

Expédition

Numéro du répertoire

2019 / 1973

Date du prononcé

18 septembre 2019

Numéro du rôle

2017/AB/473

Décision dont appel

15/5585/A

Délivrée à

le
€.
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001486222-0001-0017-01-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

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

Monsieur S

partie appelante,

représentée par Maître FORGET Catherine, avocat à 1000 BRUXELLES,

contre

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,

Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée,

représentée par Maître TITI loco Maître LECLERCQ Michel, avocat à 1050 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 8 mai 2019. Madame Nadine MEUNIER, avocat général faisant fonction, a souhaité rendre 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. L'avis du ministère public a été reçu au greffe le 5 juin 2019. L'ONEm y a répliqué. 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 18 avril 2017 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles, 17^{ème} chambre, R.G. 15/5585/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;

┌ PAGE 01-00001486222-0002-0017-01-01-4 ┐



- la requête d'appel de monsieur S reçue le 19 mai 2017 au greffe de la cour ;
- les dernières conclusions déposées par les parties ainsi que leurs dossiers de pièces ;
- le dossier communiqué par l'auditorat ;
- l'avis écrit de Madame Nadine Meunier ;
- les répliques de l'ONEm.

4. Le jugement attaqué a été notifié le 24 avril 2017. L'appel formé par monsieur Steygers 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 monsieur S et ses demandes

5. Monsieur S interjette appel du jugement rendu le 18 avril 2017 par le tribunal du travail francophone de Bruxelles.

Il demande réformer le jugement entrepris et de mettre à néant la décision prise le 19 février 2015 par l'ONEm. Il demande à cet effet d'écarter, en application de l'article 159 de la Constitution, l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans sa rédaction suite à l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

Il demande en conséquence de dire pour droit qu'il peut bénéficier des allocations d'insertion depuis le 9 février 2015.

Il demande que l'ONEm soit condamné aux dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure qu'il liquide à la somme de 160,36 €.

Les faits et les antécédents

6. Monsieur S est né le 1988. Il est titulaire d'un master en gestion culturelle, à finalité gestion culturelle appliquée, délivré le 20 décembre 2013 par l'ULB. Il a terminé ses études le 11 septembre 2013.

7. A l'issue de ses études, en vue d'accomplir son stage d'insertion socioprofessionnelle prévu à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (en son état en vigueur à ce moment), monsieur S s'inscrit le 9 avril 2013 comme demandeur d'emploi auprès d'Actiris. Il y sera inscrit pour les périodes suivantes :

- du 9 décembre 2013 au 1^{er} mai 2014 (à partir du 2 mai 2014, monsieur S est à l'étranger pour deux mois et s'est désinscrit) ;
- du 7 juillet 2014 (suite à son retour de l'étranger) au 9 décembre 2014,
- du 7 janvier 2015 au 1^{er} février 2015.



Pendant ces périodes, monsieur S recherche activement un emploi comme le démontrent les pièces qu'il dépose (pièces 2 de son dossier) ainsi que les prestations de travail qu'il accomplit (voir ci-dessous).

8. Il travaille les 20 février 2014, 21 février 2014, 23 février 2014 et 1^{er} mars 2014.

9. Le 6 juin 2014, il est convoqué par l'ONEm pour évaluer ses efforts pour chercher du travail. Dans la mesure où il est à l'étranger et qu'il s'est désinscrit d'Actiris, cette convocation est annulée (voir pièce 8 du dossier de monsieur S).

10. Monsieur S travaille le 19 septembre 2014.

11. Le 29 septembre 2014, monsieur S s'adresse lui-même à l'ONEm pour solliciter qu'il soit convoqué pour un entretien de contrôle (pièce 8 de son dossier).

12. A partir du 14 novembre 2014, monsieur S travaille pour la société EXKI en vertu d'un contrat de travail à durée déterminée (expirant le 31 janvier 2015) de 30 heures par semaine.

13. Le 3 novembre 2014, l'ONEm convoque monsieur S à un entretien fixé au 19 novembre 2014 en vue d'évaluer ses efforts pour rechercher du travail.

Le 17 novembre 2014, Monsieur S prend contact par téléphone avec l'ONEm pour l'informer qu'il ne peut se rendre au rendez-vous fixé dans la mesure où il travaille depuis le 14 novembre 2014 pour la société EXKI. Par une lettre du 21 novembre 2014, monsieur S confirme l'entretien qu'il a eu le 17 novembre 2014 avec les services de l'ONEm en joignant à sa lettre différents documents, dont une copie du contrat de travail conclu avec la société EXKI.

14. Le 31 décembre 2014, est publié au Moniteur belge l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.

En vertu de son article 20, sa modification de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

15. Le 31 janvier 2015, le contrat de travail à durée déterminée de monsieur S pour la société EXKI expire.

Après avoir pris des vacances du 2 février au 8 février 2015, monsieur S se présente à l'ONEm et sollicite à partir du 9 février 2015 le bénéfice des allocations d'insertion.



16. Le 19 février 2015, l'ONEm prend la décision de lui refuser le bénéfice des allocations d'insertion sollicitées à partir du 9 février 2015 sur la base de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (en son état en vigueur suite à sa modification par l'arrêté royal du 31 décembre 2014 – voir ci-dessus) par la motivation suivante :

« Vous ne remplissez pas les conditions relatives à l'âge.

D'après la réglementation, vous devez au moment de votre demande d'allocations d'insertion être âgé de moins de 25 ans.

Si vous dépassez la limite d'âge suite à une interruption des études pour cause de force majeure, ou d'une occupation comme travailleur, la limite d'âge que vous ne pouvez pas dépasser au moment de votre demande est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur (article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°).

Au moment de la demande d'allocations, vous étiez âgé de 26 ans. Vous ne remplissez pas les conditions précitées pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 9 février 2015.(...). »

17. Le 19 mai 2015, monsieur S saisit le tribunal du travail francophone de Bruxelles d'un recours contre la décision prise le 19 février 2015 par l'ONEm.

18. Le 18 avril 2017, le tribunal du travail francophone de Bruxelles déclare le recours de monsieur S recevable, mais non fondé.

19. Le 19 mai 2017, monsieur S dépose la requête par laquelle il saisit notre cour de son appel contre le jugement rendu le 18 avril 2017.

20. Selon la copie des dimonas datée du 31 octobre 2018 et déposée en pièce 10 du dossier de la procédure par les services de l'auditorat général, Monsieur S travaille du 1^{er} juin 2015 au 31 mai 2016 puis du 1^{er} juin 2016 au 15 janvier 2017, du 11 septembre 2017 au 24 septembre 2017 et enfin, sans interruption, depuis le 1^{er} octobre 2017.

L'examen de la contestation par la cour

21. Pour demander l'annulation de la décision administrative prise le 19 février 2015 par l'ONEm, monsieur S se prévaut de l'illégalité de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 dans sa modification de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et de l'obligation pour la cour d'en écarter l'application conformément à l'article 159 de la Constitution.



Dès lors, par l'effet de cet écartement, l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014) permettrait à monsieur S de bénéficier des allocations d'insertion qu'il sollicitait à partir du 9 février 2015.

22. Selon monsieur S, l'arrêté royal du 30 décembre 2014 dans sa modification de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 serait illégal en ce qu'il violerait les principes de non-rétroactivité de la loi et de la sécurité juridique, lus en combinaison avec l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la CEDH. Il serait également illégal en ce qu'il violerait, par la modification de la disposition litigieuse, l'obligation de *standstill* inscrite à l'article 23 de la Constitution.

La cour s'attache à examiner en premier lieu le moyen de l'obligation de *standstill* et son respect par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 dans sa modification critiquée en la cause.

L'obligation de standstill - principes

23. Les arrêtés royaux doivent être conformes aux dispositions directement applicables du droit international conventionnel, du droit européen, à la Constitution, aux lois et aux principes généraux du droit¹.

24. 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 son 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 doit être examiné en combinaison avec certaines dispositions supranationales dont les articles 1^{er} et 12 de la Charte sociale européenne², implique, notamment en matière de sécurité sociale, une obligation de *standstill* qui interdit au législateur et à l'autorité réglementaire compétents de réduire significativement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'il existe pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général³.

La cour rejoint France Lambinet⁴ lorsqu'elle explique que :

¹ P. Lewalle, « Contentieux administratif », Larcier, 2^{ème} édition, 2002, p. 839.

² Voir Cour trav. Liège, division Neufchâteau, 8^{ème} ch., 10 février 2016, RG 2015/AU/48, *terralabris.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*.

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 », *Terralabris*, 2018, p. 12, ainsi que les références qu'elle cite et reprise ci-dessous.



« 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, en vertu de ce contrôle, en écartant conformément à l'article 159 de la Constitution une disposition prise par le Roi sur la base 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).

25. 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 est proportionné à ces motifs »⁹.

26. 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 :

⁵ Citant : « 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. Verwiltghen, « Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Anthems, CUP, 2012, pp. 625-660 ».

⁶ Citant : « D. Dumont, « Le "droit à la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 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.

¹⁰ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ monsieur Thomas Steygers, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées.



« 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, sur le plan de la charge de la preuve, ses règles propres ».

27. « S'agissant des motifs d'intérêt général avancés par l'autorité pour justifier le recul de protection sociale constaté, ils ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur.

A raison, la doctrine insiste cependant sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés *a priori* mais qui ont été avancés après coup avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistantes »¹⁵.

En l'absence de motivation formelle du recul ne résultant pas du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, les explications fournies postérieurement doivent « être reçues avec prudence par les juges, afin d'éviter les reconstructions de toutes pièces *a posteriori* »¹⁶.

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.

¹⁵ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X, ainsi que la jurisprudence et la doctrine citées.

¹⁶ D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », *JT*, 2013, p. 775.



Les éléments présentés aux fins de fournir les explications nécessaires doivent avoir une valeur probante suffisante et reposer ainsi sur des pièces auxquelles il est possible d'accorder un crédit convaincant par leur cohérence, leur transparence et leur caractère apparemment complet.

Cette preuve doit en outre être faite en respectant le prescrit de l'article 771 du Code judiciaire.

Le respect de l'obligation de standstill en la cause

28. Le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 qui a introduit la disposition litigieuse est le suivant :

« (...) »

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 4 décembre 2014 ;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 10 décembre 2014 ;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 décembre 2014 ;

Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1^{er} janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail ; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 ; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés ;

Vu l'avis n° 56.907/1 du Conseil d'Etat, donné le 19 décembre 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ;
(...) ».

29. S'agissant du moyen soulevé par monsieur S..., l'avis du Conseil d'Etat visé par ce préambule comportait notamment, sous le titre « observations générales », ce qui suit :



« 6. Dans la mesure où certaines des mesures figurant dans le projet 56.907/1 pourraient avoir pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de demandeurs d'emploi¹⁷, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution (...) s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. (...). Eu égard à la complexité des mesures actuellement en projet et au fait qu'il faut vraisemblablement également les situer dans un ensemble de mesures plus larges, échelonnées ou non, et eu égard également à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, dont il faut déduire qu'il n'est pas exclu que les effets (négatifs) d'une certaine mesure sur le degré de protection offert par le droit social et le droit du travail soient compensés par les effets (positifs) d'autres mesures portant sur ces matières, il n'est pas simple d'apprécier les mesures actuellement en projet à la lumière de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill* qui en découle. L'auteur du projet ne perdra néanmoins pas de vue que, sauf motifs liés à l'intérêt général, l'article 23 de la Constitution fait en tout cas obstacle à une réduction du niveau global de protection en matière de droit social et de droit du travail. Il est recommandé de mettre à profit la rédaction du rapport au Roi, comme il est suggéré au point 5, pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée. »

a) La vérification d'un recul sensible ou significatif

30. Il découle de la comparaison des deux versions de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, avant et après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, que l'âge maximal auquel peuvent être demandées les allocations d'insertion a été abaissé (par l'arrêté royal du 30 décembre 2014) de 30 à 25 ans, avec effet au 1^{er} janvier 2015 et sans mesure de transition.

Cet abaissement n'a pas été accompagné de mesures compensatoires ou de substitution pour les jeunes travailleurs visés.

31. Si formellement ce sont les jeunes de la tranche d'âge de 25 à 30 ans qui sont exclus des allocations d'insertion en vertu de la nouvelle version de l'article 36, § 1, 5°, en réalité, vu la durée du stage d'attente, ce sont tous les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans et quelques jours qui sont sanctionnés par cette modification litigieuse.

Or, pour des raisons diverses qui peuvent tenir tant à la difficulté de leur parcours (un échec, y compris dans le secondaire – une erreur d'orientation) ou à un séjour à l'étranger (avant ou après les études – et pour lequel ils sont encouragés), les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans forment « un groupe à la fois nombreux et vulnérable.

¹⁷ Ainsi, on pense essentiellement à certaines mesures, contenues dans le projet, relatives aux allocations d'insertion et à la suppression de la dispense pour des raisons d'ordre social et familial



Leur vulnérabilité tient à leur jeune âge, à leur absence d'expérience professionnelle qui n'est pas de nature à faciliter l'entrée dans le monde professionnel et à la circonstance que, pour nombre d'entre eux, aucune autre allocation sociale n'est envisageable. La nouvelle réglementation est en outre de nature à freiner leur volonté de faire des études longues ou de prolonger celles-ci par une année complémentaire »¹⁸.

32. L'adoption de la réforme litigieuse constitue en conséquence un recul significatif de protection sociale pour les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion.

33. La cause révèle ce recul significatif pour monsieur S.

Monsieur S n'avait pas encore atteint l'âge de 30 ans au moment où le 9 février 2015, il a fait sa demande d'allocations. Il avait 26 ans depuis le 31 octobre 2014. Il avait séjourné du 3 mai 2014 au 6 juillet 2014 à l'étranger.

Les pièces qu'il dépose démontrent qu'il a recherché très activement un emploi (qu'il a trouvé de manière plus stable à partir du 14 novembre 2014). Cette recherche active ne pouvait que conduire à des évaluations positives par l'ONEm si ces évaluations avaient été réalisées (comme monsieur S l'a lui-même sollicité le 29 septembre 2014). Il doit être retenu que monsieur S remplissait la condition inscrite à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (dans son état en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014). La décision entreprise ne repose d'ailleurs pas sur la réalisation de cette condition. L'article 36, § 6, alinéa 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (*idem*) soutient cette appréciation.

Si l'article 36, § 1^{er} alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'avait pas été modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, monsieur S aurait pu bénéficier des allocations d'insertion le 9 février 2015, ce qui ne fut pas le cas. Il s'est retrouvé sans aucun revenu et sans possibilité de bénéficier des mécanismes d'insertion sociale couplés à une aide sociale ou à un revenu d'intégration sociale. Il n'a pu prévenir cette situation, par exemple en ne partant pas à l'étranger comme il l'a fait du 3 mai 2014 au 6 juillet 2014.

b) La vérification d'un recul justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à la réalisation de ceux-ci

34. Dans ses conclusions, l'ONEm explique que l'objectif poursuivi par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 est double « à savoir le respect de l'équilibre budgétaire et la relance de l'emploi des jeunes travailleurs et qu'il est manifestement guidé par l'intérêt général de l'Etat et de l'ensemble de la population ».

¹⁸ Cour trav. Liège, division Liège, 2^{ème} ch. A, 25 mars 2019, 2017/AL/441.



Même si « ces deux motifs avancés par l'ONEm trouvent en effet un très bref écho dans le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, au titre de justification de l'urgence pour la consultation du Conseil d'Etat »¹⁹, ils relèvent de l'intérêt général.

35. S'agissant du caractère approprié et nécessaire du recul de protection sociale litigieux au regard des motifs présentés pour fonder son adoption, la cour constate que l'auteur de la norme n'a pas suivi la recommandation faite par le Conseil d'Etat dans son avis préalable, à savoir « justifier [dans le rapport au Roi] également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée ».

36. Les arrêts rendu les 6 novembre 2018²⁰ et 25 mars 2019²¹ par la cour du travail de Liège avaient relevé le caractère lacunaire des éléments produits à l'intermédiaire de l'ONEm pour justifier les mesures litigieuses prises par l'arrêté royal 30 décembre 2014 au regard du principe de *standstill*.

Malgré ce que soutient l'ONEm, la cour constate qu'il en reste de même devant elle, alors qu'il appartient à l'ONEm (à ce stade du raisonnement) de faire la démonstration de la légalité de la norme qu'il oppose à monsieur S

37. L'ONEm n'a pas produit « l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 4 décembre 2014 », visé dans le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 ainsi que le dossier ou l'étude qui devait fonder cet avis.

38. En pièce « B » de son dossier, l'ONEm se contente de déposer devant notre cour l'impression d'un email interne datant du 27 octobre 2014. A l'audience du 8 mai 2019, la cour a interpellé l'ONEm sur la valeur probante de cette pièce.

La cour constate que cet email annule et remplace un email du 26 octobre 2014, faisant référence à des notifications au Conseil des ministres du 15 octobre 2014, qui elles ne sont pas produites. Les tableaux - sous forme d'une note - qui constituent les pages 2 et 3 de cette pièce - ne semblent pas à première vue faire partie nécessairement de cet email, puisque ce dernier ne vise pas d'attaché et que l'auteur de l'email n'est pas le signataire de la note. L'ONEm manque de transparence. Il ne convainc pas en l'absence de la production d'un dossier cohérent et adéquatement documenté.

Même à retenir que cet email (avec ses annexes) aurait une valeur probante, il n'en découle pas que l'auteur de la norme aurait examiné s'il existait « des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif ».

¹⁹ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X.

²⁰ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X.

²¹ Cour trav. Liège, 2^{ème} ch., 25 mars 2019, RG 2017/AL/441.



En effet, « établir la nécessité de la restriction revient à avoir envisagé les différents scénarios susceptibles de réaliser l'objectif et opté, parmi eux, pour la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié »²². Cet email n'examine pas une voie « moins attentatoire au droit fondamental préjudicié ». Il n'examine que le montant des économies qui seraient réalisées selon différentes projections d'âge, sans faire référence « au droit fondamental préjudicié ». Le ministère public relève dès lors avec pertinence dans son avis que « l'on peut légitimement se poser la question de savoir si le seul objectif n'était pas la réduction des dépenses à charge de l'Etat ».

39. Même l'efficacité concrète de la mesure prise à l'égard des objectifs poursuivis, spécialement celle « d'encourager [la] participation [des jeunes chômeurs] au marché du travail », n'est pas documentée.

La cour doit bien constater l'indigence des éléments présentés à ce propos par l'ONEm.

La cour ne peut avoir égard à cet effet à l'étude publiée sur le site Internet de l'ONEm « en avril 2018 » et auquel ce dernier renvoie dans sa réplique à l'avis du ministère public. Même si le renvoi est ainsi fait à une pièce dématérialisée qui se trouve en ligne, cette pièce est invoquée après la clôture des débats. Elle pouvait être communiquée au cours des débats à cette fin. La cour ne peut y avoir égard par une application analogique de l'article 771 du Code judiciaire, sauf à violer le principe du contradictoire et les droits de la défense de monsieur S

40. Dans ce contexte, il ne peut être conclu que l'ONEm fait la preuve en la cause du caractère approprié et nécessaire du recul de protection sociale litigieux aux regards des motifs présentés pour son adoption.

41. Dans son arrêt rendu le 6 novembre 2018, la cour du travail de Liège a retenu que « la mesure de recul litigieuse est appropriée aux deux objectifs d'intérêt général qu'elle poursuivait puisqu'elle est de nature à favoriser leur accomplissement, quelle qu'en soit la mesure exacte ».

Pour fonder ce jugement, la cour du travail de Liège considère que :

- il est certain que toute suppression d'allocations sociales sans mesure de compensation, pour un certain nombre de bénéficiaires (en l'espèce, les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion) est évidemment de nature à engendrer des économies budgétaires et à favoriser l'équilibre du budget de l'Etat fédéral ; toute suppression de dépense engendre une économie ;

²² 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, Larcier, 2017, p. 68



- de même, la suppression d'allocations constituant un revenu de remplacement des revenus du travail paraît bien être, par nature, susceptible d'inciter les jeunes travailleurs atteints par cette mesure - et ainsi privés d'un revenu de remplacement - à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail.

42. Même à suivre ce raisonnement, il ne peut être jugé que l'auteur de la norme a veillé à prendre en compte « l'exigence de justifier avec soin son action » en particulier sous l'angle de la nécessité et de la proportionnalité.

Il incombe en conséquence à la cour 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 »²³.

d) La vérification stricte in casu de la proportionnalité de la mesure régressive avec les motifs présentés

43. Comme il a été relevé, le recul de la protection sociale qui est imposé par la norme litigieuse aux jeunes de plus de 25 ans et de moins de 30 ans (qui appartiennent également à « l'ensemble de la population » - voir le point 34 de l'arrêt) est particulièrement marqué.

Un préjudice d'une telle importance ne peut être contrebalancé que par un avantage, soit un bénéfice escompté, nettement marqué²⁴.

44. La circonstance que cette catégorie de jeune ont ou non contribué par des cotisations à l'octroi de ces prestations est indifférente²⁵. Le recul de la protection sociale subsiste, sauf à retenir que les reculs visant des prestations sociales non contributives ne devraient pas être vérifiés dans leur proportionnalité.

45. Comme il a été déjà dit, l'auteur de la norme n'a pas justifié avec soin son action. Il est ainsi tout particulièrement sur la possibilité d'atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis par d'autres mesures qui soient moins préjudiciables, voire par des mesures compensatoires assurant le respect du droit constitutionnel au travail et à la sécurité sociale pour cette catégorie de jeunes.

Tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de la mesure litigieuse s'avère en réalité concrètement impossible.

²³ 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, Larcier, 2017, p. 87

²⁴ Cour trav. Liège, 2^{ème} ch., 25 mars 2019, RG 2017/AL/441.

²⁵ Voir les développements de l'avis du ministère public et Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X.



46. La cour pourrait arrêter son raisonnement ici pour conclure à l'irrégularité de la norme litigieuse. La situation singulière de monsieur S et celle de la (sous-)catégorie de jeunes à laquelle il appartenait méritent néanmoins que la cour s'y attarde de façon surabondante.

47. Monsieur S appartenait à une (sous-)catégorie singulière de jeunes travailleurs, à savoir ceux qui avaient entamé leur stage d'insertion avant l'entrée en vigueur de la nouvelle version de l'article 36 et dont le stage était quasiment terminé (monsieur S avait accompli un stage d'insertion de 289 jours sur les 310 nécessaires).

Les jeunes travailleurs – appartenant à la catégorie de monsieur S – « ont ainsi vu entrer en vigueur, sans mesure d'étalement dans le temps aucune (et même pratiquement du jour au lendemain s'agissant d'un arrêté royal du 30 décembre 2014, publié le 31 décembre 2014 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015), une mesure les privant désormais de la possibilité d'obtenir le bénéfice des allocations d'insertion et rendant le stage d'insertion entamé à cette fin sans utilité aucune. Pareille mesure transitoire était pourtant parfaitement possible, notamment puisqu'il en a été adopté pour d'autres mesures contenues dans le même arrêté royal (voy. l'article 20, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité) ».

A l'égard de ces jeunes travailleurs à tout le moins, le recul de protection sociale litigieux revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs qu'il poursuivait. »²⁶

48. En conclusion, faute de la démonstration d'une proportion adéquate entre les effets de la mesure qu'il comporte – à tout le moins pour la (sous-)catégorie de jeunes travailleurs à laquelle monsieur S appartenait – et les objectifs qu'il poursuivait, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, a engendré une réduction sensible du niveau de protection sociale offert par sa version précédente, sans que ne soient établis pour ce faire l'existence – de manière appropriée, nécessaire et proportionnée – de motifs liés à l'intérêt général.

La nouvelle version de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 introduit par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 viole en conséquence l'article 23 de la Constitution.

Il y a par conséquent lieu en l'espèce par application de l'article 159 de la Constitution, d'écarter l'application de cette norme nouvelle pour faire usage de la norme en vigueur précédant son adoption, soit de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014.

²⁶ Cour trav. Liège, 6^{ème} ch., 6 novembre 2018, RG 2017/AN/172, en cause ONEm c/ X.



49. Le jugement entrepris sera donc entièrement réformé et la décision administrative prise le 19 février 2015 mise à néant. Il se sera fait droit à la demande de monsieur S selon ce qui sera dit ci-dessous.

En finale de cet arrêt,

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL, statuant après un débat contradictoire,

- déclare l'appel de monsieur S recevable et fondé ;

Réforme le jugement entrepris, sauf en ce qu'il condamne l'ONEm aux dépens de l'instance liquidés à la somme de 131,18 € à titre d'indemnité de procédure ;

- met à néant la décision prise le 19 février 2015 par l'ONEm ;

- rétablit monsieur S dans son droit au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 9 février 2015 tel qu'il était déterminé par l'article 36 l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans son état avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 pour autant que, sauf la condition inscrite à l'article 36, § 1^{er}, 6° du même arrêté royal dans le même état, monsieur S en remplisse les autres conditions ;

- Condamne l'ONEm aux dépens de l'instance d'appel encourus par monsieur S, liquidés par lui à la somme de 160,36 € à titre d'indemnité de procédure, ainsi qu'à la somme de 20 € étant la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;

Délaisse à l'ONEm ses propres dépens.



Ainsi arrêté par :

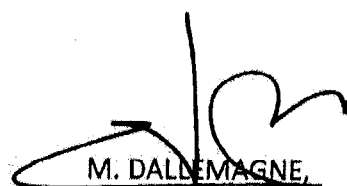
M. DALLEMAGNE, premier président,
P. WOUTERS, conseiller social au titre d'employeur,
Ch. BOUCHAT, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier



P. WOUTERS,



A. DE CLERCK,



M. DALLEMAGNE,

Monsieur Ch. BOUCHAT qui était présent aux débats et qui a participé au délibéré de la cause est dans l'impossibilité de signer.

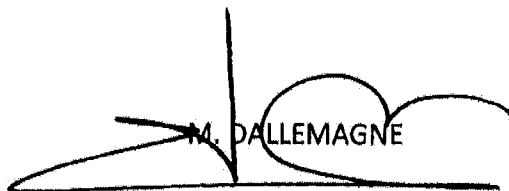
Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt sera signé par Monsieur M. DALLEMAGNE, Premier Président et Monsieur P. WOUTERS, Conseiller social au titre d'employeur.

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 18 septembre 2019, où étaient présents :

M. DALLEMAGNE, premier président,
A. DE CLERCK, greffier



A. DE CLERCK,



M. DALLEMAGNE



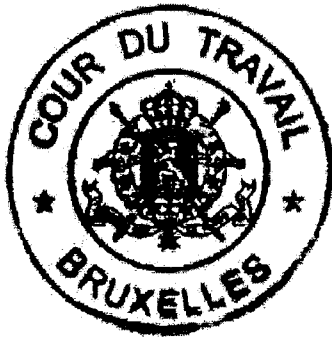
Copie conforme

Délivrée à : S

art. 792 C.J.

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

Bruxelles, le 20-09-2019



D. DE RAEDT
magist. chef de service f.f.