N° d'ordre

Numéro du répertoire
2023 / 409
R.G. Trib. Trav.
17/1937/A
Date du prononcé
8 mars 2023
Numéro du rôle
2022/AL/107
En cause de :
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ B

Expédition

Délivrée à Pour la partie   le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2 C

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

COVER 01-00003181711-0001-0035-01-01-1

+ Sécurité sociale – chômage - allocations d'insertion – condition d'âge – évolution dans le temps – (non) conformité au principe de *standstill* ; Constitution, art. 23 et 159 ; AR 25 novembre 1991, art. 36 et 63

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEm, dont les bureaux sont situés à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur 7, inscrit à la Banque Carrefour des Entreprises sous le numéro 0206.737.484,
partie appelante au principal, intimée sur indicent,
ayant comparu par son conseil Maître Laurence WIGNY, avocat à 4000 LIEGE, rue de Joie 17,

CONTRE :

Madame F B, RRN , domiciliée à

partie intimée au principal, appelante sur incident, ci-après dénommée « Madame B. » ou « le chômeur »,
ayant comparu par Madame Alix BERNARD, juriste à la FGTB Liège, porteuse de procuration, dont les bureaux sont établis à 4000 LIEGE, place St-Paul 9-11.

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 7 décembre 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 27 janvier 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 11e Chambre (R.G. 17/1937/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 15 février 2022 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 16 février 2022 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 mars 2022 ;

- le courrier relatif aux dossiers *standstill* adressé aux parties le 24 juin 2022 ;
- l'ordonnance rendue le 6 septembre 2022 sur base de l'article 747, §2, du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 7 décembre 2022 ;
- les conclusions d'appel et le dossier de pièces de madame B., remis au greffe de la cour le 29 septembre 2022 ; ses conclusions de synthèse, remises le 24 novembre 2022 ;
- les conclusions d'appel et le dossier de pièces de l'ONEm, remis au greffe de la cour le 28 octobre 2022.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 7 décembre 2022.

Après la clôture des débats, Monsieur Matthieu SIMON, substitut de l'auditeur du travail de Liège délégué à l'auditorat général du travail de Liège par ordonnance du Procureur général de Liège du 28 novembre 2022, a déposé son avis écrit au greffe le 21 décembre 2022.

Les répliques de madame B. ont été remises au greffe le 13 janvier 2023 et celles de l'ONEm le 22 janvier 2023.

La cause a ensuite été prise en délibéré.

I. LES FAITS

1
Le chômeur est né le 5 janvier 1967.

2
Il a été admis au bénéfice des allocations d'attente (devenues allocations d'insertion depuis le 1er janvier 2012), sur la base de ses études, le 28 janvier 1988.

3
A partir du 23 avril 2017, il a perdu le bénéfice de ces allocations d'insertion.
A l'époque, il était donc âgé de 50 ans.

4
Le chômeur a introduit la présente procédure par requête du 19 avril 2017.

5

Le ministère public a déposé, à l'audience du 7 décembre 2022, un relevé DOLSIS (liste des employeurs d'un travailleur) duquel il apparaît que madame B. n'a pas travaillé depuis son exclusion.
Madame B. justifie avoir perçu un revenu d'intégration sociale depuis son exclusion du bénéfice des allocations d'insertion jusqu'au 1er mars 2018 (date à laquelle elle a hérité d'un immeuble).
Elle est restée inscrite comme demandeur d'emploi jusqu'au 10 mai 2020 et à partir du 13 octobre 2021.

II. LE JUGEMENT DONT APPEL

6
Par jugement du 27 janvier 2022, le tribunal du travail de Liège (division Liège) a déclaré le recours recevable et fondé sur le principe du *standstill*.

Il a condamné l'ONEm aux dépens de l'instance conformément à l'article 1017, al. 2, du Code judiciaire.

III. LES APPELS

7
L'ONEm a interjeté appel de ce jugement par requête du 15 février 2022.

Aux termes de ses dernières conclusions, il demande à la cour de confirmer l'exclusion du bénéfice des allocations d'insertion.

A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la cour retiendrait une violation de l'obligation de *standstill*, l'ONEm demande à la cour de retenir que le chômeur 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.

8
Le chômeur demande la confirmation du jugement dont appel à l'exception du moyen déduit de la violation par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 des articles 3, § 1er et 84, § 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973.

Sur ce point, le chômeur forme donc appel incident.

IV. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC

9
Dans son avis écrit déposé au greffe, le ministère public conclut à ce qu'il y a lieu de réformer le jugement *a quo*.

V. LA RECEVABILITÉ DES APPELS

10
Le jugement *a quo* a été prononcé le 27 janvier 2022 et notifié par pli judiciaire remis à la poste le 28 janvier 2022 dont accusé de réception par l'ONEm le 31 janvier 2022.

L'appel a été introduit par requête déposée au greffe de la cour le 15 février 2022, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

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

L'appel principal est recevable.

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

VI. LE FONDEMENT DE L'APPEL

6.1 L'urgence

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'est entaché d'aucune illégalité formelle.

11
Le chômeur a formé appel incident du jugement dont appel et demande l'écartement de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131*septies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui a introduit la nouvelle version de l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au motif qu'il violerait les articles 3, §1er et 84, §1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973.

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

6.1.1 Les principes

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

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

13
La section législation du Conseil d'Etat contrôle l'urgence invoquée pour demander un avis en 5 jours. La demande d'avis est déclarée non recevable si le Conseil d'Etat estime que l'urgence n'est pas établie, soit parce qu'elle n'est pas invoquée, soit parce qu'elle n'est pas exacte ou pertinente.[1]

Par ailleurs, sur la base de l'article 159 de la Constitution, les juridictions judiciaires doivent écarter l'arrêté réglementaire qui a été adopté par un pouvoir exécutif qui se serait dispensé de solliciter l'avis du Conseil d'Etat ou qui aurait détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence.[2] Dans le cadre de ce contrôle, les juridictions doivent vérifier que :

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

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

6.1.2 L'application en l'espèce

14
En l'espèce, le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 est rédigé en ces termes :

> *« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, §1er, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 ;*
> *Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage ;*
> *Vu l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 15 décembre 2011 ;*

---

1 M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van Staat, Afdeling wetgeving*, La Charte, 2013, pp. 199 – 200.

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

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011 ;
Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011 ;
Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 % ; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion ; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012 ;
Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, §1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

15
Il convient de revenir sur la chronologie des évènements :

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

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

16
Cette chronologie démontre que le délai ordinaire n'aurait pas pu être respecté et que c'est à bon droit que l'auteur de l'avant-projet d'arrêté royal a invoqué l'urgence pour obtenir un avis du Conseil d'Etat en 5 jours.

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

17
Il convient de confirmer le jugement dont appel sur ce point.

6.2 La violation de l'obligation de *standstill*

L'arrêté royal du 28 décembre 2011 viole l'obligation de *standstill*.

6.2.1 Les principes relatifs à l'obligation de *standstill*

a) Les généralités

18

L'article 23 de la Constitution dispose que :

> *« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*
> *A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.*
> *Ces droits comprennent notamment :*
> *(...)*
> *2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;*
> *(...). »*

On déduit de cette disposition une obligation dite de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable, sans qu'existe pour ce faire un motif d'intérêt général.[3]

Ce principe découle également d'instruments juridiques internationaux, notamment l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne.[4]

19

La méthodologie à suivre repose sur un raisonnement en quatre étapes :[5]

---

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

[4] I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 35.

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

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

20

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

La nécessité de la mesure adoptée porte sur son caractère propre à atteindre le but poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d'y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié.

La proportionnalité implique que la mesure de recul ne doit pas entraîner de conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint autrement dit, que les préjudices qui vont en résulter pour les bénéficiaires du droit négativement impactés ne soient pas disproportionnés au regard des avantages escomptés par l'auteur de la mesure.[6]

21

L'intensité du contrôle judiciaire varie selon que l'auteur de la norme démontre ou non avoir veillé au respect du principe de *standstill*. La doctrine[7] précise en effet ce qui suit :

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

---

6 D. DUMONT, « *Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie)* », J.T., 2019/30, n° 6784, p.601-611.

7 D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, 2017, p. 86. Voy. dans le même sens I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 645 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 105. Voy. également C. trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 février 2016, R.G. n°2015/AU/48.

22
Il ne s'agit par contre en toute hypothèse pas d'un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs.[8]

La doctrine[9] rappelle en outre que le principe de *standstill* n'a pas pour conséquence de paralyser le législateur :

> *« - d'une part, le législateur est libre de déterminer les modalités concrètes destinées à réaliser ou protéger le droit fondamental considéré (...) ;*
> *- d'autre part, les autorités publiques sont autorisées à diminuer le niveau de protection préexistant, pour autant qu'elles s'assurent de respecter un certain nombre d'exigences substantielles et procédurales bien précises (...). »*

23
Par application du principe de légalité qui impose à l'autorité d'avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle, la charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill* repose sur l'autorité législative ou réglementaire ou sur la partie qui invoque l'application de l'acte contrôlé.[10]

Par conséquent, si les motifs donnés par l'auteur de la norme ou la partie qui en invoque l'application sont insuffisants et créent un doute dans le chef du juge lors de son contrôle, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier l'autre partie.[11]

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

b.1) La disposition applicable

24
L'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 limite en principe le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois qui court à dater de la reconnaissance du droit, et au plus tôt au 1er janvier 2012.

---

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

9 F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102.

10 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. 437 et les références citées ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier 1968, p. 250 ; H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; C. trav. Liège, div. Namur, 28 mai 2020, R.G. n°2019/AN/22 ; C. trav. Liège, div. Neufchâteau, 10 mars 2021, R.G. n° 2020/AU/25.

11 Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

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

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

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

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

b.2) La jurisprudence de la Cour de cassation quant à la limitation dans le temps des allocations d'insertion

26
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, appliqué à un travailleur âgé, au regard de l'obligation de *standstill*.

Saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de *standstill*, la Cour[12] 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*

[12] 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).

chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention des centres publics d'action sociale.
En considérant pour ces motifs que le recul significatif dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale des chômeurs plus âgés, résultant selon la cour du travail de la limitation dans le temps par l'article 63, §2, précité du droit aux allocations d'insertion, est justifié par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution. »

Les conclusions du ministère public[13], précédant cet arrêt, sont également particulièrement intéressantes :

« En l'espèce, l'appréciation que fait l'arrêt attaqué des motifs d'intérêt général censés justifier la mesure régressive, porte sur des motivations tout à fait générales, sans qu'il apparaisse que l'auteur de la mesure n'en précise les éléments susceptibles de la justifier au regard de la situation spécifique des chômeurs plus âgés qui verront ainsi lesdites allocations désormais supprimées.
Il n'apparaît aucunement que la situation spécifique de cette catégorie de chômeurs plus âgés ait été évoquée ou prise en considération, ni donc en quoi un incitant à produire des efforts serait, en ce qui les concerne, de nature à atteindre l'objectif du taux d'emploi recherché.
La seule référence aux motifs précités d'ordre général, sans qu'il soit permis d'y déceler aucun élément permettant d'en apprécier la pertinence et la proportionnalité par rapport au recul du niveau de protection de cette catégorie de chômeurs plus âgés, m'incline à penser, dans le cadre du contrôle de la légalité de ladite mesure régressive, que son auteur manque à son obligations de motivation et de preuve des motifs d'intérêts général susceptible de la justifier.
Dès lors, dans la mesure où il considère que le recul significatif résultant de l'article 63, §2 précité, en ce qu'il impose aussi une limitation du droits aux allocations aux chômeurs plus âgés est suffisamment justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'arrêt attaqué m'apparaît avoir violé le prescrit de l'article 23 de la Constitution visé au moyen, qui est dès lors fondé. »

6.2.2 L'application en espèce

a) Le recul significatif

27
Ce point n'est pas contesté. L'ONEm reconnait que cette modification réglementaire engendre un recul significatif du degré de protection des bénéficiaires d'allocations d'insertion, qui ont vu leur droit limité dans le temps.

Il est vrai que les assurés sociaux exclus du bénéfice des allocations d'insertion conservent la possibilité de se tourner vers un CPAS. Cependant, la possibilité d'un recours aux droits à

[13] Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

l'intégration sociale ou à l'aide sociale apparait comme une situation globalement moins favorable, non seulement sur le plan de la hauteur des prestations envisageables mais également quant aux conditions d'octroi qui dépendent non seulement de l'ensemble des ressources de l'assuré social lui-même mais également des ressources des personnes avec lesquelles il cohabite.

b) Le recul justifié par un intérêt général

b.1) L'intérêt général

28
Pour ce qui concerne les objectifs liés à l'intérêt général, l'ONEm se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, rédigé en ces termes :

> *« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, §1er, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 ;*
> *Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage ;*
> *Vu l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 15 décembre 2011 ;*
> *Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011 ;*
> *Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011 ;*
> *Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012 ;*
> *Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, §1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 »*

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

29
Sur la base de ce préambule et même si la motivation vise plutôt à justifier l'urgence invoquée dans la demande d'avis au Conseil d'Etat, il se déduit que trois objectifs ont été poursuivis par le Roi : l'atteinte d'un taux d'emploi de 73,2 %, la mise en place d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes et la réalisation d'efforts budgétaires.

30
Les motifs allégués relèvent à l'évidence de l'intérêt général.

b.2) Le recul approprié et nécessaire

b.2.1) Le rappel de l'enseignement de la Cour de cassation

31
L'ONEm ne peut cependant se contenter d'invoquer des motifs d'intérêt général, il doit démontrer que la mesure adoptée est appropriée et nécessaire pour atteindre ces objectifs d'intérêt général.

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

- doit être apportée *« en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée »*.[14]
- ne peut se limiter à l'invocation des *« objectifs les plus généraux fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire »*. La Cour précise à cet égard que toute réduction du niveau de protection sociale est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires de sorte que de telles justifications sont trop générales ;
- doit porter sur des éléments précis de prévision lors de l'adoption de la mesure et/ou de vérification ultérieure que la mesure contribue effectivement à ces objectifs

b.2.2) Les explications avancées par l'ONEm

32
Contrairement à ce qui a pu être constaté par le passé, notamment dans la cause qui a conduit à l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020, l'ONEm avance des explications détaillées et dépose un dossier de pièces.

Il convient à cet égard de relever les éléments suivants :

- **Le *« six pack »***

33
Le *« six pack »* a été est un ensemble de cinq règlements européens[15] et une directive européenne[16]. Il a été adopté suite à la crise économique de 2008 qui a notamment révélé

[14] Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

de graves déséquilibres budgétaires et macro-économiques entre les Etats membres. Cet ensemble de normes vise à approfondir la surveillance budgétaire, à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance et à améliorer la coordination des politiques économiques entre les Etats membres de l'Union européenne. Il est entré en vigueur le 13 décembre 2011.

Le *« six pack »* a notamment mis en place le *« semestre européen »*, qui s'articule comme suit :

- Le Conseil européen fixe des priorités et des grandes orientations économiques ;
- Chaque année au mois d'avril, chaque Etat membre soumet à la Commission européenne un *« Programme national de réforme »* (PNR) qui présente les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. Le but est de s'assurer que tous les Etats membres vont bien dans la même direction ;
- Sur la base du PNR annuel, la Commission européenne peut émettre des recommandations à chaque Etat membre ;
- Un mécanisme d'alerte a été institué qui permet à la Commission européenne d'établir un rapport annuel rendu public par lequel elle désigne les Etats membres affectés par un déséquilibre ou risquant de l'être. Une procédure a également été instituée en cas de déséquilibres excessifs.[17]

Afin de contraindre les Etats membres à réduire leur déficit public en dessous de 3 % du PIB et leur dette publique en-deçà de 60 % du PIB, la procédure de correction a été revue et renforcée.[18] 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.

---

15 Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

16 Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

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

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

- **La Décision du Conseil de l'Union européenne du 21 octobre 2010**[19]

34
Dans le cadre du *« semestre européen »* mis en place par le *« six pack »*, le Conseil européen a fixé les priorités et des grandes orientations économiques par une décision du 21 octobre 2010. Ces lignes directrices ont été baptisées *« Stratégie 'Europe 2020' »*.

Parmi ces grandes priorités figurait celle de relever le taux d'emploi à 75 % en insistant sur la nécessité d'accompagner les jeunes dans leur insertion sur le marché du travail et de mettre en place des dispositifs *« pour aider ces personnes à trouver un premier emploi, à acquérir de l'expérience professionnelle, ou à suivre un programme d'enseignement ou de formation complémentaire »*.

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

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2011**[20]

35
La Belgique a adopté son PNR 2011 le 15 avril 2011 afin de présenter les réformes envisagées pour atteindre les objectifs fixés par la décision du Conseil de l'Union européenne du 21 octobre 2010. Elle s'est ainsi engagée à améliorer le taux d'emploi pour le porter à 73,2 % à l'horizon 2020 et en particulier l'emploi des jeunes.

Pour atteindre ces objectifs, la Belgique a décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, parmi lesquels figurent l'augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail (notamment les jeunes, les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée, les personnes peu qualifiées, ...) via des mécanismes de subsides réduisant le coût salarial de ces groupes.

- **Les Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011**[21]

36
Suite à l'adoption par la Belgique du PNR 2011, le Conseil de l'Union européenne a émis les recommandations suivantes :

---

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

20 Disponible sur le site suivant : PNR 2011_0.pdf (wallonie.be).

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

« (...) Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi, à savoir : durée illimitée des allocations de chômage, taux d'imposition marginaux effectifs et prélèvement fiscal élevés (en particulier pour les emplois à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. (...) En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail. (...) » (point 13 de la recommandation)

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

37

L'accord de gouvernement du 1er décembre 2011[22] rappelle les engagements de la Belgique vis-à-vis des institutions européennes :

- à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB, en vue d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015 ;
- pris dans le PNR de 2011 (un taux d'emploi de 73,2 % en 2020).

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

- il prévoit le transfert d'un grand nombre de compétences en matière d'emploi vers les Régions (contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi, activation des demandeurs d'emploi et réductions du coût salarial pour les groupes-cibles, dispositifs de placement et d'apprentissage des demandeurs d'emploi). L'accord mentionne également que les Régions et l'Etat fédéral doivent coordonner leurs politiques pour atteindre les objectifs du PNR, et que le Gouvernement fédéral mettra en œuvre, dans le cadre de la neutralité budgétaire et dans le respect de l'accord institutionnel, un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, après concertation avec les Régions et les partenaires sociaux ;
- s'agissant des compétences strictement fédérales, il est prévu dans l'accord plusieurs moyens pour accroître le taux d'emploi. Ainsi, il envisage de réformer le régime d'assurance chômage pour encourager la participation au marché du travail, mais aussi de renforcer l'attractivité du travail, d'encourager l'emploi des travailleurs âgés, de favoriser la création d'emploi, d'augmenter la qualité de l'emploi, de moderniser le droit du travail, de renforcer les conditions d'accès au crédit-temps et à l'interruption de carrière, de promouvoir l'égalité dans l'emploi, de lutter contre la fraude sociale ;
- la réforme qui concerne l'assurance chômage comprend plusieurs aspects : le renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et leur limitation

[22] https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf, Réformes socio-économiques et de société, pp. 85 et s.

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.[23]

- **Les notifications du budget 2012**[24]

38

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

- **Le Programme national de réforme (PNR) 2012**[25]

---

[23] Des dispositions seront adoptées pour compenser l'impact budgétaire de la réforme pour les CPAS :

- un article 43/1 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi-programme du 26 décembre 2013 afin d'accorder aux CPAS, pour l'année 2014, une subvention particulière de 49,12 euros par dossier qui a été pris en compte en 2012 pour les remboursements par l'Etat.
  Cette disposition a été insérée pour les motifs suivants : « *Suite aux modifications apportées à la réglementation du chômage, entre autres par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 et du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une compensation financière est prévue conformément à l'accord gouvernemental en faveur des CPAS. Le montant de cette compensation correspond au surcoût effectif supporté par les CPAS tel qu'il peut être estimé sur base du croisement des données de l'ONEM d'une part et du SPE Intégration sociale d'autre part* » (Projet de loi-programme, Exposé des motifs, Doc, parl., la Chambre, n°53-3147/001, pp. 14 et 15)
- un article 43/2 a été inséré dans la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale par la loi du 21 juillet 2016, afin d'accorder aux CPAS une subvention particulière de 10 % du montant du RIS pour les frais d'accompagnement et d'activation lorsqu'il existe un PIIS. Cette subvention particulière est en principe octroyée durant une année civile. Par dérogation, la subvention particulière est due pendant toute la durée du PIIS pour les bénéficiaires de moins de 25 ans qui suivent des études, pendant deux ans pour les personnes particulièrement éloignées d'une intégration sociale ou 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.

[24] Notifications des décisions du conclave budgétaire du 1er décembre 2011.

[25] Disponible sur le site suivant : Microsoft Word - 19_NRP-fr.docx (be2020.eu).

39

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

> *« La situation des jeunes sur le marché du travail reste préoccupante et constitue dès lors une priorité immédiate pour toutes les autorités.*
> *(...) Le nouveau gouvernement fédéral a ainsi réformé en profondeur le dispositif qui octroie une allocation de chômage aux jeunes au sortir de leurs études (allocations d'attente). Pour promouvoir une intégration plus rapide sur le marché du travail, la période d'attente sera transformée en période d'insertion professionnelle. Les allocations d'attente deviennent des allocations d'insertion. A partir de 2012, la période d'attente entre la fin des études et l'octroi de la première allocation passera de 9 mois à 1 an. A l'issue de cette période d'attente, le bénéfice de l'allocation d'attente ne sera octroyé qu'à ceux qui auront fait la preuve d'une recherche active d'emploi ou qui se seront engagés dans une trajectoire d'intégration.*
> *De plus, la durée maximale de l'allocation est désormais limitée dans le temps, sauf si on a travaillé six mois au cours des deux dernières années. Ce faisant, on transforme l'allocation d'attente en une véritable allocation d'insertion.*
> *A partir de 2012, le maintien des allocations d'intégration sera également lié à la poursuite des efforts de recherche d'emploi (...).*
> *Les Régions et les Communautés poursuivent encore leurs efforts en vue d'une augmentation du nombre de places de stage et des possibilités de combiner travail et études surtout à travers l'apprentissage en entreprises. (...)*
> *Les règles pour le travail des étudiants ont été assouplies. Enfin, on envisage de lier plus étroitement les réductions fiscales et de sécurité sociale perçues par les employeur pour les jeunes faiblement qualifiés à des efforts de formation ».*

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

40

Le rapport annuel de 2011[26] démontre que l'ONEm avait procédé à une analyse *a priori* du contexte économique en général et, en particulier, du marché du travail et du taux d'emploi ainsi que des effets à venir des mesures structurelles envisagées :

> *« Les dernières prévisions officielles pour notre pays en 2012 font état d'une croissance proche de zéro et d'une stabilisation de l'emploi. Le budget de l'ONEM prévoit une légère augmentation du chômage indemnisé en 2012, amortie toutefois par les mesures structurelles décidées par le gouvernement »* (Rapport annuel 2011, Préface, p. 4).

> *« Malgré les bonnes performances de notre marché du travail ces dernières années, le nombre de chômeurs complets indemnisés et de prépensionnés (661 000) reste important. Les taux de sortie vers l'emploi restent faibles, en particulier pour les groupes à risque. Le nombre de chômeurs de longue durée reste élevé, même s'il a fortement reculé chez les moins de 50 ans. Et les écarts entre régions restent conséquents (...) »* (*ibidem*, Préface, p. 4).

[26] https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2011/RA_2011.pdf.

> *« Il reste également du chemin à parcourir pour atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % défini dans le cadre de la stratégie 2020 pour l'emploi et la croissance. Ce défi s'avère d'autant plus difficile que la conjoncture s'est dégradée et que les contraintes de consolidation budgétaire limitent les moyens disponibles »* (*ibidem*, Préface, p. 4).

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

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

41

Le rapport de 2012[27] confirme la dégradation de la conjoncture économique ainsi que les nombreuses difficultés qui attendent l'ONEm, lequel s'est fixé un taux d'emploi de 73,2 % (Rapport annuel 2012. Volume 2, Préface) et rappelle que l'objectif de toutes ces réformes, qui font partie d'une politique plus large agissant à la fois sur l'offre et sur la demande, est de stimuler une plus grande participation au marché du travail et d'augmenter le taux d'emploi (Rapport annuel 2012, Volume I).

- **Une question parlementaire de 2015**

42

Les 26 février 2015 et 13 mars 2015, en réponse à des questions posées par un sénateur, le ministre de l'Emploi s'est exprimé comme suit[28] :

> *« Je tiens à préciser que la mesure destinée à mettre fin aux allocations d'insertion a été prise par le gouvernement précédent, dans le cadre d'une réforme de l'assurance chômage. La limitation des allocations de chômage dans le temps ne se trouve pas dans l'accord de gouvernement actuel et n'est donc pas à l'ordre du jour.*
> *J'estime que cette mesure de l'ancien gouvernement est une mesure correcte qui recherche l'équilibre entre, d'une part, l'encouragement à entrer sur le marché du travail et, d'autre part, la garantie d'un revenu de remplacement décent ; par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les allocations d'insertion ne tirent pas leur origine d'une période de travail assujetti à cotisation, mais sont basées sur le suivi d'études, sans paiement de cotisations.*
> *Par le biais de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, j'ai toutefois effectué une adaptation spécifique pour les personnes les plus éloignées du marché du travail. Étant donné que, fin 2014, les institutions régionales n'étaient pas encore tout à fait prêtes en ce qui concerne le développement de ces parcours d'accompagnement spécifiques pour les personnes qui présentent une incapacité de travail permanente d'au moins 33 % et les personnes souffrant*

---

[27] https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_1FR.pdf (volume I) et https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2012/2012_2FR.pdf (volume 2).

[28] Réponse du 26 février 2015 à la question écrite n° 6-390 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux et réponse du 13 mars 2015 à la question écrite n° 6-391 du 15 janvier 2015 de M. Bert Anciaux, Q.R., Sénat, 2015.

de problématiques MMPP, la condition voulant que le chômeur ait intégré un tel programme au 31 décembre 2014, a été assouplie, la date ayant été repoussée au 28 février 2015 (...) ».

- **Le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2015**

43

Le rapport annuel de 2015 met en lumière une augmentation du taux de sortie des bénéficiaires d'allocations d'insertion durant l'année 2015. Le rapport démontre en effet que 29 155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, principalement en raison de la mesure contrôlée (page 190 du rapport). On constate également que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi admis sur la base d'études augmente très nettement à partir du 1er trimestre 2015, en comparaison des années précédentes.

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

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

Il ressort de ce tableau que sur les 29 155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, seules 3,8 % étaient des personnes de 50 ans ou plus (page 191 du rapport).

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

44

Dans son rapport annuel de 2016, l'ONEm relève que *« les dépenses pour le chômage global »* et *« le total des dépenses pour les prestations de l'ONEm »* ont baissé en 2016. Cette baisse est expliquée de la manière suivante :

« Cette évolution à la baisse est due à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l'évolution démographique et, en particulier, à différentes réformes instaurées ces

dernières années. Elle a également été renforcée par l'absence d'indexation en 2014 et 2015. La gestion rigoureuse et uniforme de l'ONEm en matière de contrôle et d'utilisation de nouvelles techniques affinant le ciblage des enquêtes permet également de limiter les abus, la fraude et l'usage impropre du système » (page 8 du rapport).

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

45

Le rapport de la Cour des comptes est rédigé en ces termes : *« les dépenses en matière de chômage reculent, quant à elles, du fait de la sixième réforme de l'Etat et, surtout, en raison de la diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés et du nombre de chômeurs temporaires, à la suite principalement des mesures budgétaires adoptées au cours des dernières années »* (page 6 du cahier).

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

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

« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1er janvier 2015 et au 1er 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 sen 2015 (-245,4 millions d'euros), sans que l'Onem puisse en préciser le rendement individuel.
La plupart des personnes qui tombent dans le champ d'application de ces mesures ne font plus de demandes d'allocations. En l'absence de demandes, l'Onem ne peut pas estimer l'incidence. On constate une diminution importante des entrées dans le régime des allocations d'insertion par rapport aux années précédentes. Il faut toutefois aussi tenir compte des effets de la démographie, de la prolongation de l'âge de la scolarité et de l'extension du suivi de la recherche active d'emploi aux jeunes en stage d'insertion. »

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

46

Selon le rapport d'activité de l'ONEm de 2018[29], il y a eu une diminution importante du nombre de bénéficiaires des allocations d'insertion :

> « *Impact des modifications réglementaires depuis 2012*
> *La combinaison d'un flux entrant réduit et d'un flux sortant accru entraîne de nettes diminutions du nombre total de CCI-DE admis sur la base des études. Entre 2011 et 2014, la diminution la plus forte se situait dans la catégorie d'âge la plus jeune où le nouveau flux entrant est le plus fort (-17,4% contre - 12,6% chez les 25-49 ans). En revanche, depuis 2014, la diminution était la plus importante dans la catégorie d'âge des 25-49 ans (-62,7% contre -54,5% chez les jeunes âgés de < 25 ans), car de nombreux cas de fins de droit en 2015 se situaient dans cette classe d'âge. Le fait que cette diminution résulte en grande partie des modifications réglementaires successives ressort d'une comparaison avec l'évolution des CCI-DE admis sur la base du travail. La classe d'âge des moins de 25 ans a en effet considérablement augmenté en nombre au cours de la période allant de 2011 à 2014 (+18,0%) ; une augmentation a également été enregistrée dans la classe d'âge des 25-49 ans (+6,8%). Depuis 2014, on enregistre également des diminutions chez les CCI-DE de moins de 50 ans admis sur la base du travail, mais elles restent sensiblement plus faibles que celles observées chez les CCI-DE admis sur la base des études.* »

b.2.3) L'analyse de la cour

47
L'analyse de l'ensemble de ces documents amène la cour à opérer une distinction entre deux catégories de chômeurs : les chômeurs âgés de moins de 50 ans et les chômeurs âgés de 50 ans ou plus au moment de leur exclusion du droit aux allocations d'insertion.

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

La cour épingle notamment à ce titre les documents suivants :

- le PNR adopté par la Belgique le 15 avril 2011 qui vise explicitement cette catégorie comme étant celle « *des aînés* » : le gouvernement fédéral a ainsi et notamment introduit des subsides lors de l'engagement d'inactifs de plus de 50 ans réduisant le coût salarial pour l'employeur de plus de 1 000 EUR par mois (Plan Win Win) ;
- le point 13 des recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2011 concernant la Belgique[30] qui distingue les travailleurs âgés de 50 ans ou plus des jeunes travailleurs ;

[29] https://www.ONEM.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2018/Rapport_annuel_FR_Vol2.pdf, p.4, 121, 127 et 130.

[30] Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014 (2011/C 209/01), Journal Officiel de l'Union européenne, 15 juillet 2011,

- le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2011 qui examine l'évolution du chômage « *chez les moins de 50 ans* » ;
- le tableau 8.1.II figurant dans le rapport annuel de l'ONEm pour l'année 2015 qui contient une ligne concernant spécifiquement les chômeurs de 50 ans ou plus ;
- le rapport d'activité de l'ONEm de 2018[31] qui examine à nouveau l'évolution de l'emploi chez les « *CCI-DE*[32] *de moins de 50 ans* ».

La catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans

48

Concernant la catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans, la cour considère que l'ensemble de ces éléments démontre désormais, certainement dans le cadre du contrôle marginal qui lui appartient, que :

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

L'ONEm invoque également des éléments de nature à démontrer que l'accomplissement des trois objectifs poursuivis a été concrètement vérifié (rapports annuels 2015 et 2016, cahier 2016 et étude effectuée par l'ONEm sur l'impact de la limitation du droit aux allocations d'insertion[33]).

La publication des économistes de l'UCLouvain de juin 2022, intitulée « *Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ?* »[34], n'énerve en rien l'analyse de la cour dès lors qu'elle concerne une autre problématique spécifique, étant celle des nouvelles conditions d'accès au bénéfice des allocations d'insertion liées à l'âge et au diplôme.[35]

C 209/1) et la Décision [UE] n° 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, citées par C. trav. Liège, div. Namur, 29 août 2022, R.G. n° 2021/AN/160.

31 Rapport de l'ONEm 2018, pages 41 et 42.

32 Chômeurs complets indemnisés - demandeurs d'emploi.

33 Disponible sur le site suivant : Microsoft Word - 20170611_Analyse_FR_DEF (onem.be).

34 « *Priver les jeunes d'allocations d'insertion est-il un remède efficace pour lutter contre l'abandon scolaire et le chômage ?* »[34] in Regards économiques, n° 171, juin 2022.

35 Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64, 71*bis*, 72, 89*bis*, 114, 116, 126, 131*bis*, 153, 154, 155 et 157*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125.

La cour retiendra donc qu'il est établi que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis pour cette catégorie de travailleurs.

La catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus

49
Concernant la catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la cour considère, au contraire, que l'ONEm ne rapporte pas la preuve que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

50
L'objectif de relance de l'emploi des jeunes n'est pas pertinent pour justifier la mesure en cause à l'égard de la catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus.

Aux yeux de la cour, même si l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage vise « *les jeunes travailleurs* » sans distinction d'âge, ce concept de « *jeunes travailleurs* » ne peut englober indistinctement tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion quel que soit leur âge. La question de la relance de l'emploi s'apprécie distinctement en fonction de l'âge du chômeur. L'ensemble des tenants et aboutissants sur lequel l'auteur de la norme a fondé sa réforme procède d'ailleurs à une telle distinction fondée sur l'âge.

Il est donc inutile d'examiner les arguments avancés par l'ONEm à l'égard du caractère approprié et nécessaire de la mesure au regard de cet objectif.

51
L'objectif d'augmentation du taux global de l'emploi (73,2 % en 2020), au contraire du précédent, ne vise pas exclusivement les jeunes travailleurs. Par conséquent, il est concevable que les moyens mis en œuvre pour rencontrer cet objectif soient appropriés et nécessaires en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

51.1
L'ONEm ne démontre pas que sa réflexion aurait pris en compte les spécificités de la catégorie constituée de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la cour estimant que cette catégorie n'est pas comparable à celle des chômeurs âgés de moins de 50 ans.

51.2
Or, dans ses rapports, l'ONEm [36] reconnaît expressément que ces chômeurs âgés de 50 ans ou plus ont moins de possibilité de trouver un nouvel emploi. Autrement dit, la probabilité de sortie vers du travail est plus faible au fur et à mesure que la catégorie d'âge augmente. Autrement dit encore, la probabilité de sortie vers du travail diminue avec la durée de

[36] Voy. par exemple, le rapport de l'ONEm de 2011, page 117.

perception des allocations d'insertion. Plus la durée pendant laquelle le chômeur perçoit une allocation est longue, plus il perdra le contact avec le marché du travail. L'âge joue donc un rôle important en matière (d'allocations) d'insertion : au fur et à mesure que l'âge avance, les probabilités d'insertion diminuent.

En l'espèce, les chiffres produits dans le rapport de l'ONEm de 2015[37] confirment ce constat.

Ce rapport comporte en effet les éléments suivants :

- 18,5% des personnes dont le droit est arrivé à échéance en janvier 2015 sont sorties vers un emploi dans les 6 mois, mais seulement 13,2 % d'entre elles étaient encore au travail au cours du 6e mois qui a suivi la fin du droit ;
- pour les personnes dont le droit est arrivé à échéance dans la période allant de février à mars 2015, ces pourcentages s'élèvent respectivement à 50,5 % et 34,6 % ;
- le premier groupe (soit les personnes dont le droit aux allocations a pris fin en janvier 2015) bénéficiait souvent d'allocations depuis bien plus longtemps que 3 ans.

Les chômeurs âgés de 50 ans ou plus au moment de l'exclusion des allocations d'insertion (qui se retrouvent principalement dans le premier groupe) sont des chômeurs de très longue durée pour lesquels les allocations d'insertion ne sont manifestement pas parvenues à remplir leur objectif (à savoir favoriser une insertion sur le marché de l'emploi). En effet, 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 3 120 jours au cours des 16 années écoulées. 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 peu de temps avant leur exclusion. Cela signifie qu'elles sont très difficiles à intégrer sur le marché de l'emploi, certainement à court terme.[38]

L'ONEm reconnaît par ailleurs lui-même en termes de conclusions qu' *« on peut (...) déduire de ces tableaux [contenus dans son rapport annuel de 2015] que la limitation du droit aux allocations à 3 ans a un effet réel sur la remise au travail, principalement pour les personnes qui ont bénéficié d'allocations durant une période limitée (celles du 2ème groupe, dont le droit a pris fin en février-mars 2015) »*.

Les chiffres démontrent donc que la limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion des chômeurs de 50 ans ou plus au moment de leur exclusion ne leur permettra pas d'atteindre l'objectif de réinsertion au vu de l'importance de leur passé de chômage, que la réforme ne pourra jamais effacer. Ce public cible ne participera pas à l'augmentation du

[37] Tableau 8.1.111 (voir Rapport annuel 2015, p. 192).
[38] Rapport annuel 2015, pp. 192 et 193.

taux d'emploi. C'était de surcroît une des seules prévisions connues. Or, non seulement l'auteur de la norme n'en a pourtant manifestement pas tenu compte mais en outre, elle sera confirmée par les chiffres de 2015.

La cour constate en outre que l'ONEm n'a pas examiné l'impact qu'aurait la suppression de tout accompagnement sur cette catégorie spécifique de chômeurs alors même qu'un tel accompagnement est considéré comme un moyen d'atteindre l'objectif d'insertion et du taux d'emploi.

51.3

Pour cette catégorie, les objectifs fixés en matière de taux d'emploi restent des objectifs généraux sans précision, prévision ni vérification de la contribution effective de la norme litigieuse à la réalisation des objectifs poursuivis.

La cour estime donc qu'il n'est pas démontré que, pour cette catégorie spécifique de chômeurs, l'auteur de la norme a suffisamment envisagé des alternatives possibles en vue d'atteindre cet objectif d'augmentation globale du taux d'emploi (par exemple, un contrôle et un accompagnement renforcés et ciblés, des exigences de recherches d'emploi et de formation plus élevées, une procédure d'outplacement, etc.), avant de se résoudre à adopter une mesure de privation pure et simple d'allocations uniquement motivée par l'écoulement d'un délai.

52

Concernant l'objectif budgétaire, il ressort du rapport annuel de l'ONEm de 2015 un élément particulièrement intéressant concernant la catégorie des chômeurs âgés de 50 ans ou plus : sur les 29 155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, seules 3,8 % étaient des personnes de 50 ans ou plus.[39]

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

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

[39] Rapport annuel de l'ONEm de 2015, page 191.

Il apparaît donc que, pour la catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la mesure contrôlée n'a eu qu'un très faible impact sur l'objectif budgétaire puisqu'il représente au maximum[40] moins de 4 % de l'économie réalisée.

De plus, l'écart observé par rapport à toutes les autres catégories d'âge est significatif en ce y compris par rapport à la catégorie d'âge immédiatement antérieure.

53
Pour cette catégorie de chômeurs âgés de 50 ans ou plus, la cour retient que l'ONEm ne démontre pas que la mesure litigieuse est appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

La cour n'examinera donc pas, pour cette catégorie, le dernier point du raisonnement qui a trait au caractère proportionné de la mesure.

c) Le recul proportionné

54
Il convient encore d'examiner, pour la catégorie des chômeurs âgés de moins de 50 ans, si ce recul de protection est proportionné aux motifs d'intérêt général invoqués.

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

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

[40] Pour connaître l'économie nette réalisée par l'Etat, il conviendrait en effet encore de déduire de cette économie les coûts en matière d'aide sociale et de revenus d'intégration sociales accordés par les CPAS aux personnes qui ont été privées d'allocations d'insertion par la mesure contrôlée.

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

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

6.2.3 La conclusion quant à la violation de l'obligation de *standstill*

55

En l'espèce, la catégorie de chômeurs à laquelle appartient le chômeur est celle des chômeurs âgés de 50 ans ou plus au moment où le droit aux allocations d'insertion lui a été retiré.

56

La cour considère qu'il convient de dire pour droit que l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 viole l'article 23 de la Constitution et l'effet de *standstill* découlant de cette disposition. Il y a donc lieu de l'écarter pour cette catégorie et d'appliquer l'article 63 de cet arrêté royal dans sa version antérieure à celle applicable au 1er janvier 2012.

Le jugement sera confirmé sur ce point.

.

6.3 Le respect des conditions d'octroi autres que celles liées à l'âge

57
Le jugement dont appel dit pour droit que le droit aux allocations d'insertion du chômeur est prolongé sans que l'ONEm ne puisse considérer, *a posteriori*, que la période d'interruption consécutive à sa décision d'exclusion soit reprochable au chômeur « *notamment en matière de suivi d'activation ou en ce qui concerne l'obligation de rester inscrit comme demandeur d'emploi* ».

Le chômeur demande la confirmation du jugement.

6.3.1 Les principes

58
En vertu de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, « *la décision rendue en faveur du chômeur par la juridiction compétente ne peut produire ses effets que pour autant que l'intéressé se soit conformé pendant la période litigieuse aux dispositions du présent arrêté* ».

59
L'article 56 du même arrêté royal dispose que pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. Par marché de l'emploi, il faut entendre l'ensemble des emplois qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable fixés en vertu de l'article 51, sont convenables pour le chômeur.

Les articles 58 et suivants fixent le cadre normatif de la procédure de contrôle relative à la disponibilité active des chômeurs.

60
L'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit notamment à cet égard que pour bénéficier des allocations, le chômeur doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi, et qu'il « *ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :*
1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi ;
2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué ;
3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse ;
4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »

Dans un arrêt du 15 septembre 2016[41], auquel la cour de céans se rallie, la cour du travail de Bruxelles a jugé que l'usage de l'adverbe *« notamment »* à l'article 58, §1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne peut impliquer que le service régional de l'emploi peut ajouter à son gré aux conditions de la loi, d'autres motifs de radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui permettrait indirectement de priver un chômeur d'allocations pour un motif non prévu par la réglementation.

61

Il appartient en outre à l'ONEm de contrôler le bien-fondé de la radiation dont le chômeur fait l'objet : en un arrêt du 26 mai 2008[42], la Cour de cassation indique que la radiation d'office par le service régional de l'emploi compétent de l'inscription comme demandeur d'emploi d'un chômeur ne lie pas l'ONEm, qui doit vérifier si les conditions d'octroi des allocations sont réunies et, dès lors, contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur fait l'objet. Il a le pouvoir de revoir l'admission aux allocations du travailleur en prenant en compte les journées pendant lesquelles l'inscription comme demandeur d'emploi a été radiée à tort.

62

Il ressort d'une instruction de l'ONEm, qui à l'estime de la cour doit pouvoir trouver à s'appliquer en la présente affaire compte tenu des principes énoncés *supra*, que « *la radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas de l'attitude fautive ou négligente du chômeur, mais bien de la procédure (partiellement) automatisée relative à la gestion des banques de données ne peut pas entraîner la non-indemnisation du chômeur.* »[43]

63

La solution retenue dans cette circulaire a d'ailleurs été formalisée par l'article 5 du décret du 12 novembre 2021, entré en vigueur au 1er janvier 2022, relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi qui limite drastiquement les hypothèses dans lesquelles l'inscription comme chercheur d'emploi peut prendre fin.

Les travaux préparatoires[44] précisent à ce propos que :

> *« Le chercheur d'emploi inscrit obligatoirement n'est plus radié à la suite de l'imposition d'une sanction dans le cadre du contrôle de sa disponibilité sur le marché du travail. Le fait qu'il n'ait pas rempli ses obligations en la matière n'implique pas qu'il ne soit plus à la recherche d'un emploi. Cette option est prise dès lors que de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation sont conditionnés à l'inscription en tant que chercheur d'emploi inoccupé. En outre, elle permet d'éviter que certaines personnes sortent des radars, d'assurer*

---

41 C. trav. Bruxelles (8e ch.), 15 septembre 2016, R.G. n° 2015/AB/328, www.terralaboris.be.

42 Cass., 26 mai 2008, R.G. n° S.07.0076.F, *Chron. D.S.*, 2009, liv. 3, 138.

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

44 Projet de décret relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi, Commentaire des articles, *Doc. Parl. w.*, sess. ord. 2021-2022, n°544/1, p. 13.

qu'elles puissent toujours être identifiées et d'éviter ainsi leur marginalisation et leur enlisement dans la spirale du non-emploi.
Au regard des obligations imposées en matière d'ouverture des droits à la sécurité sociale, la personne qui s'inscrit en tant que chercheur d'emploi doit se réinscrire si elle devient inoccupée, au cours de la période de validité de son inscription à durée déterminée.
Le FOREm n'est plus habilité à radier l'inscription d'un chercheur d'emploi en se fondant sur les cas de radiation d'office, prévus à l'article 58, §1er, alinéa 5, de l'arrêté royal précité ».

Depuis le 1er janvier 2022, il est donc expressément prévu en région wallonne que le chômeur exclu du bénéfice des allocations (notamment d'insertion) n'est plus radié automatiquement de son inscription comme chercheur d'emploi.

6.3.2 L'application en l'espèce

a) La condition d'inscription comme demandeur d'emploi

64
En l'espèce, le chômeur a été radié automatiquement par le FOREm à la suite de la réception d'un flux informatique émanant de l'ONEm faisant état d'une période de non-paiement des allocations, situation non prévue par l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme motif justifiant la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi.

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

65
En outre et surabondamment, en son arrêt du 15 septembre 2016 précité, la cour du travail de Bruxelles a relevé en substance qu'en omettant, soit d'affiner sa communication des personnes susceptibles d'être radiées comme demandeurs d'emploi, soit d'attirer l'attention du service régional de l'emploi sur les réserves à formuler au sujet de sa communication des données, l'ONEm a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil en manquant à son obligation de prudence et de vigilance, dont le préjudice pour le chômeur peut être réparé « *en nature* » en accordant à celui-ci le droit aux allocations de chômage pour les périodes concernées.

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

66

Par conséquent, le chômeur n'avait pas à être radié automatiquement. Il est indifférent que le chômeur ait été informé ou non de cette radiation qui n'aurait pas dû intervenir et dont l'ONEm ne devait pas tenir compte.

b) La condition liée au contrôle de la disponibilité active du chômeur

Vu l'exclusion du bénéfice des allocations, il ne peut être reproché au chômeur de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants.

c) Les autres conditions d'octroi

67
Le chômeur n'avance aucun argument à l'appui de sa thèse selon laquelle il conviendrait de le rétablir dans son droit aux allocations d'insertion par application du principe de *standstill* en le dispensant de manière générale du respect de toutes les conditions d'octroi (en ce y compris la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi), au-delà de celles relative à l'obligation d'inscription comme demandeur d'emploi et liée au contrôle de la disponibilité active du chômeur examinées ci-avant.

Les parties n'ayant pas débattu des autres conditions d'octroi, la cour n'identifie pas de raisons de s'écarter du prescrit de l'article 152 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

6.3.3 La conclusion quant au respect des conditions d'octroi autres que celles liées à l'âge

68
Le jugement dont appel rétablit le chômeur dans son droit aux allocations d'insertion pour autant que les autres conditions réglementaires soient respectées en décidant « *notamment* » que le non-respect de deux conditions ne peut lui être reproché.

Pour les motifs exposés ci-avant, la cour estime devoir réformer le jugement en ce qu'il reprend ce terme « *notamment* » et dispense ainsi le chômeur du respect d'autres conditions.

Par conséquent, le chômeur est rétabli dans son droit aux allocations d'insertion par application du principe de *standstill* sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi, sans que l'ONEm puisse *a posteriori* reprocher au chômeur d'avoir fait l'objet d'une radiation d'office de son inscription comme demandeur d'emploi consécutive à la décision litigieuse et de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants.

6.4 Les dépens

PAGE 01-00003181711-0033-0035-01-01-4

69
Les dépens d'instance ont été liquidés par le jugement *a quo*, qui subsiste.

70
L'ONEm sera condamné aux dépens d'appel, en application de l'article 1017, al. 2, du Code judiciaire.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré,

Statuant publiquement et contradictoirement,

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

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

Dit l'appel principal recevable et très partiellement fondé ;

Dit l'appel incident recevable mais non fondé ;

Réforme le jugement dont appel uniquement en ce que la condamnation à rétablir le chômeur dans son droit aux allocations d'insertion par application du principe de *standstill* intervient sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi, sans que l'ONEm puisse *a posteriori* reprocher au chômeur d'avoir fait l'objet d'une radiation d'office de son inscription comme demandeur d'emploi consécutive à la décision litigieuse et de ne pas avoir été convoqué dans le cadre d'un contrôle de sa disponibilité active visé aux articles 58 et suivants ;

Confirme le jugement pour le surplus ;

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, nuls dans le chef du chômeur ainsi qu'au paiement de la somme de 22 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Muriel DURIAUX, Conseiller faisant fonction de Président,
Jean-Marc ERNIQUIN, Conseiller social au titre d'employeur,
Christian BOUGARD, Conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Nadia PIENS, Greffier,
Le président constate l'impossibilité de signer de M. Christian Bougard, conseiller social au titre d'employé (art. 785 C.jud.)

le Greffier les Conseillers sociaux le Président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre 2-C de la Cour du travail de Liège, division Liège, au Palais de Justice, Annexe Sud du Palais de Justice, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **8 mars 2023** par :

Muriel DURIAUX, Conseiller faisant fonction de Président,
Assistée de Nadia PIENS, Greffier.

le Greffier le Président