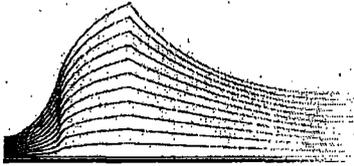


Copie

Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles



Expédition

Numéro du répertoire 2019 / 437
Date du prononcé 20 février 2019
Numéro du rôle 2017/AB/479
Décision dont appel 14/1101/A&14/8429

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001347405-0001-0017-03-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

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

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,
Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante,
représentée par Maître WILLEMET loco Maître SWENNEN Remi, avocat à 1700 DILBEEK,

contre

Madame C

partie intimée,

représentée par Maître SALOME Zoé, avocat à 1170 BRUXELLES,

★

★ ★

Indications de procédure

1. La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.
2. Les parties ont comparu et ont été entendues à l'audience publique du 10 octobre 2018. A l'issue des plaidoiries, Monsieur Henri FUNCK, substitut général, a indiqué qu'il rendrait un avis écrit. Un calendrier a été établi afin de déterminer la date à laquelle le dépôt de cet avis au greffe interviendrait et la date jusqu'à laquelle les parties pouvaient déposer au greffe leurs conclusions pour répliquer à cet avis. Les débats furent clos.

┌ PAGE 01-00001347405-0002-0017-03-01-4 ┐



L'avis du ministère public a été reçu au greffe le 7 novembre 2018. Madame C y a répliqué le 3 décembre 2018. La cause a été prise ensuite en délibéré.

3. Vu, dans le délibéré, les pièces du dossier de la procédure, notamment :

- le jugement rendu le 21 avril 2017 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles, 17^{ème} chambre, R.G. 14/1101/A, 14/8429/A, 15/2261/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel de l'ONEm, reçue le 22 mai 2017 au greffe de la cour ;
- les conclusions déposées par Madame C ainsi que son dossier de pièces ;
- le dossier communiqué par l'auditorat général ;
- l'avis écrit de Monsieur Henri FUNCK, substitut général ;
- les répliques écrites de Madame C

4. Le jugement attaqué a été notifié le 28 avril 2017. L'appel formé par l'ONEm a été accompli dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire ainsi que dans le respect des formes prévues. Il est recevable.

L'appel de l'ONEm et ses demandes

5. L'ONEm interjette appel du jugement rendu le 21 avril 2017 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles.

Il demande de mettre à néant ce jugement et de « rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions ».

Les faits et les antécédents

6. Madame C est née le 1958.

7. Selon le curriculum vitae qu'elle dépose dans le cadre de la procédure administrative de septembre 2013 (voir ci-dessous), Madame C termine ses études secondaires en 1978. Elle suit des études d'architecte d'intérieur de 1980 à 1982.

8. En vertu de l'aperçu de carrière établi par le Service Fédéral des Pensions le 4 novembre 2015 et les autres éléments communiqués, Madame C travaille sous le bénéfice d'un contrat de travail ou en qualité d'indépendant et bénéficie de jours assimilés couverts par des indemnités chômage ou d'assurance maladie invalidités selon les détails suivants :

- 1982 : 25 jours de travail sous contrat de travail;
- 1983 : 53 jours (*idem*) ;



- 1984 : 104 jours (*idem*) ;
- 1985 : 239 jours (*idem*) ;
- 1986 : 284 jours (*idem*) et 24 jours assimilés ;
- 1987 : 250 jours (*idem*) et 10 jours assimilés ;
- 1988 : 253 jours (*idem*) et 72 jours assimilés ;
- 1989 : 1 jour (*idem*) et 240 jours assimilés ;
- 1990 : 27 jours assimilés et exerce une activité d'indépendante à partir du 1^{er} octobre 1990 ;
- 1991 : exerce une activité d'indépendante durant toute l'année ;
- 1992 : 28 jours (*idem*) outre 105 jours assimilés, et exerce une activité indépendante jusqu'au 30 juillet 1992 ;
- 1993 : 41 jours et 45 heures (*idem*) et outre 259 jours assimilés ;
- 1994 : 307 jours assimilés ;
- 1995 à 2001 inclus : Madame C exerce une activité indépendante à partir du 15 janvier 1995 jusqu'au 31 décembre 2001 ;
- 2002 : néant ;
- 2003 : 188 jours assimilés ;
- 2004 : 313 jours assimilés ;
- 2005 : 309 jours assimilés ;
- 2006 : 312 jours assimilés ;
- 2007 : 313 jours assimilés ;
- 2008 : 311 jours assimilés ;
- 2009 à 2013 inclus : 313 jours assimilés par année ;
- 2014 : 286 jours assimilés (outre les jours assimilés en vertu du jugement rendu le 18 octobre 2016 – voir ci-dessous).

9. Entre le 1^{er} décembre 1984 et le 31 décembre 1988, Madame C , travaille pour la s.a. BONNETERIE BOSTEELS-DE SMETH dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée à concurrence de 24 heures par semaine.

Moyennant un préavis notifié par la s.a. BONNETERIE BOSTEELS-DE SMETH, le contrat de travail prend fin le 31 décembre 1988.

Un peu avant la rupture des relations contractuelles, le 17 juin 1988, la s.a. « BONNETERIE BOSTEELS-DE SMETH » adresse à Madame C , le courrier suivant :

« Veuillez trouver ci-joint le formulaire "C4 temps partiel" dûment rempli et signé. Comme vous le remarquerez, vous devez encore remplir les données relatives à votre organisme de paiement, dont nous ignorons le nom.

Nous vous demandons également de nous retourner "la déclaration de demande afin d'obtenir un emploi à temps plein", signée et datée, et de nous envoyer vos formulaires C3 à temps partiel, dûment remplis et signés, à chaque fin de mois afin que nous puissions vous remettre la déclaration de prestations dans un emploi à temps partiel en temps utile ».



10. Dans son jugement rendu le 18 octobre 2016 (contre lequel les parties n'ont pas interjeté appel – voir ci-dessous), examinant les faits, le premier juge relève entre autres que:

« (...)

Le tribunal ignore véritablement à quelle date Madame C s'est adressée à son organisme de paiement pour solliciter des allocations. Le tribunal ignore par ailleurs la date du premier paiement desdites allocations. Madame C ne possède plus ses extraits de compte tandis que l'ONEm n'est plus en mesure d'apporter une réponse certaine à ces questions.

L'ONEm a déposé différentes pièces complémentaires dont notamment plusieurs captures d'écran. Il en ressort que le 28 juin 1988, un code 07/..WA... est attribué à Madame C. Du 2 janvier 1989 au 28 juin 1989, un code 01/..WA... lui est attribué et du 4 septembre 1989 au 7 août 1990, un code 01/..WN.1.

Les codes précités concernent les situations suivantes :

- code 07/..WA... : travailleur à temps partiel involontaire-allocation d'attente-personne à charge ;
 - code 01/..WA... : chômeur complet-allocation d'attente-personne à charge ;
 - code 01/..WN.1 : chômeur complet-allocation d'attente-isolé-1^{ère} période.
- (...) ».

11. Entre le 1^{er} octobre 1990 et le 30 juillet 1992 ainsi qu'entre le 15 janvier 1995 et le 31 décembre 2001, Madame C exerce une activité indépendante. Selon ce qu'elle explique, elle cesse cette activité en décembre 2001 suite à des problèmes de santé (de nature cardiaque).

12. Après l'arrêt de ses activités indépendantes en 2003, Madame C bénéficie à nouveau des allocations d'attente en qualité de chômeur complet.

13. En mars 2007, le médecin-conseil de l'ONEm reconnaît à Madame C une incapacité permanente de travail de 5% suite à ses problèmes de santé.

14. En 2008, Madame C fait l'objet d'une procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi.

Lors de son premier entretien fixé le 15 février 2008, conformément à l'article 59^{quater}, §5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'ONEm considère que Madame C n'a pas fourni suffisamment d'efforts pour s'insérer sur le marché du travail. Lors de cet entretien, Madame C signe un premier contrat. Lors du deuxième entretien du 25 juillet 2008, l'ONEm constate que Madame C a respecté ce contrat. L'évaluation lors de ce deuxième entretien est positive.



15. Le 28 décembre 2011 est pris l'arrêté royal modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Par son article 9, 2°, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifie l'article 63, §§ 2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. L'arrêté royal du 28 décembre 2011 instaure une limitation dans le temps du droit de percevoir des allocations « d'attente » devenues « d'insertion ». Cette limite est de trente-six mois. Il ne découle d'aucun élément présenté que, jusqu'au 20 février 2015 (voir ci-dessous), Madame C ait été informée soit par l'ONEm soit par son organisme de paiement de la limitation dans le temps instaurée.

Cette limitation prend cours à partir du 1^{er} janvier 2012. Madame C est alors âgée de 54 ans. Elle est divorcée et élève seule ses deux enfants nés en 1997.

16. Le 12 septembre 2013, l'ONEm adresse à Madame C une demande d'information relative aux démarches qu'elle a entreprises pour chercher un travail. Madame C est invitée à compléter un formulaire intitulé « Mes démarches pour chercher du travail ». Cette évaluation concerne la période du 27 février 2013 au 17 septembre 2013.

Le 11 octobre 2013, l'ONEm estime, sur la base des informations écrites communiquées par Madame C qu'elle n'a pas fourni des efforts suffisants et adéquats pour s'insérer sur le marché du travail.

Suite à l'entretien d'évaluation définitive, par une décision prise le 17 décembre 2013 par l'ONEm, Madame C est exclue du bénéfice des allocations d'insertion pendant au moins six mois (du 23 décembre 2013 au 22 juin 2014).

17. Par une requête déposée le 29 janvier 2014, Madame C saisit le tribunal du travail d'un recours contre la décision prise le 17 décembre 2013 par l'ONEm.

18. Au terme de la période d'exclusion décidée le 17 décembre 2013, à la demande de Madame C, l'ONEm évalue à nouveau ses efforts pour s'insérer sur le marché du travail.

Suite à l'entretien du 24 juillet 2014, l'ONEm retient que Madame C n'a toujours pas fourni des efforts suffisants et adéquats pour s'insérer sur le marché du travail. Par une décision prise le 28 juillet 2014, l'ONEm décide de continuer à exclure Madame Brigitte C du bénéfice des allocations d'insertion pendant une nouvelle période d'au moins six mois (du 23 juin 2014 au 22 décembre 2014).

19. Par une requête déposée le 19 août 2014, Madame C saisit le tribunal du travail d'un recours contre la décision prise le 28 juillet 2014 par l'ONEm.



20. Par une lettre du 20 février 2015, l'organisme de paiement de Madame C informe cette dernière, sans autres détails, que :

« Concerne : problème dans votre dossier de paiement
Vous n'avez plus droit au chômage à partir du 1^{er} novembre 2015.
Salutations distinguées,
(...) »

Madame C tente d'obtenir des informations complémentaires auprès de l'ONEm. La seule réponse obtenue est textuellement rédigée comme suit :

« L'intéressé est venue ici pour demander d'information de ce procédure. On a arrêté des allocations au base de son âge. Nous ne donnons pas de lettre. Seulement des lettres des décisions des entretiens de recherche (des évaluations) ».

21. Madame C ne peut bénéficier du revenu d'intégration sociale (voir les attestations communiquées en première instance et en appel).

22. En vertu de sa requête déposée le 23 février 2015, Madame C saisit le tribunal du travail d'un recours contre la décision prise notifiée le 20 février 2015.

23. Par son jugement rendu le 18 octobre 2016, le premier juge joint les trois recours déposés par Madame C

Il confirme la décision administrative prise le 17 décembre 2013 par l'ONEm, mais annule celle prise le 28 juillet 2014. Il condamne l'ONEm à payer à Madame C des allocations d'insertion pour la période du 23 juin 2014 au 22 décembre 2014, pour autant qu'elle remplisse durant cette période toutes les conditions d'octroi.

Il fonde, en résumé, son jugement sur les motifs suivants :

- « aucun élément du dossier ne permet de considérer que Madame C respectait les conditions prévues à l'article 171ter, §4 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage » ;
- « à défaut d'un dossier administratif de l'ONEm plus complet, sur la base des seules pièces qui lui sont communiquées, le tribunal se doit d'examiner la seule hypothèse du régime de travail réputé accepté pour échapper au chômage tel que prévu par l'article 171ter, §2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 (dénommé également travail à temps partiel involontaire) » ;
- « (...), le code 07 octroyé le 28 juin 1988 ne pouvait avoir que pour objet une régularisation de la situation administrative de Madame C telle qu'elle était prévue à l'alinéa 2 de l'article 171ter, §2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 » ;



- à la date du 28 juin 1988, Madame C remplit toujours toutes les conditions en tant que jeune travailleur ayant terminé ses études, excepté celle du respect de la période d'attente. A cette date, Madame C était toujours âgée de moins de 30 ans ;

- à la date du 28 juin 1988, Madame C bénéficiait « bel et bien des règles relatives au travail à temps partiel involontaire (travailleur réputé ayant accepté un travail à temps partiel pour échapper au chômage) » et pouvait obtenir de ce chef des allocations à temps plein ;

- « cependant, Madame C n'a pu bénéficier de ce régime spécifique qu'en sa qualité de jeune ayant terminé ses études ». Ce régime était plus avantageux que celui de se prévaloir de ses périodes à temps partiel ou de solliciter des allocations après l'accomplissement préalable d'un stage d'attente de 300 jours au vu de son âge (voir les comparaisons faites par le tribunal aux feuilles 13 et 14 de son jugement) ;

- sur le fond, s'agissant de la décision prise le 17 décembre 2013, Madame C n'a apporté aucun argument pertinent susceptible de contredire les conclusions du facilitateur de l'ONEm ;

- sur le fond s'agissant de la décision prise le 28 juillet 2014, « compte tenu de son âge, de ses ennuis de santé et de sa situation sociale et familiale, le tribunal estime, contrairement au facilitateur, que Madame C a bel et bien fourni durant cette période d'évaluation des efforts suffisants et adéquats pour s'insérer sur le marché du travail ».

Le tribunal s'est fondé à cet égard sur trente-six démarches réalisées par Madame C durant la période du 23 décembre 2013 au 23 juin 2014.

Parmi celles-ci, la cour épingle celle de la présentation de sa candidature dans une école, où à défaut d'une place vacante, Madame C travaille comme bénévole avec l'accord de l'ONEm pour la période du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014 (voir la pièce 13 du dossier administratif déposé devant le tribunal du travail).

24. Par le même jugement rendu le 18 octobre 2016, le premier juge ordonne la réouverture des débats avant de se prononcer sur le recours de Madame C contre la décision notifiée le 20 février 2015 de lui supprimer son droit aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015.

Le tribunal souhaite que les parties s'expliquent sur la légalité de l'article 63, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012) au regard de l'article 23 de la Constitution.

25. Le jugement rendu le 18 octobre 2016 n'est frappé d'appel par aucune des parties.

26. Le 21 avril 2017, sur la réouverture des débats ordonnée par son jugement rendu le 18 octobre 2016, le tribunal du travail juge que l'ONEm n'apporte aucune explication convaincante tendant à démontrer que la limitation temporelle prévue à l'article 9, 2^o de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 était en l'espèce appropriée et même nécessaire au regard du motif d'intérêt général évoqué par l'ONEm, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.



Le tribunal estime, en l'absence d'explications pertinentes apportées par l'ONEm, que l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, §§ 2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est, dans la situation spécifique de Madame C, pas conforme avec le prescrit de l'article 23 de la Constitution et de l'effet *standstill* qui en découle.

Le tribunal en écarte dès lors l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution et dit pour droit qu'il convient d'appliquer à Madame C l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version en vigueur antérieure au 1^{er} janvier 2012.

Il rétablit Madame C dans ses droits aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015. Il condamne en conséquence l'ONEm à payer à Madame C des allocations d'insertion depuis la date du 1^{er} janvier 2015, augmentée des intérêts au taux légal depuis la date de leur débit et pour autant qu'elle remplisse depuis cette date du 1^{er} janvier 2015 toutes les conditions d'octroi.

27. Par sa requête déposée le 22 mai 2017 au greffe de notre cour, l'ONEm interjette appel du jugement rendu le 21 avril 2017 par le tribunal du travail.

L'examen de la contestation par la cour

Préalable : effet de l'autorité de chose jugée attachée au jugement rendu le 18 octobre 2016

28. La cour relève avant toute chose que le jugement rendu le 18 octobre 2016 a autorité de chose jugée.

29. L'autorité de chose jugée se trouve en principe consignée dans le dispositif du jugement (ou de l'arrêt). Néanmoins, le dispositif ne se limite pas nécessairement à la partie de la décision dans laquelle il doit figurer (après la locution conjonctive « par ces motifs ») mais il s'étend aux décisions énoncées dans les motifs (motifs décisifs) qui en sont le soutien nécessaire¹.

30. En vertu du jugement rendu le 18 octobre 2016, selon ses motifs litisdécisifs, la seule cohérence possible qu'il convient de donner aux faits est que :

- Madame C a été admise au bénéfice des allocations d'attente par application des règles prévues à l'alinéa 2 de l'article 171^{ter}, §2, 3° et 4° de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 ;

¹ G. De Léval, « L'autorité de la chose jugée », *Droit judiciaire*, T 2, 2015, p. 699 ; Cass., 24 décembre 1981, *Pas.*, 1982, p. 557 ; Cass., 29 mars 2001, *J.T.*, 2001, p. 492.



- à la date du 28 juin 1988, Madame C bénéficiait en effet des règles relatives au travail à temps partiel involontaire (travailleur réputé ayant accepté un travail à temps partiel pour échapper au chômage) et pouvait obtenir de ce chef des allocations à temps plein ;
- cependant, Madame C n'a pu bénéficier de ce régime spécifique qu'en sa qualité de jeune ayant terminé ses études. Ce régime était plus avantageux que celui de se prévaloir de ses périodes de travail à temps partiel sur la base desquelles elle aurait pu bénéficier d'allocations de chômage réduites (calculées sur la base des seules journées ou demi-journées d'occupation).

31. Sur la base de ces éléments, dans son jugement rendu le 21 avril 2017, le tribunal en a déduit logiquement que :

« (...). Dans la mesure où Madame C avait travaillé de décembre 1984 à décembre 1989 à temps partiel (24 heures par semaine), elle aurait pu aussi bénéficier d'allocations réduites (calculées sur la base des seules journées ou demi-journées d'occupation) ». L'ONEm a d'office octroyé à Madame C des allocations d'attente alors qu'elle pouvait se prévaloir d'un passé professionnel suffisant pour bénéficier d'allocations de chômage réduites ».

32. Pour autant qu'elle ait eu conscience du choix qui s'ouvrait à elle, Madame C n'avait évidemment pas intérêt à l'époque à contester le choix opéré par l'ONEm. En conséquence de ce choix, Madame C a pu en effet bénéficier d'allocations à temps plein, sans limitation (à l'époque) dans le temps ce qui lui était le plus favorable.

L'obligation de standstill découlant de l'article 23 de la Constitution - principes

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

Ce texte, qui peut être lu en combinaison avec certaines dispositions supranationales², implique, notamment en matière de sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur et l'autorité réglementaire compétents de réduire significativement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général³.

² Voir ainsi ceux cités par Cour trav. Liège, division Neuchâteau, 8^{ème} ch., 10 février 2016, RG 2015/AU/48, terraboris.be.

³ En ce sens : Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, n° S.14.0011.F, Juridat, J.T.T., 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l'obligation de *standstill* » ; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, Juridat ; Voy. aussi, entre autres : C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be ; C.C., n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be.



La cour rejoint France LAMBINET⁴ lorsqu'elle relève que :

« En droit de la sécurité sociale, les juridictions du travail sont, dans ce contexte, appelées à vérifier si les dispositions mises en œuvre pour adopter les décisions individuelles soumises à leur censure ne portent pas (sensiblement) atteinte au niveau de protection qui était garanti par les autorités publiques avant l'adoption de la réforme litigieuse, et elles sont fondées, le cas échéant, à se référer à l'ordonnancement juridique tel qu'il existait avant ladite réforme, en application de l'article 159 de la Constitution - lequel ordonne au juge de ne pas faire application d'un acte administratif (individuel ou réglementaire) illégal⁵ - s'il apparaît que l'atteinte litigieuse au niveau de protection sociale qui était en place précédemment n'est pas dument justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, propre à et nécessaire pour garantir la réalisation de cet objectif, et proportionnée à celui-ci, sachant que "l'irréversibilité du niveau de protection antérieurement acquis [demeure] le principe"⁶. »

En procédant au contrôle du respect de l'obligation de *standstill* imposée au Roi par l'article 23 de la Constitution et, par une application adéquate de cette obligation, en écartant, conformément à l'article 159 de la Constitution, une disposition prise par le Roi en vertu de l'article 7, §1^{er}, alinéa 3 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les juridictions du travail ne violent pas le principe de la séparation des pouvoirs⁷. Au contraire, comme le constituant le leur impose, elles exercent le pouvoir qui leur a été conféré par celui-ci. Ce pouvoir s'exerce indépendamment de remarques faites ou non par le Conseil d'Etat dans son avis préalable (spécialement lorsque, comme en l'espèce, il a rendu son avis sous le bénéfice de l'urgence en vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o⁽⁸⁾, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 et donc selon un examen limité).

34. Le contrôle du respect de l'obligation de *standstill* « doit être accompli selon le raisonnement suivant : 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, en termes relatifs et non absolus ; vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation ; vérifier enfin si ce recul, *in casu*, est proportionné à ces motifs »⁹.

⁴ Fr. Lambinet, « Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », *Terralaboris*, 2018, p. 12, ainsi que les références qu'elle cite et reprise ci-dessous.

⁵ Voy. not. I. Mathy, « Etendue des pouvoirs du juge à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale », *J.L.M.B.*, 2005/8, p. 332 ; M. Verwilghen, « Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Anthemis, CUP, 2012, pp. 625-660.

⁶ D. Dumont, « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », p. 82, n° 49.

⁷ Cass., 3^{ème} ch., 5 mars 2018, S.16.0033.F/7, Juridat.be.

⁸ A l'époque, devenu 3^e suite à la loi du 20 janvier 2014.

⁹ D. Dumont, *op. cit.*, p. 68.



L'état du droit à comparer est celui du droit mis en œuvre en vertu de l'article 23 de la Constitution, et non celui mis en œuvre par d'autres pays.

35. S'agissant de la charge de la preuve, notre cour partage la position adoptée par la cour du travail de Liège dans son arrêt rendu le 6 novembre 2018¹⁰ :

« En ce qui concerne la charge de la preuve du respect ou de la violation de l'obligation de *standstill*, elle incombe, s'agissant de la validité d'un acte de l'autorité législative ou réglementaire, à cette autorité ou à la partie qui invoque son acte légal ou réglementaire¹¹. Par application du principe général de légalité, il appartient en effet à l'autorité, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi, de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle¹².

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

Est également indifférente la circonstance que cette question se pose à l'occasion d'un litige en matière de prestations de sécurité sociale, dans le cadre duquel la charge de la preuve des conditions d'octroi de la prestation repose normalement sur celui qui prétend disposer du droit subjectif à cet octroi¹³. Cette règle générale ne détermine en effet pas la charge de la preuve applicable pour toutes les questions (validité d'un acte administratif, respect de la prescription ou des règles de recevabilité¹⁴, validité d'éléments de preuve invoqués par une partie, etc.) qui se posent de manière incidente. Chacun de ces incidents connaît, au plan de la charge de la preuve, ses règles propres ».

Le respect de l'obligation de standstill en la cause

36. Dans sa version en vigueur avant le 1^{er} janvier 2012, l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne contenait aucune limitation dans le temps à l'octroi des allocations d'insertion, alors dénommées allocations de transition ou allocations d'attente, du moins tant que la personne en remplissait les conditions d'octroi.

¹⁰ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X.

¹¹ Voy. I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, 2008, p. 437 et ss. et les références citées.

¹² Citant notamment : C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier 1968, p. 250 ; H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; C.E., 27 janvier 1967, n° 12.187, *Craps c/ Etat belge*; C.E., 23 mars 1982, n° 22.140 ; C.E., 31 mai 2001, n° 96.008.

¹³ Citant : H. Mormont, *op. cit.*, n° 80.

¹⁴ Citant : Cass., 15 janvier 1999, *R.W.*, 2001-2002, p. 451.



Par son article 9, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 limite dorénavant et en règle à trente-six mois l'octroi des allocations d'insertion. Cette limitation est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012.

37. Cette limite a eu pour effet de réduire très sensiblement le niveau de protection offert par la norme appliquée antérieurement à Madame C

En effet, grâce à la norme appliquée antérieurement, Madame C a pu bénéficier des allocations à temps plein sans limitation dans le temps à partir de l'année 2003 jusqu'au 31 décembre 2014 (soit pendant près de onze ans). Elle aurait pu continuer à en bénéficier à partir du 1^{er} janvier 2015 si l'arrêté royal du 28 décembre 2011 n'y avait pas mis fin après une période de trois ans.

L'ONEm, qui n'a pas pris de conclusions en degré d'appel, reconnaît à raison dans sa requête d'appel que la mesure prise par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 « réduit sensiblement le degré de protection sociale offert par la législation applicable ».

38. L'ONEm soutient que ce recul sensible était justifié par des motifs liés à l'intérêt général en se prévalant du préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011.

Ce préambule est le suivant :

« (...)

Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, §1^{er}, 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 1^{er} janvier 2012 ;

Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (...) ».



L'ONEm expose que ce préambule met en exergue deux motifs liés à l'intérêt général, d'une part la « réalisation de l'objectif budgétaire prévu », d'autre part un programme de relance de l'emploi.

39. Ces motifs ont été invoqués pour justifier l'urgence d'obtenir l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de cinq jours ouvrables. Ils n'ont pas été invoqués dans le préambule pour justifier le recul de la protection sociale par des motifs liés à l'intérêt général.

40. A supposer que ces motifs ont été néanmoins avancés pour justifier aussi le recul de la protection sociale, la cour observe qu'elle ne peut vérifier, même dans une appréciation marginale, si ces motifs sont appropriés et nécessaires à la réalisation de ces motifs.

Au-delà des affirmations abstraites, par aucun élément tangible, dans le cadre d'une appréciation *in concreto*¹⁵, l'ONEm n'indique en quoi :

- la réalisation de l'objectif budgétaire prévu justifiait, dans un délai de trois ans à partir du 1^{er} janvier 2012, la suppression des allocations d'attente - aujourd'hui d'insertion - pour la catégorie de travailleurs à laquelle Madame C appartenait, soit celle des travailleurs âgés, bénéficiaires d'allocations d'attente (par application des règles prévues à l'alinéa 2 de l'article 171ter, §2, 3^e et 4^e de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 alors que cette catégorie devait contenir un nombre restreint de travailleurs) ;
- la volonté d'atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 % ou celle d'initier un programme de relance de l'emploi est appropriée et nécessaire pour cette catégorie de travailleurs, spécialement si ceux-ci se trouvent, comme Madame C (voir ci-dessous), en dehors de tout système leur permettant de bénéficier de la poursuite d'un accompagnement à l'insertion sur le marché du travail ;
- « favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes » a une quelconque pertinence pour la catégorie des travailleurs âgés. Il paraît difficile de considérer que ce motif ait été celui du gouvernement pour les travailleurs âgés. C'est d'ailleurs manifestement à la catégorie des jeunes travailleurs que les nouveaux paragraphes 2 à 5 de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (voir les termes « le jeune travailleur » utilisés plus de sept fois dans ces paragraphes) entendent s'appliquer, alors qu'ils ont également un effet pour la catégorie des travailleurs âgés. C'est d'ailleurs aussi en ce sens que l'ONEm fait dans sa requête d'appel de longs développements s'agissant de la situation de la « relance de l'emploi des jeunes ».

41. Selon l'ONEm, l'objectif de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 était aussi de limiter dans le temps le droit aux allocations de chômage des travailleurs « n'ayant jamais cotisé » et « à restituer à l'assurance-chômage son caractère d'assurance sociale ».

¹⁵ En ce sens, Cour trav. Liège, division Neufchâteau, 8^{ème} ch., 10 février 2016, RG 2015/AU/48, terrorbis.be. Le pourvoi contre cet arrêt a été rejeté par : Cass., 3ème ch., 5 mars 2018, S.16.0033.F/7, jurldat.be.



Ces motifs ne ressortent ni du préambule de l'arrêté royal, ni d'aucune pièce déposée par l'ONEm.

Ils ne sont pas plus appropriés en la cause puisque Madame I C a au contraire cotisé. Elle aurait pu bénéficier en juin 1988 non des allocations d'attente mais d'allocations de chômage réduites.

42. Alors qu'il n'est pas démontré que le recul de la protection sociale opérée par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 pour la catégorie particulière des travailleurs âgés à laquelle Madame I C appartient soit justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation, il n'est pas non plus démontré *in casu* que ce recul est, pour Madame I C proportionné à ces motifs¹⁶.

Madame I C a cotisé. Elle s'est insérée pendant près de quatorze ans sur le marché du travail soit comme travailleur salarié, soit comme travailleur indépendant. Elle a dû mettre fin à ses activités comme travailleur indépendant suite à des problèmes de santé. A défaut de pouvoir avoir accès au revenu d'intégration sociale, elle est sans revenus et aussi sans possibilité de bénéficier d'un accompagnement individualisé à la recherche d'un emploi soit par Actiris, soit par le CPAS de sa commune. Le recul de la protection sociale est à son égard totalement disproportionné par rapport aux motifs allégués.

43. La cour se rallie dès lors au jugement entrepris et retient que l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu'il modifie l'article 63, §§ 2 à 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est, dans la cause examinée, pas conforme à l'article 23 de la Constitution et à l'effet de *standstill* qui en découle.

C'est légalement que le tribunal en a écarté l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution et a dit pour droit qu'il convient d'appliquer à Madame I C l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2012.

44. Le jugement entrepris sera en conséquence confirmé.

¹⁶ 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*, Bruxelles, Larcker, 2017, p. 68.



En finale de cet arrêt,
PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL, statuant après un débat contradictoire,

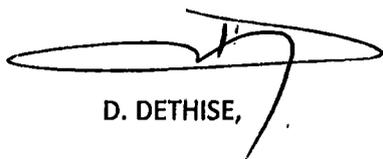
Déclare l'appel de l'ONEm recevable, mais non fondé ;

Confirme le jugement entrepris dans toutes ses dispositions ;

Délaisse à l'ONEm ses dépens d'appel et le condamne à payer les dépens d'appel de Madame C, liquidés à la somme de 349,80 € à titre d'indemnité de procédure, ainsi qu'à la somme de 20 € étant la contribution au fonds budgétaire pour l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté par :

M. DALLEMAGNE, conseiller e.m.,
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,



M. DALLEMAGNE,

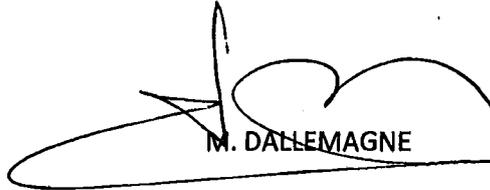


et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 20 février 2019, où étaient présents :

M. DALLEMAGNE, conseiller e.m.,
A. DE CLERCK, greffier



A. DE CLERCK,



M. DALLEMAGNE

