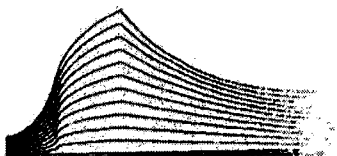


Copie

Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles

art. Autres

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.



Numéro du répertoire
2017 / 208
Date du prononcé
18 janvier 2017
Numéro du rôle
2015/AB/501

Expédition

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000761348-0001-0017-02-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire (art. 747 C.J.)

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,
Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante,
représentée par Maître SNEESSENS loco Maître HALLUT Céline, avocat à 4031 ANGLEUR,

contre

N
partie intimée,
ne comparissant pas,

★

★ ★

Vu la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire;

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

Vu le jugement du 24 avril 2015,

Vu la notification du jugement le 29 avril 2015,

Vu la requête d'appel du 28 mai 2015,

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire du 20 octobre 2015,

Entendu le conseil de l'ONEm, à l'audience du 14 décembre 2016,



Entendu Madame G. COLOT, avocat général, en son avis auquel le conseil de l'ONEm a répliqué oralement.

* * *

I. FAITS ET ANTECEDENTS

1. Monsieur Abdelhafid N est né le 1979.

Il a suivi l'enseignement spécialisé et a un diplôme de l'enseignement professionnel avec une qualification de tôlier-chaudronnier.

Il a bénéficié des allocations d'attente (et puis des allocations d'insertion) à partir du 1^{er} juin 2001, en qualité de bénéficiaire ayant charge de famille.

2. Depuis le 1^{er} avril 2001, Monsieur N est reconnu par le SPF Sécurité sociale, Direction générale des personnes handicapées, comme subissant une réduction de capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail.

Une réduction d'autonomie de 9 points sur 18, lui est également reconnue.

3. Suite à un premier entretien d'évaluation du comportement de recherche d'emploi, Monsieur N a été invité à introduire une demande de dispense pour raisons médicales.

Le médecin agréé de l'ONEm a reconnu une inaptitude permanente de plus de 33 %.

Le 8 juin 2006, l'ONEm a donc confirmé que Monsieur N était dispensé de la procédure de suivi des recherches actives d'emploi.

4. Le 22 août 2013, suite à une modification réglementaire (cfr infra), l'ONEm a interrogé Monsieur N sur ses recherches d'emploi et l'a invité à compléter et renvoyer un formulaire reprenant ses démarches.

Le 2 octobre 2013, Monsieur N a fait parvenir au bureau du chômage de Bruxelles le formulaire dûment complété.

Dans une note jointe à son CV du 30 septembre 2013, il rappelait son handicap. Il indiquait ne pouvoir travailler dans le secteur de la carrosserie et postuler principalement pour des emplois administratifs pour lesquels il a un manque de qualification flagrant qu'il cherche à surmonter en se formant à la fois à l'informatique et au néerlandais.



Il précisait toutefois qu'il ne remplissait que très rarement les conditions des offres consultées et qu'il avait tendance à privilégier les candidatures spontanées.

5. Le 8 octobre 2013, le bureau du chômage de Bruxelles lui a fait savoir que sur la base des informations transmises, les efforts accomplis étaient jugés suffisants pour la période d'évaluation du 27 décembre 2012 au 27 août 2013, qu'il devait poursuivre ses efforts et qu'une nouvelle évaluation aurait lieu à l'issue d'un délai de 6 mois.

Le 7 mai 2014, le directeur du bureau du chômage de Bruxelles lui a adressé une nouvelle demande d'informations sur les démarches de recherche d'emploi.

Monsieur N. a fait parvenir le formulaire, le 2 juillet 2014.

Il y réitérait ses observations concernant son handicap et les conséquences de ce handicap sur ses possibilités d'emploi. Il signalait avoir terminé une « formation d'informatique au sein de l'association Nouvelles Perspectives », afin de pouvoir postuler *on-line*.

Le 7 juillet 2014, le bureau du chômage de Bruxelles lui a fait savoir que l'information écrite ne permettait pas de conclure qu'il avait fourni des efforts suffisants et adéquats pour s'insérer sur le marché de l'emploi au cours de la période du 8 octobre 2013 au 12 mai 2014 et qu'il allait être convoqué à un entretien d'évaluation définitive.

L'insuffisance des efforts de recherche d'emploi était motivée comme suit :

« Monsieur ne présente pas suffisamment de preuves de recherche d'emploi pour toute la période à évaluer (maximum 3 par mois). Le nombre est restreint et absent pour le mois d'octobre 2013. De plus la qualité des documents et des démarches peut être améliorée pour augmenter les chances d'insertion professionnelle ».

Le rapport d'évaluation comportait aussi un point « recommandations » précisant que pour ne plus être soumis à la procédure d'activation de recherche d'emploi, Monsieur N devait justifier d'une absence de capacité de gain au moyen d'un des 3 documents suivants :

- soit une copie de la décision du médecin-conseil de la mutuelle dont il ressort qu'il ne peut, à défaut de capacité de gain, être pris en charge par l'assurance maladie invalidité;
- soit une copie d'une décision judiciaire ou d'un rapport d'expertise concluant à l'absence de capacité de gain;
- soit une attestation de reconnaissance de handicap délivrée par la Direction générale des personnes handicapées attestant pour une durée indéterminée, soit



d'une réduction de la capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail combinée avec une réduction d'autonomie de 12 points au moins, soit une réduction d'autonomie de 15 points au moins.

6. À l'issue de l'entretien d'évaluation définitive qui s'est tenu le 29 août 2014, le facilitateur de l'ONEm a considéré que Monsieur N. n'avait pas fourni les efforts suffisants et adaptés pour s'insérer sur le marché de l'emploi au cours de la période du 8 octobre 2013 au 18 août 2014.

Le 3 septembre 2014, l'ONEm a exclu Monsieur N. du bénéfice des allocations d'insertion professionnelle pendant 6 mois du 8 septembre 2014 au 7 mars 2015.

Cette décision, prise sur la base de l'article 59quater/3, §6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 était motivée comme suit :

« Dans une lettre du 29 août 2014, je vous ai communiqué que vous n'aviez pas fourni des efforts suffisants et adéquats pour vous insérer sur le marché du travail et ce pour les motifs qui sont mentionnés dans le rapport de l'entretien. Je vous ai alors également communiqué que vous seriez exclu du bénéfice des allocations pour une période d'au moins six mois et que cette décision vous serait notifiée ultérieurement par courrier séparé après un examen complet de votre dossier. »

7. Par requête reçue au greffe le 10 septembre 2014, Monsieur N. a contesté la décision de l'ONEm en affirmant qu'il reste disponible pour tout emploi convenable et qu'il recherche régulièrement des emplois qui rentrent dans ses compétences.

Il demandait l'annulation de la décision du 3 septembre 2014 et son rétablissement dans son droit aux allocations d'insertion.

8. Par jugement du 24 avril 2015, le tribunal du travail a annulé la décision de l'ONEm et a rétabli Monsieur N. dans son droit aux allocations d'insertion à compter du 8 septembre 2014.

Le tribunal a analysé l'évolution de la réglementation et a conclu :

« Le tribunal en infère que l'ONEm n'était pas fondé en la cause à soumettre le demandeur à la nouvelle procédure d'activation à partir du 22 août 2013.

S'il fallait en décider autrement, se poserait inmanquablement la question, en présence d'une telle régression, du respect du principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution, qui « interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection, sans qu'existent pour ce faire des motifs



d'intérêt général» (C.C, 27.7.2011, n°135/2011, B.5.2., <http://www.constcourt.be>), en combinaison avec l'obligation pour les cours et tribunaux tirée de l'article 159 de la Constitution, de n'appliquer les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

Il doit donc être fait droit à la demande, sans qu'il y ait même lieu d'examiner plus avant si le demandeur a ou non « fourni des efforts suffisants et adéquats pour s'insérer sur le marché du travail » au cours de la période du 8 octobre 2013 au 18 août 2014 ».

9. L'ONEm a fait appel du jugement par une requête déposée au greffe de la cour du travail, le 28 mai 2015.

II. OBJET DE L'APPEL

10. L'ONEm demande la réformation du jugement et le rétablissement de la décision litigieuse.

III. DISCUSSION

A. Suppression de la dispense de suivi du comportement de recherche d'emploi en cas d'incapacité permanente de plus de 33 %.

11. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, figure, parmi les conditions d'octroi des allocations de chômage, l'obligation de rechercher activement un emploi.

En vertu de l'article 59^{nonies}, § 2, tel qu'introduit dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 4 juillet 2004,

« Le chômeur qui, au plus tard au moment de l'entretien d'évaluation visé aux articles 59^{quater}, 59^{quinques} ou 59^{sexies}, invoque, sur la base d'une attestation médicale, une incapacité au travail qui n'a pas encore été constatée par le médecin affecté au bureau du chômage est soumis à un examen médical conformément à la procédure prévue à l'article 141.

La convocation à l'entretien est réputée nulle et non avenue, s'il ressort de l'avis du médecin affecté au bureau du chômage que le chômeur justifie d'une incapacité permanente au travail de 33 % au moins. »



Le chômeur présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % était donc dispensé de la procédure de suivi et de contrôle du comportement de recherche d'emploi.

Une procédure plus stricte de contrôle du comportement de recherche active d'emploi a été mise en place pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion par l'arrêté royal du 20 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et par l'arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant (...) modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131 septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.

Le tribunal du travail a considéré que ces arrêtés royaux n'avaient pas modifié la dispense prévue par l'article 59nonies, § 2.

L'ONEm le conteste.

12. Comme relevé par le jugement dont appel, les changements apportés par les arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012, peuvent être résumés comme suit : en insérant les articles 59bis/l, 59ter/l, 59quater/l, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies/1 et 59quinquies/2, ces arrêtés royaux prévoient, pour les bénéficiaires d'allocations d'insertion :

- des évaluations tous les 6 mois,
- une phase écrite suivie éventuellement d'une évaluation orale,
- sans conclusion de contrats d'activation,
- débouchant sur une exclusion de six mois du bénéfice des allocations d'insertion en cas d'évaluation négative,
- avec réouverture possible du droit au plus tôt à l'issue de cette période à condition que la nouvelle évaluation soit positive.

L'article 59nonies, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui, comme indiqué ci-dessus, avait pour objet de dispenser les chômeurs présentant une inaptitude permanente de 33%, a été remplacé par l'article 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 (qui a été publié le 30 juillet 2012 et est entré en vigueur, le 9 août 2012).

Ce texte prévoyait toujours que « la convocation à l'entretien est réputée nulle et non avenue, s'il ressort de l'avis du médecin affecté au bureau du chômage que le chômeur justifie d'une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins ».

Toutefois, l'article 8 de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 a abrogé, avec effet au 1^{er} novembre 2012, l'article 59nonies, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 : l'intention de ne plus dispenser les chômeurs atteints d'une inaptitude permanente de plus de 33 % était donc claire.



De la circonstance que l'article 8 de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 visait l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en précisant que cet article avait été « *inséré par l'arrêté royal du 4 juillet 2004* », sans évoquer la modification apportée à cet article par l'article 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 2012, il ne se déduit pas que les auteurs de la réglementation auraient eu l'intention de maintenir l'application de l'article 59*nonies*, §2, dans la version issue de l'article 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 2012.

Les insuffisances du texte abrogeant l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, n'enlèvent rien à l'intention des auteurs de la réglementation qui étaient de ne plus dispenser de la procédure de suivi et de contrôle, les chômeurs atteints d'une inaptitude permanente de plus de 33 %.

13. L'argument déduit par le tribunal du régime transitoire prévu par l'article 13 de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 ne peut pas non plus être suivi.

La mesure transitoire portée par cet article (dont il résulte que dans certains cas, les nouvelles dispositions s'appliqueront à partir du moment où l'ancienne procédure prendra fin à la suite d'une évaluation positive) ne pouvait concerner que des chômeurs qui à la date de son entrée en vigueur, étaient engagés dans une procédure de suivi et de contrôle : cette mesure transitoire ne pouvait donc pas concerner les chômeurs qui, comme Monsieur N. étaient dispensés de cette procédure.

Pour le reste, il paraît difficile de faire application de la mesure transitoire prévue par l'arrêté royal du 20 juillet 2012, alors que l'abrogation de l'article 59*nonies*, §2, résulte de l'arrêté royal du 23 juillet 2012.

Il faut donc considérer que pour les chômeurs qui étaient atteints d'une inaptitude permanente de plus de 33 %, l'abrogation de l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, est en réalité intervenue sans mesure transitoire.

14. Tout en soulignant la faible qualité légistique des arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012, la cour ne peut que constater que l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été abrogé de sorte qu'à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 juillet 2012, soit à compter du 1^{er} novembre 2012, Monsieur N. a, en principe (voir toutefois, infra B.), été soumis, du jour au lendemain et sans mesure transitoire, à une procédure de suivi et de contrôle, de surcroît, sensiblement plus stricte que celle dont il était dispensé depuis 2006 !

Dans cette mesure, le jugement doit être réformé.



B. Respect du principe de STANDSTILL

a) Le principe de standstill :

15. Selon l'article 23 de la Constitution,

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] 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 (...);*
- 2° le droit à la sécurité sociale (...);*
- 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. »*

Comme le rappelle D. DUMONT,

« Puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis. Si la matérialisation et la mise en œuvre concrètes du droit à la sécurité sociale constituent une prérogative du législateur, à qui il revient d'opérer les choix et les arbitrages nécessaires, l'inscription de ce droit dans notre charte fondamentale emporte à tout le moins une obligation pour ce même législateur de ne pas diminuer le niveau des prestations déjà consacrées, du moins pas sans justifications » (Daniel DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 2013, p. 773).

La jurisprudence confirme que l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* « qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général » (notamment, Cour Const., n° 102/2011, 31 mai 2011, B.3.2.; voy. aussi Cour Const., n° 135/2011, 27 juillet 2011, B.5.2; Conseil d'Etat., n° 215.309, *Cléon Angelo*, 23 septembre 2011; Conseil d'Etat, n° 216.702, *Confédération des syndicats chrétiens et al.*, 6 décembre 2011¹).

¹ Cet arrêt considère que « l'intention de pallier l'insécurité juridique, survenue dans un contexte plus large » peut être considéré comme un objectif d'intérêt général. Le Conseil d'Etat conclut à l'absence de violation du principe de *standstill* après avoir constaté l'existence de garanties spécifiques.



La section de législation du Conseil d'Etat rappelle fréquemment aux législateurs l'obligation de *standstill*. Ainsi, dans le cadre de l'examen d'un récent projet de loi visant à modifier les conditions d'octroi de la GRAPA, a-t-il rappelé² :

« Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il existe un effet de "standstill" en matière de droit à l'aide sociale. L'effet de standstill en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. Il en découle que, pour juger de la violation éventuelle, par une norme ayant force de loi, de l'effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution en ce qu'il garantit le droit à l'aide sociale, il faut procéder à la comparaison de la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne. L'obligation de ne pas porter atteinte au niveau de protection ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi.

Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2^o, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré » (Projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, 8 novembre 2016, Avis du Conseil d'Etat, N° 59.786/1/V du 16 août 2016, Doc. Parl., Chambre, n° 54-2141/001, p. 19).

16. Sur le plan de la démarche, le contrôle du respect du principe de *standstill* implique tout d'abord de faire une comparaison entre les législations successives de manière à pouvoir se prononcer sur l'existence d'une régression significative.

Se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, I. HACHEZ rappelle qu'il faut :

« établir de manière systématique et sur une base uniforme l'état de la protection juridique avant l'adoption de la norme critiquée, la situation établie par la norme critiquée et la comparaison point par point entre les deux de manière à faire nettement ressortir les différences et à permettre (...) d'apprécier si la protection (...) garantie par la législation (...) subit une réduction et si celle-ci est significative » (I. HACHEZ, « Le principe de standstill : actualité et perspectives », R.C.J.B., 2012, p. 13).

En ce qui concerne la possibilité de justifier une régression significative sur la base d'un motif d'intérêt général, D. DUMONT précise :

² Il s'agit d'un exemple parmi tant d'autres.

« Depuis la thèse d'Isabelle Hachez, à qui l'on doit d'avoir construit le régime juridique précis de l'obligation de standstill à partir du droit international des droits de l'homme, on sait en effet que cette obligation n'est pas absolue mais relative³. Autrement dit, l'effet cliquet s'accommode de restrictions, afin de préserver le pouvoir d'appréciation du législateur. Toutefois – et c'est capital –, ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité. A ce titre, il s'impose de vérifier que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général, qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint⁴.

Pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, pèse aussi sur le pouvoir législatif une obligation de nature procédurale, ou formelle : il appartient aux auteurs de la norme de s'expliquer soigneusement, dans l'acte litigieux, sur les raisons qui motivent la régression » (Daniel DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 2013, p. 773, et références citées).

Il y a donc lieu d'être attentif aux « différentes phases du contrôle de proportionnalité, et, en particulier, l'étape de la nécessité, qui consiste à vérifier s'il n'existe pas une mesure « moins régressive » susceptible d'atteindre le même objectif » (I. HACHEZ, « Le principe de standstill : actualité et perspective », R.C.J.B., 2012, p. 14).

Dans son arrêt n° 215.309, le Conseil d'Etat a constaté l'absence de motif d'intérêt général, dans les termes suivants :

« Considérant que le rapport aux membres du collège de la Commission communautaire française, publié au Moniteur belge du 18 juin 2008, en même temps que l'acte attaqué, est la seule pièce de la procédure à contenir une justification des dispositions litigieuses; que la justification qui y est énoncée ne fait pas ressortir la volonté de la partie adverse de réduire le degré de protection de la personne handicapée pour un motif d'intérêt général, tel qu'un impératif budgétaire particulier (Conseil d'Etat., n° 215.309, Cléon Angelo, 23 septembre 2011).

³ Voy. son maître ouvrage, dont le titre est significatif : I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos Verlagsgesellschaft, coll. « Droits fondamentaux », 2008. Sur le régime juridique de l'obligation de standstill en droit international des droits de l'homme, voy. également D. ROUITALLE, « Pour une théorie de la justiciabilité substantielle et processuelle des droits économiques et sociaux », R.T.D.H., 2013, p. 225 à 228, et les nombreuses références à la doctrine ainsi qu'aux observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies.

⁴ Sur les différentes étapes à franchir pour jauger la constitutionnalité d'un recul au regard de l'obligation de standstill, voy. le vade-mecum didactique proposé dans la première partie de I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009, p. 5-25, et les nombreuses références jurisprudentielles et légisprudentielles citées.



b) Appréciation dans le cas d'espèce

17. En ce qui concerne l'existence d'une régression significative, il y a lieu de constater :

- les chômeurs, en ce compris les bénéficiaires d'allocations d'attente (ou d'insertion), présentant une inaptitude permanente de plus de 33 %, en ce compris ceux qui présentaient une incapacité de plus de 66 %, étaient dispensés de la procédure de suivi et de contrôle instaurée par l'arrêté royal du 4 juillet 2004, et ce pour une durée indéterminée; la procédure dont ils étaient dispensés, impliquait une première évaluation du comportement de recherche d'emploi n'intervenant qu'après un délai de 15 ou 21 mois et n'entraînant, en cas de première évaluation négative, aucune réduction du droit aux allocations;
- les arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012 ont eu pour effet de soumettre, notamment, les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une inaptitude permanente de plus de 33 %, en ce compris ceux qui parmi eux présentent une incapacité de plus de 66 %, à une procédure dans laquelle une évaluation a lieu tous les 6 mois et dans laquelle toute évaluation négative entraîne une suspension du droit aux allocations pendant 6 mois au moins.

Il apparaît ainsi que les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une inaptitude permanente de plus de 33 %, en ce compris ceux qui parmi eux présentent une incapacité de plus de 66 %, subissent plusieurs régressions.

Ils ne sont plus dispensés de la procédure de contrôle et peuvent encourir, dans des délais assez brefs, des sanctions d'exclusion sensiblement plus lourdes que celles qui étaient en vigueur dans la procédure dont ils étaient précédemment dispensés.

Il y a certainement lieu de conclure à l'existence de régressions (très) significatives, intervenues, de surcroît, sans mesure transitoire spécifique. L'ONEm ne le conteste pas réellement.

18. En ce qui concerne la justification de la régression, la cour constate que le préambule des arrêtés royaux litigieux n'en donne aucune.

L'ONEm suggère que le législateur a choisi d'abroger la dispense pour des « motifs budgétaires et d'opportunité ».

Il avance, dans sa requête d'appel :

« On sait que, suite à la crise budgétaire des dernières années, le gouvernement était contraint, notamment pour respecter ses engagements européens, de réaliser différentes mesures d'économie. Cette réalité ne peut pas être niée. »



Or, le fait de veiller à respecter l'équilibre budgétaire relève de l'intérêt général et peut justifier une dérogation à l'obligation de standstill (C.T. Bruxelles, 10.2.2012, INAMI c/PP, R.G. N° 2010/AB).

Les chômeurs présentant une inaptitude au travail d'au moins 33% sont aptes au travail au sens de la législation assurance maladie-invalidité et de la réglementation du chômage. Ils doivent donc, comme n'importe quel chômeur, répondre aux conditions d'octroi des allocations et notamment être disponible sur le marché du travail. Il n'est donc pas déraisonnable que le législateur ait entendu contrôler, à l'instar des autres chômeurs, leur disponibilité et partant leur comportement de recherche d'emploi, faisant ainsi disparaître une distinction qui n'avait pas vraiment lieu d'être.

Par ailleurs, à partir du moment où l'on constate qu'il existe des motifs sérieux, liés à l'intérêt général, en l'espèce, des motifs budgétaires, qui ont présidé à l'adoption de l'arrêté royal contesté, il n'appartient pas aux Cours et tribunaux de juger de l'opportunité des mesures prises par le gouvernement.

Le rôle des tribunaux est de vérifier s'il existe des motifs liés à l'intérêt général qui justifient qu'il soit dérogé à l'obligation de standstill. Si l'existence de ces motifs est établie, il appartient alors au gouvernement et au législateur d'apprécier la manière dont l'intérêt général est le mieux préservé.

Des économies devaient donc de toute façon être réalisées d'une manière ou d'une autre. C'est précisément le rôle du gouvernement, en fonction de l'objectif à atteindre, de réaliser les arbitrages politiques en son sein pour déterminer la meilleure façon de réaliser les économies nécessaires.

Il n'appartient ni à l'ONEM, ni aux Cours et tribunaux, de juger si l'accord auquel est parvenu le gouvernement est opportun ou de décider que d'autres mesures auraient été plus appropriées. Ce rôle n'appartient qu'au gouvernement. Par ailleurs, l'opportunité de mesures d'économie est, par la force des choses, toujours discutable en fonction de la situation personnelle (en général, moins les personnes sont affectées par les économies en question, plus elles les jugent pertinentes et inversement) et des sensibilités politiques de chacun.

Enfin, dans son avis n° 51.467/1 du 21.06.2012, le Conseil d'Etat n'a fait aucune remarque quant au respect de l'obligation de standstill ».

Dans le cadre de son pouvoir marginal de contrôle des motifs d'intérêt général, la cour du travail doit, tout d'abord, être en mesure de vérifier la réalité des motifs invoqués.

La cour du travail constate que les motifs budgétaires allégués par l'ONEM ne résultent pas clairement des documents auxquels elle peut avoir égard.

Ils ne résultent pas des préambules des arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012.

L'ONEM ne dépose pas l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et ne produit pas le procès-verbal des réunions de son Comité de gestion du 19 avril 2012 et du 3 mai 2012, à



l'occasion desquelles l'avis que le Comité de gestion doit rendre obligatoirement, a été rendu sur les projets d'arrêtés royaux litigieux et à l'occasion desquelles les motifs de ces projets sont susceptibles d'avoir été discutés.

La réalité des motifs allégués n'est donc pas établie.

Par ailleurs, les pièces auxquelles la cour peut avoir égard, ne permettent pas de savoir si dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui est le sien, l'auteur de l'arrêté royal s'est posé la question de savoir si au regard de l'objectif budgétaire qu'il entendait, selon l'ONEm, poursuivre, il était approprié de soumettre à une procédure (renforcée) de contrôle du comportement de recherche d'emploi, les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant non seulement une inaptitude permanente de plus de 33 % mais aussi une incapacité de plus de 66 % (au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées).

L'objectif budgétaire spécifique que cette mesure était susceptible de réaliser, n'apparaît pas clairement; surabondamment, la possibilité d'une mesure qui permettrait d'atteindre le même objectif, tout en étant moins régressive, ne paraît pas avoir été envisagée.

Surabondamment, se pose la question de savoir si les motifs allégués (en les supposant établis) ne sont pas manifestement déraisonnables.

S'agissant des bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant à la fois une inaptitude permanente de plus de 33 % (au sens de la réglementation du chômage) et une incapacité de plus de 66 % (au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées), c'est à tort que l'ONEm évoque une aptitude au travail au sens de la législation sur l'assurance maladie-invalidité et de la réglementation du chômage.

L'éventuelle capacité de travail résiduaire de cette catégorie de bénéficiaires est nécessairement très faible et sans commune mesure avec celle des chômeurs ordinaires.

Il semble d'ailleurs que dans une instruction administrative du 1^{er} août 2013, l'administrateur général de l'ONEm a estimé qu'il s'imposait de ne pas soumettre à la procédure de suivi certains chômeurs n'ayant pas de véritable capacité de gain (voy. instruction administrative du 1^{er} août 2013, « Activation du comportement de recherche d'emploi – Chômeurs sans capacité de gain », Direction Réglementation chômage et contentieux, références 31000.0592.0592.1/32215A/SB/A, RioDoc n° 130552/1, 1^{er} août 2013; voy. V. DE GREEF, « L'activation silencieuse des personnes partiellement inaptes au travail dans l'assurance chômage », *R.D.S.*, 2016, p. 261).

On doit dès lors se demander si la mesure tendant à soumettre un demandeur d'emploi présentant une incapacité de plus de 66 % au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées, à une procédure de contrôle du comportement de recherche



d'emploi, avec à la clé des possibilités de sanctions très lourdes, n'est pas, en elle-même, manifestement déraisonnable.

On peut en tout état de cause considérer qu'il n'est manifestement pas raisonnable de considérer que le suivi du comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi présentant une incapacité de plus de 66 % au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées, est susceptible d'avoir un impact significatif sur le budget de l'assurance chômage, tant la probabilité que ces demandeurs d'emploi trouvent un travail, grâce à cette procédure de suivi, est infime.

Enfin, de ce que la section de législation du Conseil d'Etat n'aurait pas formulé d'observation générale sur la Constitutionnalité des arrêtés royaux (ce que faute d'accès à l'avis du Conseil d'Etat, la cour du travail ne peut vérifier), il ne résulte pas que la mesure respecte le principe de *standstill*, y compris en ce qu'elle vise les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une incapacité de plus de 66 % au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées.

C. Conséquences

19. En tant qu'ils abrogent l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et soumettent les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % ainsi qu'une incapacité de plus de 66 % (au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées), les arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012, violent le principe de *standstill*.

Leur application doit, dans cette mesure, être écartée, conformément à l'article 159 de la Constitution.

Il y a, en conséquence, lieu de considérer qu'en l'espèce, la dispense prévue par l'article 59*nonies*, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 était toujours d'application.

20. Surabondamment, en ce qui concerne les efforts de recherche d'emploi réalisés pendant la période litigieuse, la cour rejoint l'avis du Ministère public : en supposant qu'il faille évaluer ces efforts, ils devraient être considérés comme suffisants.

L'évaluation devrait tenir compte « de l'âge du travailleur, de son niveau de formation, de ses aptitudes, de sa situation sociale et familiale, de ses possibilités de déplacement et d'éventuels éléments de discrimination ». En l'espèce, il ne pourrait être fait abstraction du fait que Monsieur N présente une capacité réduite à moins d'un tiers (au sens de la législation sur les allocations aux personnes handicapées) et qu'il est issu de l'enseignement spécialisé.



L'appréciation de la continuité et de la qualité des efforts de recherche d'emploi devrait se faire en tenant compte du handicap de Monsieur N , de sa faible capacité de travail et sa réduction d'autonomie significative qui ont pour conséquence que des pans entiers du marché du travail ne lui sont pas accessibles et que comme il l'indiquait à l'ONEm, sans que cela soit réellement contesté, il ne satisfait généralement pas aux conditions énoncées dans les offres d'emploi.

C'est donc de manière peu circonstanciée et avec un manque flagrant de prise en compte de la situation individuelle de Monsieur N, que le facilitateur de l'ONEm a considéré que le nombre de démarches est insuffisant et que « la qualité des documents et des démarches peut être améliorée pour augmenter les chances d'insertion professionnelle ».

De même, l'ONEm n'a pas suffisamment pris en compte les efforts de formation et de reconversion qui ont été effectués par Monsieur N, qui a suivi une « formation d'informatique » organisée par l'association Nouvelles Perspectives.

La circonstance que Monsieur N n'aurait pas donné suite à certaines recommandations ne permettait pas, dans ce contexte, de considérer que les efforts de recherches d'emploi étaient insuffisants.

Au vu des efforts de formation et des démarches dont la réalité a été admise par le facilitateur, la cour estime que les efforts de recherche d'emploi devraient, en cas d'évaluation, être considérés comme suffisants de sorte qu'ils ne pourraient, en tout état de cause, pas justifier la mesure de suppression des allocations.

21. Pour ce motif également, l'appel de l'ONEm n'est pas fondé.

POUR CES MOTIFS,

La Cour du travail,

Statuant après une mise en état contradictoire (art. 747 C.J.);

Sur l'avis conforme du ministère public;

Déclare l'appel recevable mais non fondé;

Confirme le jugement en ce qu'il annule la décision de l'ONEm du 3 septembre 2014 et en ce qu'il rétablit Monsieur N dans son droit aux allocations d'insertion à compter du 8 septembre 2014;



Confirme le jugement en ce qui concerne les dépens,

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel.

Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN, conseiller,

D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur,

S. CHARLIER, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de :

A. DE CLERCK, greffier



D. DETHISE,



S. CHARLIER,



A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 18 janvier 2017, où étaient présents :

J.-F. NEVEN, conseiller,

A. DE CLERCK, greffier



A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

