. Pratiquement tous les régimes ont ainsi été fondamentalement modifiés:

- *le régime des allocations d'attente, devenues allocations d'insertion, pour les jeunes qui sortent des études*
- *le régime des allocations de chômage, avec la nouvelle "dégressivité" ;*
- *le régime du chômage temporaire, qui a notamment été rendu structurel pour les employés;*
- *les régimes de prépension, devenus régimes de chômage avec complément d'entreprise;*
- *les régimes d'interruption de carrière et de crédit-temps, assortis de nouvelles conditions;*
- *le régime des titres-services adapté en vue d'une plus grande professionnalisation du secteur;*
- *le régime de suivi de la recherche active d'emploi, qui est anticipé et élargi.*

D'autres réformes touchent aussi le régime du complément d'ancienneté, la dispense pour les chômeurs plus âgés, les dispenses pour reprises de formation, la prime de crise devenue allocation de licenciement, les mesures d'activation, ... Pratiquement tous les allocataires et tous les employeurs sont concernés par l'une ou l'autre réforme

L'objectif de toutes ces réformes, qui font partie d'une politique plus large agissant à la fois sur l'offre et sur la demande, est de stimuler une plus grande participation au marché du travail et d'augmenter le taux d'emploi »

- *En sa préface du volume 1, page 5, après avoir confirmé la dégradation de la conjoncture économique que : « L'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 %, défini dans le cadre de la stratégie 2020 pour l'emploi et la croissance, s'avère d'autant plus difficile à atteindre que la conjoncture n'est pas favorable et que les contraintes de consolidation budgétaire limitent les moyens disponibles »*

- *Contient des analyses et de chapitres entiers sur le taux d'emploi.*

Le PNR de la Belgique de 2013¹⁸ mentionne les mesures prises par tous les niveaux de pouvoir (Etat fédéral, Régions et Communautés) pour améliorer le taux d'emploi. Il reprend les réformes mises en œuvre dans le régime de chômage (en particulier le renforcement de la dégressivité des allocations en 2012), mais il énumère et décrit aussi longuement les diverses mesures prises par les Régions pour accroître l'activation et la formation des chômeurs : réduction de la pression fiscale sur le travail, octroi de subsides et d'aides, accompagnement actif de certains demandeurs d'emploi (personnes âgées,

¹⁸ Disponible sur https://www.be2020.eu/uploaded/files/201610060923500.NHP_2013_FR.pdf.

personnes étrangères, jeunes travailleurs, personnes handicapées, personnes très éloignées du marché du travail, etc..) mise en place de mesures pour lutter contre la discrimination, enseignement des langues, renforcement de la mobilité interrégionale des travailleurs, accroissement de l'offre de formations et soutien des dispositifs d'apprentissage, etc..

Le 6.11.2013, deux accords de coopération ont été conclus entre l'Etat fédéral et les entités fédérées pour formaliser l'engagement des entités fédérées de mettre en place des dispositifs en faveur des jeunes et des bénéficiaires d'allocations d'insertion :

- Un nouvel accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs, qui prévoit notamment que chaque chômeur de moins de 55 ans se verra dorénavant proposer par le service régional de l'emploi compétent, un accompagnement actif sous la forme d'un plan d'action individuel, avant le 4^{ème} mois de chômage s'il bénéficie des allocations d'insertion" ;

- Un accord de coopération concernant les stages de transition, qui prévoit la mise en place par les entités fédérées d'un dispositif destiné aux jeunes qui n'ont qu'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, qui se trouve dans la deuxième moitié du stage d'insertion professionnelle et qui ont reçu deux évaluations positives de recherche d'emploi. Ils pourront bénéficier d'un stage de transition en entreprise, tout en percevant les allocations d'insertion et une allocation forfaitaire de la part de l'entreprise.

Des dispositions ont été adoptées pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS: ainsi par la loi-programme du 26.12.2013, un article 43/1 a été inséré dans la loi du 26.5.2002 concernant le droit à l'intégration sociale afin d'accorder aux CPAS, pour l'année 2014, une subvention particulière de 49,12 euros par dossier qui a été pris en compte en 2012 pour les remboursements par l'Etat. Cette disposition a été insérée pour les motifs suivants : « *Suite aux modifications apportées à la réglementation du chômage, entre autres par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 et du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une compensation financière est prévue conformément à l'accord gouvernemental en faveur des CPAS. Le montant de cette compensation correspond au surcoût effectif supporté par les CPAS tel qu'il peut être estimé sur base d'un croisement des données de l'ONEAL d'une part et du SPE Intégration sociale d'autre part* »¹⁹

L'arrêté royal du 28.3.2014 (entré en vigueur le 1.1.2014) a inséré de nouvelles hypothèses de maintien du droit aux allocations d'insertion au-delà de la période de 36 mois (éventuellement prolongée) :

- o pour le jeune travailleur qui bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence est une allocation d'insertion ;

¹⁹ Projet de loi-programme, Exposé des motifs, Doc, parl., la Chambre, n°53-3147/001, page 15.

o pour le jeune travailleur qui est considéré par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux et qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service. Le maintien vaut pour une période fixe de 2 ans;

o pour le jeune travailleur qui justifie d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % et qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi. Le maintien vaut pour une période fixe de 2 ans.

Suite aux accords de coopération susmentionnés, l'arrêté royal du 29.6.2014 (entré en vigueur rétroactivement le 1.1.2012) a prévu que la période de 36 mois peut aussi, sous certaines conditions, être prolongée par une période de reprise de travail à temps partiel avec maintien des droits et avec allocation de garantie de revenus ;

L'arrêté royal du 30.12.2014 a abaissé l'âge de 30 ans à 25 ans. Il a également étendu jusqu'au 28.2.2015 la période au cours de laquelle le jeune travailleur peut accomplir et satisfaire aux démarches prévues à l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° ou 4° (inaptitude d'au moins 33 %), pour bénéficier du maintien de son droit pendant une période supplémentaire de 2 ans (nouveau § 6).

En application de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991, le droit aux allocations d'insertion de Madame B a pris fin le 1.1.2015. Elle était à ce moment âgée de 45 ans. Il n'est pas contesté qu'aucune décision à ce sujet ne lui a été notifiée par l'ONEM. Selon le relevé produit par Monsieur l'avocat général, elle n'a jamais travaillé.

Le rapport annuel 2015²⁰ de l'ONEM

- Précise dans sa préface (pages 6 et 7) que

« Les dépenses de chômage complet ont en 2015 diminué de 10,1 %. Exprimées en ratio de PIB, elles représentent 1,18 % (1,34 % en 2014), soit le chiffre le plus bas des 13 dernières années.

Les dépenses totales de l'ONEM, hors matières transférées aux régions, ont quant à elles diminué de 696,3 millions d'euros (- 7,6 %). Sur 2 ans les dépenses totales de l'ONEM, hors matières transférées, ont diminué de 1 103 mio d'euros, soit - 11,5 %.

(...)

Cette évolution à la baisse est imputable à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l'évolution démographique et en particulier à

²⁰https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2015/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf

différentes réformes introduites ces dernières années. Elle a également été renforcée par l'absence d'indexation en 2014 et 2015. »

- traite sous le point 8.1.2 (page 190 et svts) l'augmentation des sorties des travailleurs bénéficiant d'allocations d'insertion. (Y figurent des graphiques que le présent arrêt ne peut reproduire).

- *Graphique 8.1.III Evolution de la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi admis sur la base d'études (différentes personnes sur la base des mois d'introduction)*

« Le graphique 8.1.III montre que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi augmente légèrement à partir du 2^{ème} trimestre de 2014. (...) Le pourcentage de sortie augmente bien davantage encore dans le courant du 1^{er} trimestre de l'année 2015 pour pratiquement atteindre un volume 2 fois plus élevé. Cette augmentation est évidemment la conséquence des effets de la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion

Au total, 29.155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion des suites de cette mesure. C'est en janvier 2015 que l'on a enregistré le plus grand nombre de fins de droit (16 854 cas). Il s'agit en l'occurrence principalement de personnes qui étaient déjà bénéficiaires avant le 1^{er} janvier 2012 et dont la période de base de trois ans n'a pas été prolongée ou ne l'a été que dans une faible mesure, par exemple par une période d'occupation ou de formation en 2012, 2013 ou 2014. Au cours de la période allant de février à décembre 2015, ce sont au total 12 301 cas en fin de droit qui ont été enregistrés».

(...)

- *Tableau 8.1.II Nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion dont le droit est arrivé à échéance des suites de la limitation du droit dans le temps*

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

(...)			
-------	--	--	--

○ *Tableau 8.1.III Position socio-économique au cours des 6 mois qui suivent la fin du droit aux allocations d'insertion en conséquence de la limitation du droit dans le temps*

Le tableau 8.1.III montre les résultats d'un suivi pendant 6 mois des personnes dont le droit est arrivé à échéance au cours de la période allant de janvier à mars 2015.

<i>Dans le courant des 6 mois qui suivent la fin du droit</i>		<i>Pendant le 6e mois qui suivent la fin du droit</i>				
<i>Fin du droit aux allocations d'insertion</i>	<i>Au travail</i>	<i>Au travail</i>	<i>Malade</i>	<i>Pensionné/décédé</i>	<i>Inscrit comme demandeur d'emploi</i>	<i>Non retrouvé</i>
<i>Janvier 2015</i>	<i>18,5 %</i>	<i>13,2 %</i>	<i>4,7 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>36,3 %</i>	<i>45,6 %</i>
<i>Février-mars 2015</i>	<i>50,5 %</i>	<i>34,6 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>33,2 %</i>	<i>28,4 %</i>

Le pourcentage de sortie vers un emploi est nettement plus élevé chez les personnes dont le droit est arrivé à échéance dans la période allant de février à mars 2015 que chez les personnes dont cette fin de droit s'est produite en janvier 2015. (...)

Les probabilités de sortie vers un emploi plus faibles du premier groupe (à savoir les personnes dont le droit aux allocations a pris fin en janvier 2015) s'expliquent en partie par les différences qui existent au niveau de la durée du chômage (...).

○ *Tableau 8.1.IV Profil selon le nombre de jours indemnisés dans le régime des allocations d'insertion depuis le 1^{er} janvier 2000*

	<i>Nombre de jours indemnisés depuis le 1er janvier 2000</i>			
<i>Fin du droit aux allocations en</i>	<i>< 936 jours</i>	<i>936 - 1.559 jours</i>	<i>1.600 – 3.119 jours</i>	<i>3.120 jours et plus</i>
<i>Janvier 2015</i>	<i>9,5 %</i>	<i>16,7 %</i>	<i>29,7 %</i>	<i>44,1 %</i>
<i>Février-mars 2015</i>	<i>16,8 %</i>	<i>27,9 %</i>	<i>30,0 %</i>	<i>25,3 %</i>

Le tableau montre que 44,1% des personnes dont le droit s'est éteint en janvier 2015 ont été indemnisées dans le régime des allocations d'insertion pendant au moins 3120 jours au cours des 16 années écoulées, ce qui équivaut à au moins 10 ans. Pour les personnes dont le droit s'est éteint entre février et mars 2015, cette part s'élève à 25,3%.

« Le (premier) groupe se compose principalement de personnes qui sont au chômage depuis très longtemps et qui n'ont pas effectué de prestations de travail ou suivi de formation récemment. Cela signifie qu'elles sont très difficiles à intégrer sur le marché de l'emploi, certainement à court terme ».

La mutuelle a mis fin à l'incapacité de travail de Madame B à dater du 15.9.2015. Madame B a formé recours à l'encontre de cette décision.

Le 10.11.2015, Madame B demande à l'ONEM, le droit aux allocations d'insertion au 15.9.2015.

Par décision du 17.12.2015, l'ONEM refuse à Madame B sa réadmission au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 15.9.2015. Cette décision inclut les données utiles pour introduire un recours et celles relatives à la nécessité de rester inscrit comme demandeur d'emploi et de continuer à rentrer les cartes de contrôle. Il est reconnu que cette décision a été notifiée par lettre simple.

Madame B a, à nouveau, été reconnue par sa mutuelle en incapacité à partir du 15.1.2016 mais celle-ci ne l'a pas indemnisée faute d'assurabilité. Entretemps Madame B a été indemnisée par le CPAS en raison de la fin de droit au bénéfice des allocations d'insertion résultant de l'article 63 de l'Arrêté Royal du 25.11.1991 depuis le 1.1.2015.

Encore pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS par la loi du 21.7.2016, un article 43/2 a été inséré dans la loi du 26.5.2002 concernant le droit à l'intégration sociale, afin d'accorder aux CPAS une subvention particulière de 10% du montant du RIS pour les frais d'accompagnement et d'activation lorsqu'il existe un PIIS (projet individualisé d'intégration sociale). Cette subvention particulière est en principe octroyée durant une année civile. Par dérogation, la subvention particulière est due pendant toute la durée du PIIS (projet individualisé d'intégration sociale) pour les bénéficiaires de moins de 25 ans qui suivent des études, pendant deux ans pour les personnes particulièrement éloignées d'une intégration sociale ou socioprofessionnelle, et également pendant deux ans pour les personnes particulièrement vulnérables et qui nécessitent une attention particulière du CPAS. Le but de cette subvention particulière est d'assurer un suivi et un accompagnement plus minutieux des jeunes et de certaines catégories de personnes plus fragilisées.

Le rapport annuel 2016²¹ de l'ONEM indique en sa préface (page 3, 4 et 8) que :

²¹https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2016/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf

« En 2016, l'ONEM comptait tous les mois en moyenne 395.213 chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi (CCI-DE). C'est 5,3 % de moins qu'en 2015 (- 22.219). La tendance à la baisse en 2015 (- 9,0 % sur une base annuelle) s'est donc également poursuivie en 2016 et fait baisser le nombre de CCI-DE pour la première fois en 15 ans à nouveau en dessous de la limite symbolique des 400.000 unités.

Cette évolution est toutefois fortement influencée par l'impact de deux modifications réglementaires, impact qui était surtout visible en 2015, mais qui s'est également prolongé en 2016:

- La limitation du droit aux allocations d'insertion: Cette modification a fait baisser le nombre de CCI-DE. Le droit aux allocations d'insertion a en effet été limité à 36 mois ou à 36 mois après le 30^{ème} anniversaire en fonction de la catégorie familiale. Bien que cette modification réglementaire date de fin 2011, elle n'a produit ses premiers effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2015. En 2016, 7.986 chômeurs qui percevaient une allocation d'insertion au cours des mois précédents sont arrivés en fin de droit. En 2015, ils étaient 29 021. Pour un certain nombre de personnes concernées arrivées en fin de droit, la sortie du chômage a toutefois eu lieu pour d'autres raisons, notamment, par exemple, une occupation.

Cette modification réglementaire avait considérablement renforcé la diminution du chômage indemnisé entre 2014 et 2015. Elle continue aussi à influencer l'évolution en 2016, mais dans une moindre mesure. Vu sa nature structurelle, elle mène en effet chaque mois à un certain nombre de cas supplémentaires de fin de droit »

« Economies d'1,5 milliard EUR en trois ans

En 2016, l'allocation de chômage mensuelle moyenne pour les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi après des prestations de travail à temps plein s'élevait à 1.047,35 EUR par mois (+ 1,7 % par rapport à 2015). L'allocation d'insertion mensuelle moyenne s'élevait à 739,46 EUR (+ 6,6 % par rapport à 2015). Il faut toutefois rappeler qu'une indexation a eu lieu en 2016. De plus, les évolutions sont également influencées par la revalorisation des allocations dans le cadre de la liaison au bien-être et par des glissements au sein de la population des chômeurs.

Les dépenses pour le chômage global (soit les CCI à l'exception des chômeurs avec complément d'entreprise, le chômage temporaire, l'allocation de garantie de revenu, les dispenses pour suivre des formations ou des études et la période non rémunérée dans l'enseignement) ont baissé de 4,9 % en 2016. Exprimées comme ratio par rapport au PIB, elles représentent 1,38 % (1,47 % en 2015), soit le chiffre le plus bas de la période considérée (à partir du niveau d'avant la crise de 2007).

Le total des dépenses pour des prestations sociales de l'ONEM, qui ne relèvent pas des postes de dépenses transférés dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat, a baissé de 445 millions EUR (- 5,3 %). En trois ans, ces dépenses ont baissé de 1,5 milliard EUR, soit – 15 %.

En 2016, les dépenses totales pour les prestations sociales calculées sur le budget de l'ONEM représentaient 1,92 % du PIB (contre 2,05 % en 2015). Cette évolution à la baisse est due à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l'évolution

démographique et, en particulier, à différentes réformes instaurées ces dernières années. Elle a également été renforcée par l'absence d'indexation en 2014 et en 2015 »

En août 2016, la Cour des comptes a transmis à la Chambre des représentants son « Cahier 2016 relatif à la sécurité sociale »²² qui indique en page 8 que :

« Les dépenses en matière de chômage reculent, quant à elles, du fait de la sixième réforme de l'État et, surtout, en raison de la diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés et du nombre de chômeurs temporaires, à la suite principalement des mesures budgétaires adoptées au cours des dernières années. »

tout en précisant en page 50 et 51 que :

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

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

La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} septembre 2015. Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion et, donc, du montant des allocations d'insertion versées en 2015 (-245,4 millions d'euros), sans que l'ONEM puisse en préciser le rendement individuel.

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

Par requête déposée au greffe du tribunal le 14.9.2018, Madame B a contesté la fin de droit au bénéfice des allocations d'insertion qu'elle subit depuis le 15.9.2015 en demandant au tribunal de condamner l'ONEM à la rétablir dans ses droits tels qu'ils existaient avant l'adoption de l'arrêté royal du 28.12.2011 et le condamner à lui verser les allocations d'insertion à partir du 15.9.2015. Elle présentait au 27.9.2018 une durée de chômage de 12,5 ans.

Selon le rapport d'activité de l'ONEM de 2018²³, il y a eu une diminution importante du nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion :

²² Consultable sous <https://ccrek.be>

²³ https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2018/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf, pg 4, 121, 127 et 130

« La limitation du droit aux allocations d'insertion: Cette modification a fait baisser le nombre de CCIDE. Le droit aux allocations d'insertion a en effet été limité à 36 mois ou à 36 mois après le 30^{ème} anniversaire en fonction de la catégorie familiale. En 2018, 5.123 chômeurs qui percevaient une allocation d'insertion au cours des mois précédents sont arrivés en fin de droit. Ce nombre est en diminution. Ils étaient 29.021 en 2015, 7.857 en 2016 et 6.404 en 2017. En ce qui concerne les allocations d'insertion, des conditions d'admission plus sévères sont également entrées en vigueur au cours de l'année 2015. La limite d'âge pour l'introduction d'une demande d'allocation a été abaissée de 30 à 25 ans, et une condition de diplôme s'applique désormais aux jeunes de moins de 21 ans. L'effet de ces mesures, perceptible à partir de 2016, vient encore renforcer l'évolution décrite due à plusieurs modifications réglementaires : notamment la limitation du droit pour une période de 3 ans, la prolongation du stage d'insertion de 9 à 12 mois, et la baisse de l'âge maximal pour l'introduction de la demande (de 30 à 25 ans) entrée en vigueur en 2015. »

« Le nombre de jeunes qui, après le SIP, demandent des allocations d'insertion pour la première fois ("premiers entrants") a considérablement diminué en 2012, tandis que le nombre de jeunes qui accomplissent un SIP a, quant à lui, augmenté »

« Le groupe pour lequel le droit s'est éteint en janvier 2015 présente également des différences considérables quant à la "direction" du flux sortant. La sortie relative vers un emploi (au cours du sixième mois après la fin du droit) était déjà considérablement plus élevée chez les personnes pour qui le droit s'est éteint en février-mars 2015 (37,0%) que chez les personnes qui étaient dans le cas en janvier 2015 (12,8%). Au cours des années suivantes, ce pourcentage a encore augmenté (42,6% selon les résultats provisoires pour 2018, sur la base des sortants du premier semestre) En revanche, la proportion de personnes qui, après la sortie, n'ont plus été retrouvées dans les fichiers de données disponibles semble n'avoir cessé de diminuer (de 80,9% en janvier 2015 à 53,9% au premier semestre de 2018). Un large groupe de sortants (29,3% des sortants au premier semestre de 2018) dont la "direction" de sortie n'est pas connue, reste toutefois enregistré comme demandeurs d'emploi et fait ainsi encore partie de la population active. Une partie d'entre eux sollicite normalement un revenu d'intégration. ».

« Impact des modifications réglementaires depuis 2012

La combinaison d'un flux entrant réduit et d'un flux sortant accru entraîne de nettes diminutions du nombre total de CCI-DE admis sur la base des études. Entre 2011 et 2014, la diminution la plus forte se situait dans la catégorie d'âge la plus jeune où le nouveau flux entrant est le plus fort (-17,4% contre - 12,6% chez les 25-49 ans). En revanche, depuis 2014, la diminution était la plus importante dans la catégorie d'âge des 25-49 ans (-62,7% contre -54,5% chez les jeunes âgés de < 25 ans), car de nombreux cas de fins de droit en 2015 se situaient dans cette classe d'âge. Le fait que cette diminution résulte en grande partie des modifications réglementaires successives ressort d'une comparaison avec

l'évolution des CCI-DE admis sur la base du travail . La classe d'âge des moins de 25 ans a en effet considérablement augmenté en nombre au cours de la période allant de 2011 à 2014 (+18,0%); une augmentation a également été enregistrée dans la classe d'âge des 25-49 ans (+6,8%). Depuis 2014, on enregistre également des diminutions chez les CCI-DE de moins de 50 ans admis sur la base du travail, mais elles restent sensiblement plus faibles que celles observées chez les CCI-DE admis sur la base des études. »

Selon le jugement ici critiqué, par jugement du 13.5.2019 (non produit) le tribunal du travail a, reconnu à Madame B une incapacité de travail du 15.9.2015 au 15.1.2016 et a condamné la mutuelle à l'indemniser pour cette période.

L'arrêté royal du 6.5.2019 a inséré un article 63bis dans l'arrêté royal du 25.11.1991 accordant indéfiniment des allocations de sauvegarde (calculées comme les allocations d'insertion - art. 124bis), à l'expiration du droit aux allocations d'insertion, pour le demandeur d'emploi non mobilisable (c-à-d celui qui, en synthèse, est confronté à une combinaison de facteurs psycho-médico-sociaux qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale ou professionnelle — art. 27,20°) qui collabore activement avec le FOREM.

L'ONEM souligne que les montants mensuels des allocations d'insertion pour, par exemple, un chef de ménage est très proche du RIS pour cette même catégorie. Au 1.1.2021, par exemple, le montant des allocations d'insertion s'élève à 1.373,84 € et celui du RIS s'élève à 1.330,74 €.

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 10.2.2022 , les premiers juges ont

- Reçu le recours et le dit fondé.
- Mis à néant la décision litigieuse.
- Ecarté l'application de l'article 9,2° de l'arrêté royal du 28.12.2011, en ce qu'il modifie l'article 63 §2 à 5 de l'arrêté royal du 25.11.1991 en la présente cause en application de l'article 159 de la Constitution.
- Dit pour droit que c'est l'article 63 § 2 à 5 de l'arrêté royal du 25.11.1991 dans sa version antérieure qui trouve à s'appliquer.
- Condamné l'ONEM à octroyer à Madame B les allocations d'insertion à partir du 15.1.2015 (probablement lire 15.1.2016, fin de son incapacité de travail) et tant qu'elle continue à remplir les conditions d'octroi des allocations (sans

toutefois que l'ONEM ne puisse considérer à posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame B tant en matière de suivi d'activation que d'inscription comme demandeur d'emploi), lesdites allocations étant à majorer des intérêts légaux puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité.

Le jugement a été notifié en date du 11.2.2022.

III.- APPEL

Par requête d'appel reçue au greffe de la cour en date du 22.2.2022, explicitée par voie de conclusions, l'ONEM demande à la cour de réformer le jugement critiqué et de :

A titre principal,

- mettre à néant le jugement dont appel;
- dire que le recours originaire était tardif ;
- confirmer l'exclusion du bénéfice des allocations d'insertion au

15.9.2015 ;

A titre subsidiaire,

- dire le recours originaire recevable ;
- cependant, dire pour droit que la partie intimée doit être exclue du bénéfice des allocations d'insertion à dater du 15.9.2015;
- anéantir le jugement dont appel ;

A plus titre subsidiaire,

• si par impossible, la Cour retenait une violation de l'obligation de standstill et écartait la nouvelle mouture de l'article 63 de l'AR du 25/11/1991 prévoyant réglementation du chômage au profit de l'ancienne disposition la précédent directement, il y a lieu de retenir 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 » conformément à l'article 152 de l'AR du 25/11/1991 portant réglementation du chômage.

Madame B demande à la cour de :

- Confirmer le jugement dont appel;
- Réformer le jugement dont appel concernant la question du respect de l'obligation de justification de la mesure litigieuse, formant ainsi appel incident. ;

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

Les appels, introduits dans les formes et délais légaux, sont recevables.

V.- APPRÉCIATION

1. La recevabilité du recours original

Madame B conteste deux décisions, une première décision prise par l'ONEM à une date indéterminée qui ne l'admet plus au bénéfice des allocations de chômage au-delà du 31.12.2014 et la seconde datée du 17.12.2015 décidant de ne pas la réadmettre au bénéfice des allocations d'insertion au 15.9.2015.

a) En ce qui concerne le refus d'admettre Madame B au droit aux allocations d'insertion B à partir du 1.1.2015 en application de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991,

La décision par laquelle Madame B a été admise, le 29.5.1989, au bénéfice des allocations dites à l'époque « d'attente » illimité dans le temps a été prise sur base de la législation tel qu'en vigueur à l'époque.

Il ne peut en aucun cas s'agir, d'une « *décision* » prévue par le § 5 de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 (en vigueur seulement depuis le 1.1.2012), « *par laquelle, en application des §§ 2 et 3 (de cet article 63), le droit aux allocations d'insertion est accordé pour une période limitée dans le temps* », ces §§ 2 et 3 n'étant en vigueur également que depuis le 1.1.2012 et ne visant d'ailleurs que le droit aux allocations d'insertion pour une période limitée dans le temps.

Or c'est uniquement une telle décision prise en application des §§ 2 et 3 qui, selon le § 5, « *n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations* » et qui ne doit dès lors faire l'objet d'une notification par l'ONEM.

Qu'une décision d'exclusion a été prise est manifeste, Madame B ne percevant plus, depuis le 1.1.2015 (ou le 15.9.2015) les allocations d'insertion.

Il s'agit d'une décision au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social à savoir un « *acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une institution de sécurité sociale et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'une ou de plusieurs assurés sociaux* » (Article 2, 8) qui devait être notifiée (article 16 de la loi et l'article 146, alinéa 4, 1° de l'arrête royal du 25.11.1995 qui dispose que « *La décision du directeur est en outre notifiée au chômeur par lettre ordinaire,*

si la décision entraîne: 1° un refus, une exclusion ou une suspension du droit aux allocations ») et qui devait, pour faire courir le délai de recours de 3 mois (article 23) contenir les mentions suivantes (Article 14 al 1^{er} et 2) :

- 1° la possibilité d'intenter un recours devant la juridiction compétente;
- 2° l'adresse des juridictions compétentes;
- 3° le délai et les modalités pour intenter un recours;
- 4° le contenu des articles 728 et 1017 du Code judiciaire;
- 5° les références du dossier et du service qui gère celui-ci;
- 6° la possibilité d'obtenir toute explication sur la décision auprès du service qui gère le dossier ou d'un service d'information désigné.

En l'espèce, il n'est pas contesté qu'aucune décision écrite n'a été notifiée à Madame R par l'ONEm.

Le délai de recours n'a donc pas commencé à courir.

L'ONEm soutient alors que ce délai de recours avait commencé à courir à partir de la prise de connaissance par Madame R de la décision en question en application de l'article 23 de la « charte » de l'assuré social qui dispose que :

« Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification.

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

En l'espèce, l'ONEM a bien pris une décision, il n'y a donc pas de carence dans son chef, de manière que le second alinéa de l'article 23 ne s'applique pas.

En ce qui concerne la prise de connaissance prévue dans l'alinéa 1^{er}, comme point de départ du délai de recours, il convient tout d'abord de rappeler que cette référence vise uniquement la décision qui ne doit pas être notifiée, telle, par exemple, la décision d'indexation des allocations ou la décision de paiement qui constitue l'exécution d'une décision de principe déjà notifiée²⁴, quod non en l'espèce.

²⁴ en ce sens, voy. B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, Les droits et obligations du chômeur, B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, Les droits et obligations du chômeur, Editions Labor, 1986, p. 26 et C. trav. Liège, 5 décembre 2000, R.G. n° 6339/99, juportal.be.

Surabondamment, même à supposer que c'était la prise de la connaissance de la décision qui avait fait courir le délai de recours en l'espèce, il incombe à l'ONEM de prouver le moment de la prise de connaissance de cette décision par Madame B et également que cette décision comportait les mentions précisées dans l'article 14 précité.

Madame B ne bénéficiant plus du droit aux allocations d'insertion après le 1.1.2015 (ou le 15.9.2015), elle a dû forcément s'en rendre compte. Mais à quelle date précise ? Et était-elle alors informée, notamment, des voies et délais de recours ?

L'ONEM soutient alors que Madame B a dû avoir été informée par son organisme de paiement de la modification de sa situation en application de l'article 24, §1 de l'arrêté royal du 25.11.1991, et, notamment de « 2° *Faire et transmettre au travailleur toute communication et tout document prescrits par l'Office.* » et « 4° *d'intervenir comme service d'informations auprès duquel le chômeur peut obtenir des informations complémentaires sur ses droit et ses devoirs et sur les décisions qui le concernent.* »

Le dossier ne contient cependant aucune pièce à ce sujet.

Il serait illusoire de penser que de tels documents pourraient encore être apportés plus de 8 ans après que l'ONEM a mis fin au droit aux allocations d'insertion de Madame B.

D'ailleurs, une éventuelle annonce adressée au chômeur par l'ONEM ou l'organisme de paiement (comme le formulaire-modèle produit par l'ONEM en pièce 5 de son dossier) selon laquelle il ne percevra « *en principe* » plus d'allocations à partir d'une certaine date qui « *peut encore être postposée* » (si le chômeur a récemment travaillé, s'il bénéficie d'une dispense pour formation ou études ou si en cas de handicap au travail, il participe aux actions d'accompagnement proposées par le FOREm), ne constitue toujours pas à ce stade une décision d'exclusion effective. Il s'agit bien d'une simple information intermédiaire.

Surabondamment, il peut être raisonnablement exclu que l'information donnée par l'organisme de paiement ait eu lieu par lettre recommandée (même l'ONEM n'a recours à ce moyen qu'exceptionnellement) de sorte que la date exacte de l'envoi reste incertaine et encore plus la question de savoir si cette information contenait les mentions requises pour faire courir le délai. Il ne ressort d'aucun élément du dossier que Madame V aurait reçu les informations requises par un autre moyen.

Un doute persiste qui doit profiter à Madame B.

L'ONEm ne prouve ainsi pas que le délai de recours était expiré ou avait même commencé à courir au moment où le recours originaire a été introduit.

Le recours originaire a ainsi été reçu à juste titre par le premier juge.

L'appel principal n'est pas fondé sur ce point.

b) La décision du 17.12.2015 a été notifiée par lettre simple.

La date de la notification reste ainsi incertaine. Il ne peut pas être déduit avec la certitude requise du fait que Madame B percevait une aide financière du CPAS qu'elle était suffisamment informée de la teneur de la décision de l'ONEM et des possibilités de recours et des délais pour la contester.

Le recours originaire contre cette 2^{ème} décision a ainsi été reçu à juste titre par le premier juge.

L'appel principal n'est ainsi pas fondé sur ce point.

1. Le fond

Madame B sollicite l'écartement de l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28.12.2011 en ce qu'il modifie (ou insère) l'article 63 § 2 à 5 de l'arrêté royal du 25.11.1991 aux motifs que :

A. L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a été adopté en violation des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En effet, l'obligation de l'Etat belge en ce qui concerne la justification de l'urgence n'avait pas été respecté.

En vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12.1.1973, les avant-projets d'arrêtés réglementaires sont, en règle, soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 84, § 1^{er}, des mêmes lois, le délai imparti à la section de législation du Conseil d'Etat est le plus fréquemment de 30 jours, réduits à 5 jours ouvrables en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande (prorogeables à 8 jours lorsque l'avis de l'assemblée générale est requis). Lorsque l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que dans ce cas, le Conseil d'Etat borne son examen à 3 points : la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi de l'accomplissement des formalités prescrites.

La section de législation du Conseil d'Etat contrôle bien entendu l'urgence invoquée pour demander un avis en 5 jours et s'il estime qu'elle n'est pas présente, soit que la motivation de l'urgence soit tout simplement absente, soit qu'elle ne soit pas exacte ou pas pertinente, il déclare la demande d'avis non-recevable²⁵, ce qui

²⁵ M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 199-200.

implique que l'avis émis se limite au constat de l'absence d'urgence et n'aborde pas même les trois points précités.

Mme D. soutient que c'est à tort que le gouvernement, lorsqu'il a soumis l'avant-projet d'arrêté qui allait devenir l'arrêté royal du 28.12.2011, a invoqué l'urgence et demandé un avis en 5 jours. Elle se prévaut de la sanction attachée par le droit public à cette invocation erronée de l'urgence dans le cas des arrêtés réglementaires.

En effet, il est constant que l'auteur d'un arrêté réglementaire qui s'abstient de demander un avis alors qu'il y est légalement tenu ou qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans un délai raccourci, viole lui-même une forme prescrite à peine de nullité, viciant le produit final du processus tronqué, ce qui a pour conséquence l'illégalité de celui-ci. Par le truchement de l'article 159 de la Constitution, l'arrêté réglementaire qui n'est pas conforme aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12.1.1973 doit être écarté par les juridictions judiciaires²⁶. De façon plus lapidaire, l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat sans que soit justifiée l'urgence invoquée, entraîne l'illégalité de l'arrêté²⁷. Il peut également être annulé par le Conseil d'Etat²⁸. L'appréciation des juridictions sur cette question est indépendante de celle de la section de législation elle-même.

Toutefois, lorsque l'avis de la section législation du Conseil d'Etat a été sollicité endéans un délai raccourci de 5 jours, l'on enseigne sur le contrôle juridictionnel a posteriori des cours et tribunaux sur la base de l'article 159 de la Constitution que :

« Si un contrôle juridictionnel a posteriori de la motivation spéciale de l'urgence invoquée en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées s'avère donc nécessaire, voire même indispensable, afin d'éviter toute tentation dans le chef

²⁶ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, la Charte, 2015, p. 2034, M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 198-199.

²⁷ Cass., 9 septembre 2002 et Cass., 25 novembre 2002, www.juridat.be, qui concernent tous deux une espèce en chômage : « Que, cependant, pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité que leur confie l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé, voire détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence ; Attendu que tant le préambule de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 que celui de l'arrêté ministériel du 27 avril 1994 motivent l'urgence alléguée par la nécessité d'informer rapidement les organismes et chômeurs concernés des changements que ces textes apportent au régime du travail bénévole ; Que de telles considérations se bornent à indiquer la raison pour laquelle une publication rapide du nouvel arrêté s'avère nécessaire mais ne décrivent pas les circonstances particulières rendant l'adoption des mesures envisagées urgente au point de ne pas permettre de consulter le Conseil d'Etat, même dans un délai de trois jours ; qu'elles ne satisfont pas à l'exigence légale de motivation spéciale de l'urgence ; Attendu que l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat sans que soit justifiée l'urgence invoquée entraîne l'illégalité de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 et de l'arrêté ministériel du 27 avril 1994 ; Attendu qu'il appartenait dès lors à la cour du travail d'écarter, même d'office, l'application de ces textes ».

²⁸ M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 198-199. Voy. p. ex. C.E., n° 126.817, 5 janvier 2004

du demandeur d'avis de recourir abusivement à la procédure de demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, il n'en reste pas moins qu'une annulation ou qu'un refus d'application d'un arrêté réglementaire, décidé parfois quelques années après son entrée en vigueur, peut, compte tenu des circonstances et du peu de complexité du texte mis en cause, apparaître disproportionné. Il convient à cet égard de ne pas oublier que, contrairement à l'hypothèse de l'urgence spécialement motivée au sens de l'article 3, § 1^{er} alinéa 1^{er}, des lois coordonnées, un avis est, cette fois, donné sur le projet de texte, fût-il obligatoirement limité aux points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase, des lois coordonnées. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que la section du contentieux administratif a, à diverses reprises, fait preuve de réserve en la matière, en rappelant, notamment, que c'est à la section de législation qu'il incombe, en premier lieu, d'apprécier la pertinence de la motivation spéciale de l'urgence et que, dès lors que cette pertinence a été admise par la section de législation, ce n'est que dans des circonstances relativement exceptionnelles que la pertinence de l'urgence ainsi préalablement acceptée par la section de législation pourrait, par la suite, être remise en question par la section du contentieux administratif ou, le cas échéant, par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, en application de l'article 159 de la Constitution.

Il en va ainsi même s'il est vrai que, tant la section du contentieux administratif que ces juridictions ne sont pas, en soi, tenues par l'attitude adoptée par la section de législation. La réalité ou la pertinence de l'urgence alléguée dans une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables pourront, notamment, être remises en cause, même si cette urgence a été acceptée par la section de législation, s'il apparaissait des débats ultérieurs devant le juge, soit que la section de législation a été induite en erreur par le demandeur d'avis quant à la pertinence ou à la réalité de l'urgence invoquée, soit que cette pertinence ou cette réalité ont par la suite été contredites en raison d'éléments ou de circonstances postérieurs à l'avis de la section de législation - comme, par exemple, une lenteur, non justifiable, dans le traitement ultérieur du dossier et, notamment, dans l'adoption ou dans la publication ou la fixation de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté - voire même antérieurs à cet avis, mais non connus par la section de législation au moment où elle a donné son avis »²⁹.

A cet égard, il a ainsi «été considéré que le recours à la consultation en urgence de la section de législation est suffisamment motivé lorsqu'il apparaît que le recours à la procédure ordinaire risquait de compromettre l'efficacité du texte ou la réalisation du but recherché par son auteur »³⁰

²⁹ J. Jaumotte, E. Thibaut et J. Salmon, Le Conseil d'État de Belgique, Bruylant, 2012, pp.257-260; dans le même sens C.E. n° 196.106, 16 septembre 2009, A.P.T., 2009 (sommaire), liv. 4, 330; S. Palate, «Aspects institutionnels de la réglementation du chômage » in La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Kluwer, 2011, p. 28 et s.

³⁰ J. Jaumotte, E. Thibaut et J. Salmon, op. cit., pp. 261-262.

En l'espèce, il ressort du préambule de l'arrêté royal du 28.12.2011 que le Conseil d'Etat a rendu un avis dans les 5 jours, l'urgence invoquée étant motivée comme suit:

« 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 ».

Il ressort de l'avis n° 50.751/1, donné le 21.12.2011 par la section législation du Conseil d'Etat, que l'urgence invoquée n'a nullement été critiquée par le Conseil d'Etat (voir page 6 de l'avis). Nonobstant ce constat, la cour n'aperçoit pas de circonstances particulières ou exceptionnelles permettant de remettre en cause la pertinence de l'urgence. En effet : L'avis a été sollicité en décembre 2011 et il était prévu que l'arrêté entre en vigueur le 1.1.2012, ce qui a effectivement été le cas et confirme l'urgence. On peut par ailleurs comprendre la nécessité de faire débiter une telle mesure dès le 1^{er} janvier de l'année civile, eu égard aux multiples délais contenus par cet arrêté et à la nécessaire compréhension et clarté pour les citoyens concernés.

Dans son d'ailleurs excellent avis³¹, Monsieur l'avocat général M. SIMON rappelle pertinemment que par ailleurs suite à la crise politique survenue après les élections législatives fédérales belges du 13.6.2010, le gouvernement n'a été formé que le 6.12.2011. Durant ce laps de temps, aucune mesure d'envergure n'a pu être prise, le gouvernement étant en affaires courantes. Le gouvernement a donc fait preuve de diligence pour adopter la mesure critiquée, ce qui confirme à nouveau l'urgence invoquée.

Il était ainsi justifié de demander un avis dans un délai de 5 jours. L'arrêté royal du 28.12.2011 n'est pas entaché d'illégalité formelle.

L'appel incident n'est pas fondé.

B. D'une violation du principe de « standstill »

Les articles 36 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage organisent le droit aux allocations d'insertion. Le régime de ces allocations constitue une dérogation au principe selon lequel l'assurance-chômage couvre le

³¹ Qui, selon la note en bas de page, été rédigé avec le précieux concours de Monsieur Alan YERNAUX, juriste de l'Auditorat général

risque de la perte d'emploi. La réglementation ne se fonde en ce cas pas sur l'idée de l'assurance, mais sur celle de la solidarité puisqu'elle organise une indemnisation sans cotisations préalables et sur une base forfaitaire plutôt qu'en remplacement d'un revenu professionnel perdu³².

Pour rappel, au moment où les allocations d'insertion, appelées alors allocations d'attente, ont été reconnues à Madame B, elles étaient illimitées dans le temps.

La limitation du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois et les tempéraments qui l'assortissent a été introduite dans l'arrêté royal du 25.11.1991 par l'article 9 de l'arrêté royal du 28.12.2011 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 25.11.1991 portant réglementation du chômage, entré en vigueur le 1.1.2012.

Cette nouvelle disposition légale a été appliquée à Madame B dont la situation s'est ainsi aggravée.

Elle invoque alors en sa faveur l'obligation de *standstill* qui garantit, en principe, le maintien du niveau de protection conférée antérieurement en invoquant :

- L'article 23 de la Constitution coordonnée qui s'énonce comme suit :

« 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 :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

³² J.F. Funck et L. Markey, Droit de la sécurité sociale, Bruxelles, Larcier, 2014, 2ème éd., p. 232.

Cet article n'a pas d'effet direct mais il s'agit d'un droit programmatique qui doit être mis en œuvre par les différents législateurs.³³

- l'article 12 de la Charte sociale européenne³⁴ et les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels³⁵ à savoir de conventions internationales ratifiées par la Belgique mais également dépourvues d'effet direct³⁶.

a) Les principes³⁷

Ces textes impliquent, notamment en matière de sécurité sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général³⁸.

³³ D. BARTH, *Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre ?* in Questions choisies en droit de la sécurité sociale, CUP, Anthemis, 2021, pg 481

³⁴ Cet article 12 dispose ce qui suit :

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent :

- 1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale ;*
- 2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale ;*
- 3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ;*
- 4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer :*
 - a. l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties ;*
 - b. l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties.*

³⁵ Ces articles disposent que :

Article 9

Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

Article 11

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

(...)

³⁶ L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 804.

³⁷ Dans un arrêt récent du 29.8.2022 (RG2021/AN/160), la 6^{ème} chambre de cour de céans a dressé les principes en la matière, il en est de même dans l'avis écrit du ministère public dans la présente affaire. La présente chambre de la cour les reprend en large partie.

³⁸ En ce sens : Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, n° S.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° S.14.0042.F, *juridat* ;

Le contrôle que les juridictions peuvent exercer sur le respect de cette obligation n'est pas un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs³⁹.

Il ne faut ainsi pas perdre de vue que les pouvoirs publics ont une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui relève de l'intérêt général, le niveau de protection requis et pour fixer les modalités et le contenu concret à donner à ces droits⁴⁰. Les cours et tribunaux ne sauraient sanctionner leur choix que s'il est manifestement déraisonnable.⁴¹ Un recul du niveau de protection reste possible, mais à condition qu'il soit justifié. Il n'y a pas de « bétonnage » des droits sociaux acquis. De l'avis même des principaux défenseurs de l'obligation de *standstill*, une telle conception serait dangereuse car elle pourrait dissuader le législateur ou l'autorité réglementaire de prendre des mesures progressistes, par crainte de ne jamais pouvoir revenir en arrière, et elle paralyserait l'action des majorités parlementaires ultérieures alors que la charge financière de l'augmentation du niveau de protection repose généralement sur elles⁴².

Le contrôle du respect de l'obligation de *standstill* doit être accompli selon le raisonnement suivant :

1. vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution ou des textes supranationaux, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ;
2. vérifier si ce recul est sensible ou significatif, en termes relatifs et non absolus ;
3. vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs ;
4. vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs⁴³.

S'agissant des motifs d'intérêt général avancés par l'autorité pour justifier le recul de protection sociale constaté, ils ne doivent pas nécessairement résulter du

Voy. aussi, entre autres: C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be; C. C., n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be.

³⁹ C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, R.G. n°2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, R.G. n°2019/AB/255.

⁴⁰ I. Hachez, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », R.B.D. C., 2007, p. 72: « L'obligation de standstill est alors apparue comme un moyen terme entre, d'une part, la volonté de dénier tout effet direct aux droits-créances et, d'autre part, le souci de néanmoins leur donner néanmoins leur donner une effectivité allant au-delà de la simple directive interprétative »; 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 », www.terralaboris.be.

⁴¹ D. BARTH, op.cit. pg 503 et 504

⁴² I. Hachez, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », R.B.D. C., 2007, pp. 76-78.

⁴³ 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.

texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis a posteriori par son auteur⁴⁴. Ils peuvent ressortir, par exemple, de la motivation de l'urgence pour obtenir un avis dans des délais raccourcis de la section de législation du Conseil d'État, d'une déclaration gouvernementale et, selon D. BARTH, pourquoi pas, de déclarations faites lors d'une conférence de presse à l'occasion de l'adoption de la norme.⁴⁵

A raison, la doctrine insiste cependant sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés a priori mais qui ont été avancés après coup - avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistant⁴⁶. En l'absence d'explications écrites préalables à l'adoption de la mesure, le juge peut constater qu'il lui est impossible de se cantonner à un contrôle marginal de la proportionnalité, voir même d'exercer le moindre contrôle de proportionnalité⁴⁷. A l'inverse, l'existence d'une motivation n'ôte pas au juge le pouvoir de contrôler les motifs et le raisonnement avancés par l'auteur de la norme, mais il se limitera à un contrôle marginal.⁴⁸

Quel que soit le motif lié à l'intérêt général et l'objectif invoqués, les autorités doivent pouvoir justifier que la mesure adoptée est⁴⁹:

- appropriée par rapport à ce but, c'est-à-dire la norme litigieuse doit être apte à atteindre le motif général avancé par son auteur ; autrement dit, elle doit être pertinente par rapport au but qui lui est assigné⁵⁰ ou en quoi elle permet de l'atteindre⁵¹ ;

⁴⁴ 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 oeuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », disponible sur www.terralaboris.be, n° 14.

⁴⁵ D. BARTH, op. cit. pg 509

⁴⁶ D. Dumont, op. cit., n° 53 et les références citées.

⁴⁷ C. tray. Bruxelles, 18 septembre 2019, RG n° 2017/AB/473, www.terralaboris.be; C. tray. Liège, div. Liège, 2 juin 2020, RG n° 2018/AL/231, www.terralaboris.be.

⁴⁸ F. Lambinet, « Mise en oeuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », 13 avril 2018, p. 10, www.terralaboris.be.

⁴⁹ ibidem , p. 9,

⁵⁰ D. BARTH, op. cit. pg 505

⁵¹ Voy. par exemple C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.9.7: la Cour constitutionnelle a considéré que l'instauration d'une condition de résidence effective en Belgique de dix ans, dont au moins cinq années ininterrompues, pour pouvoir bénéficier de la GRAPA, n'est pas pertinente au regard du but poursuivi. La Cour a admis que les objectifs poursuivis par le législateur sont légitimes (maîtriser l'évolution du coût de la GRAPA — qui aurait doublé en dix ans —; mettre fin à certains abus de la part de personnes qui viennent s'établir en Belgique dans le seul but de profiter de cet avantage social ; subordonner le bénéfice de cet avantage — issu d'un régime non contributif — à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique), mais elle n'aperçoit pas en quoi cette condition de résidence, à n'importe quel stade de la vie, démontre un lien suffisant avec la Belgique,

- nécessaire et donc la moins attentatoire aux droits protégés, pour atteindre ce but⁵². Il n'incombe pas au juge de s'assurer qu'aucun autre moyen n'eut été envisageable pour atteindre le but recherché, d'examiner chaque alternative suggérée par la personne préjudiciée par la mesure, ou encore de faire des études d'incidence⁵³. Mais il lui revient de s'assurer que l'auteur de la mesure a suffisamment envisagé les alternatives possibles et qu'il a pu raisonnablement se résoudre à adopter la mesure litigieuse⁵⁴ ;
- proportionnée, les préjudices causés par la mesure ne pouvant pas être démesurés par rapport aux bénéfices escomptés. Il s'agit d'anticiper, au terme d'une balance des intérêts, les préjudices qui vont en résulter en contrepartie des avantages escomptés.⁵⁵

La pertinence et la nécessité de la norme, ainsi que le test de proportionnalité au sens strict doivent être appréciés au moment de l'adoption de la norme⁵⁶. La circonstance qu'après l'entrée en vigueur de la mesure, le résultat escompté ne soit pas nécessairement atteint n'énervé pas le fait qu'elle a pu paraître appropriée et nécessaire au moment de son adoption. Toutefois dans un arrêt sur le sujet précis du contrôle de l'article 63, §2 de l'arrêté royal du 25.11.1991 au regard de l'obligation de *standstill*, la Cour de cassation a posé le principe de la vérification ultérieure que la mesure 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 objectifs⁵⁷.

permet de lutter contre le shopping social et expliquerait à elle seule l'augmentation du coût budgétaire de la GRAPA, alors que les travaux préparatoires font aussi référence à d'autres facteurs comme le vieillissement de la population et les modifications de la législation sur les pensions.

⁵² C. tray. Bruxelles, 18 janvier 2017, RG n° 2015/AB/501, www.terralaboris.be ; C.C., 21 juin 2018, n° 77/2018, B.17.2; C.C., 1er octobre 2015, n° 133/2015, B.9.4 (la Cour estime que la mesure est disproportionnée par rapport aux buts poursuivis, sur la base d'un raisonnement qui révèle qu'il était possible d'atteindre ces objectifs par d'autres moyens moins attentatoires — Voy. 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. 623).

⁵³ C. tray. Liège, 25 mars 2019, RG n° 2017/AL/441, www.terralaboris.be ; C. tray. Liège, 11 septembre 2017, J.T.T., 2018, p. 39.

⁵⁴ Voy. 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. 609 ; C. tray. Bruxelles, 11 septembre 2019, RG n° 2016/AB/651 et 2016/AB/661, www.terralaboris.be; C. tray. Bruxelles, 18 septembre 2019, RG n° 2017/AB/473, www.terralaboris.be.

⁵⁵ D. BARTH, op. cit. pg 509

⁵⁶ D. BARTH, op. cit. pg 512 qui défend également la thèse qu'une norme qui au moment de son adoption ne laissait pas supposer qu'elle serait pertinente, nécessaire et proportionnée au sens strict mais qui le serait après coup, ne devrait pas être sanctionnée par le juge.

⁵⁷ Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEm, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, terralaboris.be), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

La proportionnalité du recul du niveau de protection doit s'apprécier de manière abstraite et non individuelle. Il ne s'agit donc pas d'apprécier la norme *in concreto* par rapport à la situation de chaque intéressé mais bien *in abstracto* par rapport à l'ensemble des personnes visées par le recul de la protection.

En ce qui concerne la charge de la preuve du respect ou de la violation de l'obligation de standstill, elle incombe, s'agissant de la validité d'un acte de l'autorité législative ou réglementaire, à cette autorité ou, en son absence à la cause, à la partie qui invoque son acte légal ou réglementaire⁵⁸. Par application du principe général de légalité, il appartient en effet à l'autorité, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi, de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle⁵⁹.

Cette règle, traditionnelle au contentieux administratif, ne s'applique pas différemment devant les juridictions judiciaires ou sociales. Les règles sur la charge de la preuve sont en effet déterminées par la nature de la question en cause et non par la juridiction devant laquelle elle est posée.

Est également indifférente la circonstance que cette question se pose à l'occasion d'un litige en matière de prestations de sécurité sociale, dans le cadre duquel la charge de la preuve des conditions d'octroi de la prestation repose normalement sur celui qui prétend disposer du droit subjectif à cet octroi⁶⁰. Cette règle générale ne détermine en effet pas la charge de la preuve applicable pour toutes les questions (validité d'un acte administratif, respect de la prescription ou des règles de recevabilité⁶¹, validité d'éléments de preuve invoqués par une partie, etc.) qui se posent de manière incidente. Chacun de ces incidents connaît, au plan de la charge de la preuve, ses règles propres.

⁵⁸ Voy. I. Hachez, op. cit., p. 437 et ss. et les références citées ; D. BARTH, op. cit. pg 509-510

⁵⁹ Voy. e.a. : C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier 1968, p. 250 ; H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; « Il résulte du principe de l'Etat de droit que l'autorité n'est habilitée à agir que lorsqu'elle y a été autorisée par ou en vertu de la loi. Cela implique qu'en cas de litige – même si sa décision demeure exécutoire jusqu'à son éventuel retrait ou son éventuelle annulation - l'autorité doit produire les éléments qui prouvent la légalité de son action, c'est-à-dire qui établissent qu'elle a agi dans les limites de son habilitation, à l'égard de tous les éléments liés en droit, c'est-à-dire non discrétionnaires, de la décision litigieuse » (C.E., 27 janvier 1967, n° 12.187, *Craps c/ Etat belge*) ; « Si un requérant conteste que la décision qu'il attaque est dépourvue du fondement de fait requis en droit, l'autorité est tenue de démontrer, pièces à l'appui, quels sont les éléments qui ont servi de fondement à la décision attaquée. Si l'autorité n'apporte pas cette preuve, la décision attaquée doit être réputée ne pas présenter le fondement légal requis, ce qui entraîne l'annulation de la décision » (C.E., 23 mars 1982, n° 22.140) ; « Considérant qu'en raison du caractère objectif du contentieux de l'annulation, il incombe à l'auteur d'un acte attaqué (...) de produire les éléments de nature à établir la légalité de cet acte » (C.E., 31 mai 2001, n° 96.008).

⁶⁰ Voy. H. Mormont, op. cit., n° 80.

⁶¹ Voy. Cass., 15 janvier 1999, R.W., 2001-2002, p. 451.

L'effet de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution ou des textes supranationaux cités 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 âgées. 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 25.11.1991 portant réglementation du chômage⁶².

Comme déjà signalé ci-devant, la Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur le sujet précis du contrôle de l'article 63, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au regard de l'obligation de *standstill*. Saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de *standstill*, la Cour⁶³ a cassé l'arrêt et a dit pour droit ce qui suit :

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

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

Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention des centres publics d'action sociale.

⁶² Cass., 14 septembre 2020, R.G. S.18.0012.F, Juportal.

⁶³ Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEm, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, terralaboris.be), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

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. »

b) En l'espèce

1. Le recul significatif du niveau de protection

Madame B bénéficiait des allocations d'insertion qui lui sont supprimées. Il s'agit d'un recul significatif du niveau de protection ce que l'ONEM ne conteste pas.

2. Les motifs liés à l'intérêt général

Pour rappel : Le préambule de l'arrêté royal du 28.12.2011 précité indique :

« 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 ».

Il se déduit de cette motivation, même si elle n'est pas énoncée en lien avec la question du respect de l'obligation de *standstill* qui incombait au Roi, que Celui-ci a poursuivi des objectifs macro-économiques (la mise en place d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes) budgétaires très larges définis en coordination avec l'Union Européenne.

Ces objectifs sont précisés et confirmés par les éléments repris ci-devant dans l'exposé des faits dont l'accord du gouvernement du 1.12.2011, la note de politique générale du 20.12.2011, les différents programmes nationaux de réforme (PNR), les lignes directives européennes, les rapports annuels de l'ONEM,

Ces deux objectifs relèvent de l'intérêt général.

Les motivations étant formulées de manière suffisamment précise, le contrôle de la cour doit se limiter à un contrôle marginal.

3. Recul approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs;

La seule référence aux objectifs d'intérêt général évoqués dans le préambule de l'arrêté royal du 28.12.2011 est insuffisante pour rapporter la preuve du caractère pertinent et proportionné du nouveau texte.

Mais l'ONEm avance en l'espèce des explications détaillées et dépose un dossier de pièces pertinentes qui prouvent à suffisance que le recul de protection social examiné était raisonnable, approprié et nécessaire.

En effet, comme il résulte des éléments repris dans l'exposé des faits, dont le « *six pack* », la Décision du Conseil de l'Union européenne du 21.10.2010, le Programme national de réforme (PNR) 2011 et 2012, les Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011, les rapports annuels de l'ONEm notamment pour les années 2011 et 2012, ... la réforme mise en cause s'inscrit dans une réflexion large sur la manière d'atteindre les objectifs que les autorités se sont fixés à savoir le relèvement du taux d'emploi et l'assainissement des finances publiques.

Dans le cadre de ses propres compétences, l'autorité fédérale a envisagé un large panel de mesures pour renforcer le taux d'emploi en Belgique et, par conséquent, de réduire les dépenses publiques au niveau du chômage: renforcer l'attractivité du travail (augmenter le salaire net en augmentant la quotité exemptée d'impôt et en relevant le salaire minimum), encourager l'emploi des travailleurs âgés (réforme des fins de carrière), favoriser la création d'emploi (en augmentant les réductions de cotisations sociales pour les premiers engagements), augmenter la qualité de l'emploi, moderniser le droit du travail, renforcer les conditions d'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, promouvoir l'égalité dans l'emploi et lutter contre la fraude sociale.

L'accord de Gouvernement de 2011, les PNR de 2011, 2012 et 2013, les accords de coopération conclus en 2013 démontrent que l'Etat fédéral s'est concerté avec les entités fédérées pour déterminer les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre le chômage et les a pressées de prendre des mesures dans le même sens, dans le but que l'Etat belge dans son ensemble atteigne les objectifs qu'il s'est fixé vis-à-vis de l'Union européenne.

La réforme du régime de chômage est une des mesures censées permettre d'augmenter le taux d'emploi. Cette réforme inclut elle-même différents aspects à savoir celle portant sur les allocations d'attente, la dégressivité, la disponibilité etc...

Compte tenu du contexte macro-économique et budgétaire décrit précédemment, le Gouvernement a pu légitimement considérer que la limitation dans le temps des allocations d'attente, devenues allocations d'insertion, pouvait inciter les bénéficiaires à se réinsérer sur le marché du travail. Il n'est pas déraisonnable de penser que cette mesure est susceptible d'atteindre cet objectif : outre la crainte de la privation des allocations, la limitation dans le temps du droit aux allocations donne un signal clair aux bénéficiaires que le droit à l'allocation d'insertion est censé être une 'transition', une étape temporaire entre la sortie des études et l'entrée sur le marché du travail (= insertion professionnelle), et non un filet de sécurité sur lequel le chômeur peut compter indéfiniment à chaque perte d'emploi (ce qui est le rôle de l'allocation de chômage proprement dite, laquelle requiert d'avoir cotisé au préalable). La modification des termes utilisés (le « *stage d'attente* » devient le « *stage d'insertion* » et les « *allocations d'attente* » deviennent les « *allocations d'insertion* ») traduit d'ailleurs ce changement dans l'intention de l'autorité réglementaire.

Combinée avec un suivi strict du comportement de recherche d'emploi des personnes concernées, ainsi qu'un accompagnement individualisé organisé par les entités fédérées et diverses mesures destinées à encourager l'embauche des jeunes, cette mesure d'insertion pouvait raisonnablement apparaître comme une mesure susceptible de contribuer à atteindre l'objectif de lutter contre le chômage chez les bénéficiaires de cette allocation.

Puisque la mesure litigieuse, et les autres auxquelles elle est associée, pouvaient raisonnablement laisser espérer une insertion professionnelle accrue des bénéficiaires des allocations d'insertion, elles pouvaient également faire raisonnablement présager des réductions des dépenses publiques au niveau du régime de chômage. Ainsi, la limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui s'inscrit dans un ensemble de mesures, pouvait donc paraître appropriée pour participer à l'assainissement des finances publiques.

Il ressort d'ailleurs à suffisance des rapports annuels de 2011 et 2012 de l'ONEM que le gouvernement et l'Office 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.

Il résulte encore à suffisance des éléments du dossier dont les rapports annuels de l'ONEM et particulièrement ceux des années 2015, 2016 et 2018 et du Cahier 2016 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale que l'accomplissement des deux objectifs poursuivis a été concrètement vérifié et que ces derniers ont même, tout au moins partiellement, été atteints et ce dans, notamment, dans la catégorie dont relève Madame B qui avait au moment de la décision 45 ans.

Eu égard à ce qui précède, la réforme des allocations d'attente et leur limitation dans le temps ont pu paraître raisonnablement nécessaires et appropriés aux yeux

du Gouvernement par rapport au but poursuivi de lutte contre le chômage, et notamment celui des jeunes. Il en va de même pour l'objectif de réduire le déficit public et assainir les finances publiques.

4. Recul proportionné à ces motifs

Les allocations d'insertion, comme déjà relevé, constituent un régime dérogatoire au principe selon lequel l'assurance-chômage couvre le risque de la perte d'emploi et qui ne se fonde pas sur l'idée de l'assurance, mais sur celle de la solidarité puisqu'il organise une indemnisation sans cotisations (suffisantes) préalables et sur une base forfaitaire plutôt qu'en remplacement d'un revenu professionnel perdu. Il est sans doute davantage envisageable dans ce cadre que dans celui d'un (relativement) strict régime assurantiel de revenir sur la protection sociale existante.

La mesure en cause ne consiste pas en une suppression pure et simple des allocations d'insertion, mais en une limitation dans le temps de leur octroi, qui avait vocation à être temporaire s'agissant d'allocations destinées à favoriser l'intégration des jeunes travailleurs les moins qualifiés sur le marché du travail. La durée de 36 mois retenue, n'apparaît pas insignifiante, symbolique ou totalement insuffisante à réaliser cette insertion professionnelle, d'autant moins que :

- les périodes antérieures au 1.1.2012 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. Il s'agit là d'une mesure transitoire qui contribue de manière significative à ne pas donner au recul de protection sociale en question un caractère disproportionné.
- 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, le bénéficiaire peut obtenir le maintien de son droit pendant une période supplémentaire de 2 ans (pour les demandeurs d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique et pour les demandeurs d'emploi qui justifient d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33%).

Finalement, le régime des allocations d'insertion ne constitue pas le stade le plus subsidiaire et résiduaire de la protection sociale belge puisque ce « dernier filet » de protection est formé par les régimes d'assistance de l'intégration sociale et de l'aide sociale. Il s'en déduit que les jeunes travailleurs voyant leurs allocations d'insertion prendre fin conservent la possibilité, s'ils en remplissent les conditions d'octroi, de faire appel à ces deux régimes subsidiaires. Si l'existence de ces régimes n'empêche pas la limitation dans le

temps des allocations d'insertion de constituer un recul de protection d'ordre sociale notamment car leurs conditions d'octroi sont assurément plus exigeantes, il ne peut toutefois être fait abstraction, dans l'appréciation du caractère proportionné du recul en cause, de la possibilité, le cas échéant, de faire appel à ces régimes d'assistance sociale. Il convient à ce sujet de souligner que les montants mensuels des allocations d'insertion pour, par exemple, un chef de ménage est très proche du RIS. Au 1.1.2021, par exemple, le montant des allocations d'insertion s'élève à 1.373,84 € et celui du RIS s'élève à 1.330,74 €.

Madame B cite dans ses conclusions la contribution « *Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage?* »⁶⁴ qui est sceptique quant à la réponse donnée par le Gouvernement. Mais la contribution ne vise pas la situation en relation avec la modification de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 par l'arrêté royal du 28.12.2011 mais la situation en relation avec la modification de son article 36 par l'arrêté royal du 30.12.2014. Cette contribution, certes intéressante, n'est pas transposable au présent cas. De surcroît, si les résultats du nouvel article 63 ne correspondaient pas aux résultats espérés cela ne signifierait pas pour autant que la mesure n'ait pu paraître appropriée et nécessaire au moment de son adoption.

En conclusion, la mesure contestée n'est pas manifestement disproportionnée, au moment de son adoption, par rapport aux buts poursuivis (lutte contre le chômage et en particulier celui des jeunes et assainissement des finances publiques) et ceci pour la catégorie dont relève Madame B.

c) Conclusions

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, la cour du travail considère que, si l'article 9 de l'arrêté royal du 28.12.2011 précité constitue un recul sensible de protection sociale, il est justifié par des motifs liés à l'intérêt général et ne viole ainsi pas l'article 23 de la Constitution et les textes supranationaux invoqués et l'effet de standstill découlant de ces dispositions.

Il n'y avait par conséquent pas lieu d'écarter l'application de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25.11.1991, dans sa version introduite par l'article 9 de l'arrêté royal du 28.12.2011.

La demande originaire, qui repose intégralement sur le postulat d'un tel écartement et de l'application de l'état antérieur de la réglementation, est non fondée.

L'appel de l'ONEM est fondé.

⁶⁴ COCKX B. , DECLERCQ K., DEJEMEPPE M., VAN DER LINDEN B., " Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage » in [www. Regards-economiques.be](http://www.Regards-economiques.be), n°171, juin 2022

•
• •

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

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

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

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

Reçoit les appels

Dit l'appel incident non fondé.

Dit l'appel principal fondé.

Réformant le jugement dont appel, dit la demande originale non fondée et confirme les décisions administratives litigieuses.

Confirme le jugement dont appel en ce qu'il a dit le recours recevable et a statué sur les dépens d'instance,

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

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

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

H B, président de chambre,
J P, conseiller social au titre d'employeur,
P L, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de L D, greffier,

J P,

P L,

H B,

L D,

et prononcé, anticipativement, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud du Palais de Justice, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 23 février 2023**, par :

H B, président de chambre,
L D, greffier,

H B,

L D.