



Numéro du répertoire <b>2017/</b>
R.G. Trib. Trav. <b>15/3413/A</b>
Date du prononcé <b>11 septembre 2017</b>
Numéro du rôle <b>2016/AL/413</b>
En cause de : <b>OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM) C/ A. F.</b>

### Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

N° d'ordre

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

Deuxième chambre

## Arrêt

+ Sécurité sociale – chômage – allocations d’insertion – limitation dans le temps – standstill pas violé Art. 63 AR 25 novembre 1991 Art. 23 Const. Art. 12 Charte sociale européenne
--

**EN CAUSE :**

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (en abrégé ONEM)**, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie appelante,  
comparaissant par Maître Laurence WIGNY, avocat à 4000 LIEGE, Rue Sainte-Marie, 15

**CONTRE :**

**Madame F. A.**, domiciliée à  
partie intimée,  
comparaissant par Monsieur Harry BROXSON, juriste de la FGTB de Liège, muni d'une  
procuration

•  
• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 22 mai 2017, notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 21 juin 2016 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 4<sup>e</sup> chambre (R.G. : 15/3413/A);

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 5 juillet 2016 et notifiée à l'intimée le lendemain par pli judiciaire ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, reçu au greffe de la Cour le 11 juillet 2016 ;

- les conclusions de l'intimée entrées au greffe de la Cour les 13 janvier et 30 mars 2017 ;

- les conclusions d'appel de l'appelant entrées au greffe de la Cour le 1<sup>er</sup> mars 2017 ;

- l'ordonnance de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire le 12 décembre 2016 et notifiée par plis simples à l'appelant, son conseil et le représentant de l'intimée et par pli judiciaire à l'intimée le 13 décembre 2016, fixant la cause à l'audience publique de la 2<sup>e</sup> chambre du 22 mai 2017 ;

- le dossier de l'appelant entré au greffe de la Cour le 10 août 2016 ainsi que son dossier complémentaire déposé à l'audience du 22 mai 2017 ;

Entendu le conseil de l'appelant et le représentant de l'intimée en leurs explications à l'audience publique du 22 mai 2017.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Madame Corinne LESCART, Substitut général, déposé au greffe de la cour le 3 juillet 2017 et communiqué aux parties le 4 juillet 2017, auquel il n'y a pas eu de répliques.

•  
• •

## **I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

Mme A. est née le 1974. Elle a été admise au bénéfice de ce qui s'appelait alors les allocations d'attente le 29 juillet 1996 sur la base de ses études. Le dossier ne permet pas d'établir de quelles études il s'agissait ni de quelles qualifications Mme A. dispose. En juin 2014, date de sa dernière déclaration de sa situation personnelle et familiale, elle vivait avec ses 3 enfants mineurs et son mari, également chômeur.

Fin 2011, le régime des allocations d'attente a été profondément revu. Celles-ci ont été supprimées en faveur des allocations d'insertion, également destinées à un public n'ayant pas encore rempli les conditions de stage pour pouvoir prétendre à des allocations de chômage au sens plein. Une différence notable entre les allocations d'attente et les

nouvelles allocations d'insertion est que celles-ci sont, sous réserve de diverses exceptions qui n'ont pas trouvé à s'appliquer à Mme A., limitées à une durée maximale de 3 ans. Le nouveau régime, dont les traits essentiels ont été coulés dans l'article 63, §§ 2 à 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, date qui a fait courir le délai de 3 ans à l'égard de Mme A.

Bien que cette décision ne soit pas déposée au dossier, les parties s'accordent pour reconnaître que l'ONEm a fait savoir à Mme A. qu'elle n'aurait plus le droit aux allocations d'insertion à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2015 en application du nouvel article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Mme A. indique qu'il s'agirait d'une décision du 8 janvier 2015.

Mme A. a contesté cette décision devant le Tribunal du travail de Liège, division Liège, par un recours du 3 juin 2015. Elle demandait à être rétablie dans son droit aux allocations d'insertion à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et les intérêts moratoires au taux légal. La recevabilité du recours n'a pas été mise en cause par l'ONEm.

Statuant sur avis contraire de l'auditeur du travail, le Tribunal a estimé par son jugement du 21 juin 2016 que le recours de Mme A. était recevable et fondé. Au terme d'une motivation systématique et complète, s'il a considéré que la notion d'urgence n'avait pas été violée lors de la demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'Etat, il a par contre estimé que la régression significative de la protection sociale de Mme A. sans justification sérieuse violait l'article 23 de la Constitution et le principe de standstill qui en découle. Il a par conséquent appliqué l'article 159 de la Constitution et écarté la modification réglementaire litigieuse. Le tribunal a par conséquent rétabli Mme A. dans son droit aux allocations d'attente.

L'ONEm a interjeté appel de ce jugement le 5 juillet 2016.

## **II. OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES**

### **II.1. Demande et argumentation de l'ONEm**

L'ONEm demande de dire son appel recevable et fondé, de réformer le jugement entrepris et de confirmer sa décision de suppression des allocations d'insertion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il demande également de statuer ce que de droit quant aux dépens.

A l'appui de cette demande, il rappelle que le contrôle des juridictions sur les choix politiques traduits dans la réglementation du chômage relève de la légalité et non de l'opportunité. Abordant la question du délai dans lequel l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat a été demandé, l'Office estime que l'urgence était établie et que c'est à juste titre que l'avis a été sollicité dans un délai de 5 jours. Examinant ensuite l'effet standstill invoqué par Mme A., il en développe la teneur avant de passer en revue les motifs d'intérêt général qui justifient un recul significatif de la protection sociale de Mme A. (motifs budgétaires, relance de l'emploi des jeunes). L'ONEm s'attache ensuite à démontrer le caractère raisonnable et proportionné de la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion. Il se réfère à cet égard à de nombreuses décisions. Examinant ensuite l'article 12 de la Charte sociale européenne, il expose que cet instrument n'a pas d'effet direct en droit interne belge.

## **II.2. Demande et argumentation de Mme A.**

Mme A. demande que l'appel de l'ONEm soit déclaré recevable mais non fondé, que le jugement entrepris soit confirmé, que l'ONEm soit condamné au paiement des allocations d'insertion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ainsi qu'aux frais et dépens.

A l'appui de ces demandes, elle fait valoir la violation de l'article 84 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat au motif que l'urgence requise pour demander un avis dans le délai raccourci de 5 jours faisait défaut. Elle en déduit que l'article 63, §§ 2 à 5 a été adopté en violation des lois coordonnées et est donc illégal.

Abordant ensuite la violation du principe de standstill, Mme A. soulève l'article 12 de la Charte sociale européenne et l'article 23 de la Constitution et se réfère à la jurisprudence des cours suprêmes avant de constater que le recul qu'elle a subi n'est pas justifié, ni de nature à atteindre l'objectif recherché ni proportionnel.

Mme A. arrive à la conclusion que l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 étant illégal à un double titre, il doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution. Elle postule l'application de l'article 63 tel qu'en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, à l'époque où les allocations d'insertion n'étaient pas limitées dans le temps.

### **III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC**

Madame l'avocat général estime l'appel recevable et fondé. Elle estime d'abord que l'urgence qui a justifié une demande d'avis dans le délai raccourci de 5 jours était justifiée. Examinant ensuite le principe de standstill, elle observe que la limitation critiquée des allocations d'insertion dans le temps est justifiée par des motifs budgétaires qui relèvent de l'intérêt général, de la même façon que la nécessité de rehausser le taux d'emploi et de relancer l'emploi des jeunes.

Elle estime également que la mesure critiquée est raisonnable et proportionnée et arrive à la conclusion que l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne viole pas le principe de standstill ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

### **IV. LA DECISION DE LA COUR**

#### **IV. 1. Recevabilité de l'appel**

Le jugement du 21 juin 2016 a été notifié le 27 juin 2016 (cachet de la poste faisant foi). L'appel du 5 juillet 2016 a été introduit dans le délai légal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies. L'appel est recevable.

#### **IV.2. Fondement**

##### *Siège de la matière*

Il n'est pas contesté que la décision litigieuse a été prise le 8 janvier 2015 et sort ses effets le 1er janvier 2015. Dans sa version applicable au litige, l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage disposait ce qui suit<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Les doutes que l'on peut entretenir sur la légalité du caractère rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2015 des modifications apportées par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 15 avril 2015, lequel supprime la partie de phrase ",tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 ou jusqu'à la fin de la dispense en cours" au sein de l'article 63, § 2, alinéa 3, 1<sup>o</sup>, a) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont sans incidence sur la résolution du litige et la Cour n'examinera pas cette question.

[Art. 63](#). § 1er. Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.

(...)

§ 2. Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois en vertu de l'article 36.

Pour l'application de l'alinéa 1er, il n'est pas tenu compte :

1° de la période qui précède le 1er janvier 2012;

2° de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1er et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, et satisfait aux conditions de l'article 124, alinéa 2.

La période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée :

1° de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, § 2, à l'exception de :

a) la période de dispense en application de l'article 90 ;

b) la période de formation professionnelle;

2° de la période ininterrompue de reprise de travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus pendant au moins 6 mois, qui précède à une demande d'allocations comme chômeur complet après la fin de l'occupation, à la condition que le régime de travail à temps partiel comporte en moyenne par semaine :

a) ou bien au moins un tiers du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence;

b) ou bien au moins un quart du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence; pour autant que cette dérogation à la limite d'un tiers ait été accordée par convention collective de travail sectorielle pour les branches d'activité, la catégorie d'entreprise ou la branche d'entreprise dans lesquelles était effectué l'emploi.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa :

1° bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense;

2° bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence, visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période ininterrompue de travail à temps partiel avec maintien des droits;

3° est considéré par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'Emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux" et par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service";

4° justifie d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage, conformément à la procédure prévue à l'article 141 et collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi compétent, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service".

Le jeune travailleur qui a été admis sur la base de l'article 36 est, lors d'une demande d'allocations ultérieure en vue d'épuiser les droits restants, considéré comme admissible s'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou s'il n'a pas encore atteint l'âge de 25 ans.

Le nombre de personnes appartenant au groupe-cible visé au § 2, alinéa 4, 3° ne peut, dans chaque région et dans la Communauté germanophone à aucun moment, dépasser 10% du nombre de chômeurs complets qui bénéficient des allocations d'insertion ou qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenus dont

l'allocation de référence est une allocation d'insertion, dans la région ou la Communauté concernée.

§ 3. Toutefois, par dérogation au § 2, un droit additionnel de 6 mois, calculé de date à date, est accordé à partir de la date de la nouvelle demande d'allocations, si le jeune travailleur satisfait simultanément aux conditions suivantes :

1° le jeune travailleur est considéré comme admissible étant donné qu'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou qu'il n'a pas encore atteint l'âge de 25 ans;

2° le jeune travailleur prouve 156 journées de travail ou journées assimilées au sens des articles 37 et 38, dans la période de 24 mois qui précèdent la demande d'allocations; par dérogation à l'article 38, il n'est pas tenu compte des journées assimilées mentionnées ci-après :

a) les journées pour lesquelles une allocation comme chômeur complet a été octroyée;

b) les journées pour lesquelles une allocation de maladie ou d'invalidité comme chômeur complet a été octroyée; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois;

c) les journées pour lesquelles le travailleur a bénéficié d'une allocation de maladie ou d'invalidité; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 6 mois visée à l'alinéa 1er, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.

§ 4. Les paragraphes 2 et 3 sont également d'application, si le jeune travailleur bénéficie d'une allocation de garantie de revenus, dont l'allocation de référence visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion.

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

§ 6. Pour l'application du § 2, alinéa 4, 3°, le jeune travailleur qui, au plus tard le 28 février 2015, est considéré par le service régional compétent comme appartenant au groupe-cible concerné et collabore positivement à un trajet approprié qui débute au plus tard le 28 février 2015, est assimilé à un jeune travailleur qui satisfait à ces conditions à l'expiration de la période de 36 mois.

Pour l'application du § 2, alinéa 4, 4°, le jeune travailleur qui, au plus tard le 28 février 2015, appartient au groupe-cible concerné et collabore positivement à un trajet approprié, est assimilé à un jeune travailleur qui satisfait à ces conditions à l'expiration de la période de 36 mois.

La limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui constitue le nœud gordien du litige, résulte d'une modification de l'article 63 par un arrêté royal du 28 décembre 2011 qui a inséré le § 2 de cette disposition.

Ledit arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (ci-après l'arrêté royal du 28 décembre 2011) a été publié le 30 décembre 2011 et est entré en vigueur le 1er janvier 2012.

La Cour rappelle d'une part qu'elle se prononce sur une version actuellement dépassée de l'article 63 et d'autre part qu'elle est amenée à se prononcer sur la situation d'une assurée sociale qui appartient à une seule catégorie parmi celles qui ont été visées par la modification qui vient d'être rappelée. La situation de Mme A. est ainsi fondamentalement différente de, par exemple, celle d'étudiants au sortir de l'école âgés de plus de 25 ans.

#### *Violation de la notion d'urgence*

Le premier argument soulevé par Mme A. tient à la demande d'avis qui a été adressée au Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, les avant-projets d'arrêtés réglementaires sont, en règle, soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, des mêmes lois, dans sa version applicable en décembre 2011, le délai imparti au Conseil d'Etat est le plus fréquemment de 30 jours, réduits à 5 jours ouvrables en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande. Lorsque l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que dans ce cas, le Conseil d'Etat borne son examen à 3 points : la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi de l'accomplissement des formalités prescrites.

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

d'avis non-recevable<sup>2</sup>, ce qui implique que l'avis émis se limite au constat de l'absence d'urgence et n'aborde pas les trois points précités.

Mme A. soutient que c'est à tort que le gouvernement, lorsqu'il a soumis l'avant-projet d'arrêté qui allait devenir l'arrêté royal du 28 décembre 2011, a invoqué l'urgence et demandé un avis en 5 jours. Elle se prévaut de la sanction attachée par le droit public à cette invocation erronée de l'urgence dans le cas des arrêtés réglementaires.

En effet, il est constant que l'auteur d'un arrêté réglementaire qui s'abstient de demander un avis alors qu'il y est légalement tenu ou qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans un délai raccourci, viole lui-même une forme prescrite à peine de nullité, viciant le produit final du processus tronqué, ce qui a pour conséquence l'illégalité de celui-ci. Par le truchement de l'article 159 de la Constitution, l'arrêté réglementaire qui n'est pas conforme aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 doit être écarté par les juridictions judiciaires<sup>3</sup>. De façon plus lapidaire, l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat sans que soit justifiée l'urgence invoquée, entraîne l'illégalité de l'arrêté<sup>4</sup>. Il peut également être annulé par le Conseil d'Etat<sup>5</sup>. L'appréciation des juridictions sur cette question est indépendante de celle de la section de législation elle-même.

L'avis du ministère public en première instance indique qu'il a pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'Etat et s'y réfère sans avoir estimé devoir le déposer au dossier de la procédure (ce que la Cour déplore). L'avis précise, sans être contredit par les parties sur ce

---

<sup>2</sup> M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 199-200.

<sup>3</sup> J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, la Charte, 2015, p. 2034, M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 198-199.

<sup>4</sup> Cass., 9 septembre 2002 et Cass., 25 novembre 2002, [www.juridat.be](http://www.juridat.be), qui concernent tous deux une espèce en chômage : « Que, cependant, pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité que leur confie l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé, voire détourné son pouvoir en méconnaissant la notion légale d'urgence ; Attendu que tant le préambule de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 que celui de l'arrêté ministériel du 27 avril 1994 motivent l'urgence alléguée par la nécessité d'informer rapidement les organismes et chômeurs concernés des changements que ces textes apportent au régime du travail bénévole ; Que de telles considérations se bornent à indiquer la raison pour laquelle une publication rapide du nouvel arrêté s'avère nécessaire mais ne décrivent pas les circonstances particulières rendant l'adoption des mesures envisagées urgente au point de ne pas permettre de consulter le Conseil d'Etat, même dans un délai de trois jours ; qu'elles ne satisfont pas à l'exigence légale de motivation spéciale de l'urgence ; Attendu que l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat sans que soit justifiée l'urgence invoquée entraîne l'illégalité de l'arrêté royal du 31 décembre 1992 et de l'arrêté ministériel du 27 avril 1994 ; Attendu qu'il appartenait dès lors à la cour du travail d'écarter, même d'office, l'application de ces textes ».

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

point, que le Conseil d'Etat n'a pas mis en cause l'urgence alléguée. Néanmoins, rien n'interdit à la Cour d'arriver à une conclusion contraire à celle du Conseil d'Etat.

L'auteur du futur arrêté royal du 28 décembre 2011 a motivé l'urgence de l'avis comme suit :

« Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté le plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012 »

Cette motivation met en avant plusieurs points :

- Un programme de relance d'emploi des jeunes initié par le gouvernement en raison d'un engagement pris par la Belgique pour l'année 2020 d'atteindre un taux d'emploi de 73,2%.

Il est manifeste qu'un objectif à atteindre en 2020 ne justifie en rien que l'avis du Conseil d'Etat soit sollicité en 5 jours plutôt qu'en 30.

- L'accord de gouvernement qui a prévu une transformation du régime du stage et des allocations d'attente pour accompagner mieux les jeunes.

Cet argument ne justifie pas non plus que l'avis ait été sollicité en urgence.

- Les mesures structurelles nécessaires dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, afin de contribuer à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu et la nécessité d'exécuter le nouveau système le plus vite possible et ceci déjà à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Il se déduit de cette fraction de la motivation, qui se réfère à un objectif budgétaire et à une entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012, que l'auteur du projet se préoccupe du budget dès l'année 2012 (ainsi que de celui des années suivantes).

Vu le contexte dans lequel cet arrêté a été adopté, après une crise post-électorale sans précédent qui a vu le pays en affaires courantes pendant 18 mois, la Cour conçoit aisément que reprendre en mains le budget ait été une priorité absolue et réellement urgente pour le gouvernement nouvellement formé et que la refonte du

stage et des allocations d'attente en stage allocations d'intégration (qui excède la simple limitation dans le temps des indemnités) ait été une nécessité à cet égard.

La Cour observe de surcroît que seul un avis rendu dans les 5 jours donnait à l'auteur du projet la certitude de pouvoir publier l'arrêté avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Or, dès lors qu'il était appelé pour des motifs budgétaires légitimes à entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, seule une publication antérieure à cette date était de nature à éviter toute discussion sur la légalité d'un arrêté avec effet rétroactif.

C'est à bon droit que l'auteur de l'avant-projet d'arrêté royal a invoqué l'urgence. En outre, la suite de la procédure (avis le 21 décembre 2011, publication de l'arrêté royal au Moniteur Belge le 28 décembre 2011, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012) démontre que l'auteur du projet a eu un comportement cohérent avec l'urgence invoquée.

Il était justifié de demander un avis dans un délai de 5 jours. L'arrêté royal du 28 novembre 2011 n'est pas entaché d'illégalité formelle.

#### *Notion d'effet standstill*

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

Art. 23 .Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

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

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

3° le droit à un logement décent;

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

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

6° le droit aux prestations familiales.

Cette disposition constitue un programme que le Constituant fixe au législateur, un but à atteindre, et non un catalogue de droits exigibles devant les cours et tribunaux. S'il est unanimement admis que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct, il n'est toutefois pas dépourvu d'effets juridiques. D'une part, il impose au juge confronté à plusieurs interprétations possibles de normes inférieures de privilégier une interprétation conforme à la Constitution<sup>6</sup>. D'autre part, 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<sup>7</sup>.

Il en découle que l'article 23 est le siège en droit interne d'un mécanisme qui peut aussi trouver sa source dans des textes supra nationaux, l'effet dit de standstill, également appelé effet cliquet.

Dans sa thèse de doctorat consacrée à l'effet de standstill, I. Hachez définit celui-ci comme suit :

« Déduit *a contrario* du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou

---

<sup>6</sup> J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 680.

<sup>7</sup> D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69, D. DUMONT, *Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill*, J.T., 2013, p. 769 et s., spéc. 772-773. Dans sa thèse de doctorat plus ancienne consacrée à l'exigibilité des droits économiques et sociaux, G. Maes expose très clairement les rapports qui existent entre droit subjectif et effet standstill (G. MAES, *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*, Anvers, Interscientia, 2003, p. 110, n° 223) : « Standstill is te omschrijven als de effectiviteitgarantie van normatieve teksten (niet noodzakelijk internationale bepalingen) die (enkel of voornamelijk) een te bereiken doel aangeven of die van de Staat uitvoeringsmaatregelen vereisen alvorens afdwingbaar te worden in het subjectief contentieux. De geïncorporeerde verdragsbepaling is onvoldoende duidelijk en volledig opdat de burger zich op deze bepaling kan beroepen om voor de nationale rechter de erkenning en bescherming van een door de bepaling verleend subjectief recht af te dwingen, toch kan deze bepaling voldoende duidelijk en volledig zijn opdat zij de overheid zou verplichten zich te onthouden van maatregelen (wetgevend, bestuurlijk, feitelijk) die indruisen tegen de doelstelling van de betrouwen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen ».

constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection »<sup>8</sup>.

Cet effet de standstill peut être reconnu à une convention internationale ratifiée par la Belgique mais dépourvue d'effet direct<sup>9</sup>, comme la Charte sociale européenne dont l'article 12 a également été invoqué<sup>10</sup>.

Dès lors que la matière du chômage trouve son siège dans un arrêté royal et non dans un arrêté ministériel, c'est le pouvoir exécutif et non le législateur au sens strict qui est débiteur de l'obligation de standstill à l'égard des bénéficiaires de ce régime<sup>11</sup>.

Le standstill n'a néanmoins pas d'effet paralysant. S'il s'oppose à tout recul significatif dénué de justification raisonnable reposant sur des motifs d'intérêt général dans le niveau de protection des droits visés, il n'interdit pas à l'Etat de modifier sa législation<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> 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, p. 472, n° 464.

<sup>9</sup> L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 804.

<sup>10</sup> Cet article dispose ce qui suit :

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

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

<sup>11</sup> D. DUMONT, *op. cit.*, p. 773. Voy. aussi Cass., 15 décembre 2014, [www.juridat.be](http://www.juridat.be): « L'article 23 de la Constitution implique, en matière d'aide sociale, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général » (c'est notre Cour qui grasseye).

<sup>12</sup> G. MAES, *De afdwingbaarheid...*, *op. cit.*, p. 135 et s., G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *R.W.*, 2005-2006, p. 1089 ("Zo is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat bij aanhoudende economische crisis met grote budgettaire problemen het niet langer mogelijk is om grote groepen werklozen onbepakt in de tijd werkloosheidsvergoedingen uit te keren. De standstillwerking van deze grondwetsbepaling mag dit niet onmogelijk maken"). Voy. Également,

L'existence d'un effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution est reconnu de longue date tant par le Conseil d'Etat<sup>13</sup> que la Cour de cassation<sup>14</sup> et la Cour constitutionnelle<sup>15</sup>, même si sa violation est rarement reconnue. Les conceptions du standstill des trois hautes juridictions convergent très largement.

La Cour de cassation a ainsi récemment rappelé que « dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général »<sup>16</sup>.

Le Conseil d'Etat, quant à lui jugé que « l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de standstill, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général »<sup>17</sup>.

La Cour constitutionnelle, quant à elle, considère que « l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général »<sup>18</sup>.

La Cour n'a pu trouver aucun arrêt par lequel la Cour de cassation rejetait un pourvoi soulevant une violation reconnue à tort du principe de standstill. Quant au Conseil d'Etat, sous réserve d'une éventuelle application en matière d'environnement, l'autre champ d'application privilégié de l'effet cliquet, la Cour n'a connaissance que d'un seul arrêt ayant annulé l'acte attaqué exclusivement<sup>19</sup> en raison de la violation du standstill<sup>20</sup>.

---

dans le même sens, L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 806

<sup>13</sup> C.E., n° 32.989 et 32.990, 6 septembre 1989, *A.P.M.*, 1990, p. 276, note M. DUMONT, *J. dr. jeun.*, 1989, p. 29, note M. LUCAS, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1294, note P.H., *Rev. dr. étr.*, 1991, p. 364, note, *T.B.P.*, 1990 (reflet), p. 363.

<sup>14</sup> Cass., 20 décembre 1990, *Pasin.*, 1991, p. 392, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1999, note R. ERGEC, *Rev. Dr. Étr.*, 1991, p. 117. Il s'agissait néanmoins d'une application implicite de la notion de standstill.

<sup>15</sup> Le premier arrêt à l'avoir reconnu date de 1992: C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, [www.const-court.be](http://www.const-court.be), *M.B.*, 4 juin 1992, *T.O.R.B.*, 1992-92, p. 247, note K. DE FEYTER.

<sup>16</sup> Cass., 18 mai 2015, [www.juridat.be](http://www.juridat.be). Voy. dans le même sens Cass., 15 décembre 2014, [www.juridat.be](http://www.juridat.be).

<sup>17</sup> C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

<sup>18</sup> C. C., n° 133/2015, 1<sup>er</sup> octobre 2015, B. 7. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be), *A.P.T.*, 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFTE, *Rev. dr. étr.*, 2015, liv. 184, 365, note, *T. Vreemd.*, 2016, liv. 1, 87, note.

<sup>19</sup> Pour un arrêt antérieur qui mêle standstill et non-discrimination: C.C., 30 juin 2014, n° 95/2014; considérants B.38 à B.44.

<sup>20</sup> C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be).

Enfin, si la violation du standstill a été invoquée dans 4 affaires distinctes de sécurité sociale devant la Cour constitutionnelle en 2016, l'argument a à chaque fois été rejeté<sup>21</sup>. La Cour avait toutefois admis pour la première fois une violation de l'obligation de standstill en matière de sécurité sociale dans un important arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>22</sup> :

« B.6.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 qu'en garantissant le droit à l'aide sociale, le Constituant avait en vue le droit garanti par la loi organique des CPAS (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 99 et 100). En cette matière, l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.7.1. En excluant du droit à l'aide sociale une catégorie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire, l'article 57sexies de la loi du 8 juillet 1976 réduit significativement le niveau de protection en cette matière pour les personnes appartenant à cette catégorie d'étrangers. Pour être compatible avec l'article 23 de la Constitution, cette réduction significative doit être justifiée par des motifs d'intérêt général.

(...)

B.9.4. Si l'objectif légitime de lutter contre les fraudes peut justifier certaines mesures, parmi lesquelles le refus de l'aide sociale aux étrangers dont on peut démontrer qu'ils tentent de l'obtenir indûment ou la fin du droit de séjour des étrangers qui l'ont obtenu abusivement, il ne saurait justifier qu'une catégorie abstraitement définie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire se voie exclue du droit de faire appel à l'aide sociale en cas de situation d'indigence contrôlée par le CPAS et, en conséquence, se voie exclue du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La mesure en cause est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis.

B.10.1. Il ressort de ce qui précède que le recul significatif occasionné par la disposition en cause dans le droit à l'aide sociale, garanti par l'article 23 de la Constitution, à l'égard des étrangers autorisés à séjourner légalement sur le territoire sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 « sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », en raison d'un permis de

---

<sup>21</sup> C. C., n°4/2016, 14 janvier 2016, B.8 et s., C.C., n° 42/2016, 17 mars 2016, B.13 et s., CC., n° 62/2016, 28 avril 2016, B.6.2 et s. et C.C., n° 129/2016, 13 octobre 2016, B.2.2. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be) .

<sup>22</sup> C. C., n° 133/2015, 1<sup>er</sup> octobre 2015, B. 7. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be), A.P.T., 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFTE, *Rev. dr. étr.*, 2015, liv. 184, 365, note, T. *Vreemd.*, 2016, liv. 1, 87, note.

travail B ou d'une carte professionnelle ne peut être justifié par aucun motif d'intérêt général. »

On voit que la Cour constitutionnelle, après avoir constaté un recul significatif (examiné dans des attendus non reproduits) et recherché les motifs qui ont poussé le législateur à faire régresser la protection sociale, clôt la discussion -à supposer qu'elle ait détecté des motifs d'intérêt général- par un contrôle de proportionnalité. C'est une méthodologie que notre Cour adoptera. En effet, s'il est frappant de constater que seule la Cour constitutionnelle se réfère explicitement à un contrôle de proportionnalité, ce dernier n'en est pas moins nécessaire<sup>23</sup>.

Il y a dès lors lieu de procéder par étapes :

- Vérifier si l'assuré social a ou non ressenti du fait de la modification de la législation applicable une réduction sensible (ou significative dans la terminologie de la Cour constitutionnelle) de son degré de protection antérieur, sans qu'il y ait lieu de s'interroger, à cette étape du raisonnement, sur la question de savoir si la dignité humaine est mise à mal<sup>24</sup>.

Ledit recul significatif devra s'envisager au regard de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il existait au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal précité du 28 décembre 2011 qui a, au terme de la période transitoire qu'il prévoit (et sous réserve de certains tempéraments), abouti à la suppression pure et simple des allocations d'attente, à cette occasion transformées en allocation d'insertion, après 3 ans d'octroi.

- Dans l'affirmative, examiner s'il existe pour ce faire des motifs appropriés et nécessaires liés à l'intérêt général.

---

<sup>23</sup> Comme l'écrit D. DUMONT, « L'exigence de vérifier la proportionnalité de la mesure régressive n'apparaît pas explicitement dans la définition uniforme du standstill retenue par les trois juridictions supérieures. Juridiquement, elle n'en est pas moins certaine, dans la mesure où, de manière générale, toute atteinte aux droits fondamentaux – à moins qu'ils ne fassent partie du cercle très fermé des droits absolus, comme le droit à la vie, et ne souffrent alors aucune atteinte – doit toujours faire l'objet d'un contrôle au regard du principe de proportionnalité. Il en va donc de même quand est en jeu le standstill », in D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, pp. 82-83.

<sup>24</sup> D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 79.

- Si de tels motifs existent, vérifier si le recul infligé est proportionné aux motifs d'intérêt général.

### *Existence d'une régression sensible*

Mme A. est passée de quelque chose au néant.

Il n'est pas sérieusement contestable que Mme A., qui est passée d'une situation où elle bénéficiait d'allocations d'insertion à une situation où elle n'en bénéficiait plus, a vu le degré de protection que lui offrait la réglementation du chômage sensiblement réduit par l'effet de l'arrêté du 28 décembre 2011.

### *Existence de motifs liés à l'intérêt général*

Conformément aux vives et peut-être excessives critiques doctrinales exprimées à l'encontre de la méthodologie déficiente des juridictions du travail qui « pataugent » (*sic*) lorsqu'il s'agit d'appliquer le standstill<sup>25</sup>, il incombe à la Cour de vérifier si le recul sensible qu'elle vient de constater obéit à un motif d'intérêt général et si le recul est approprié et nécessaire au regard de ce motif, et ce en se référant aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 dans le préambule (faute de rapport au Roi).

La séparation des pouvoirs s'oppose toutefois à ce que ce contrôle se conçoive comme un contrôle d'opportunité. La marge d'appréciation de notre Cour est donc étroite.

La Cour a déjà reproduit le préambule *supra* et y renvoie. L'auteur du projet y fait valoir plusieurs considérations d'intérêt général :

- L'objectif d'un taux d'emploi de 73,2% en 2020 qui nécessite un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes.
- Une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et un meilleur accompagnement des jeunes par la transformation du régime d'attente en régime d'insertion.
- La réalisation de l'objectif budgétaire prévu (dès 2012)

---

<sup>25</sup> D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69 et p. 83.

Il est manifeste que ces trois motifs touchent à l'intérêt général. Sont-ils pour autant appropriés et nécessaires ?

Dans le cas de Mme A., qui n'est pas un jeune travailleur, le motif tiré de l'insertion des jeunes n'est pas pertinent. Néanmoins, l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2% (qui ne vise pas exclusivement les jeunes) et la réalisation de l'objectif budgétaire à partir de l'année 2012 justifient bel et bien la mesure de limitation des allocations dans le temps, implicitement mais certainement présentée comme de nature à pousser les destinataires de cette mesure à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail.

La circonstance que le résultat escompté ne soit pas nécessairement atteint (Mme A. en est la preuve) ne modifie par le constat que cette mesure, envisagée de manière globale, est appropriée et nécessaire. De même, la circonstance que d'autres points de l'accord du gouvernement puissent éventuellement être considérés par Mme A. comme incompatible avec les objectifs poursuivis en limitant les allocations d'insertion dans le temps est tout aussi indifférente.

La Cour n'entend pas non plus comparer le moyen choisi par le gouvernement (la limitation dans le temps des allocations d'insertion) avec d'autres mesures possibles à l'estime de Mme A. (une amélioration des dispositifs d'aide à l'emploi, sans autre précision). Peut-être est-il théoriquement possible de procéder à cette comparaison sans violer la séparation des pouvoirs et empiéter sur les prérogatives du pouvoir exécutif. A supposer même que cela soit le cas, la Cour est d'autant moins outillée pour le faire que Mme A. ne fournit aucune donnée concrète à cet égard et que la Cour n'a pas pour mission de faire des études d'incidence à la place des parties.

### *Contrôle de proportionnalité*

Le contrôle de proportionnalité de la Cour repose sur des développements généraux qui valent pour toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation que Mme A. (chômeurs d'un certain âge aidés de longue date frappés par l'extinction des allocations d'insertion) et d'autres qui sont propre à sa situation et ne sont pas nécessairement transposables à d'autres cas.

Il s'agit de déterminer si le principe de la limitation dans le temps des allocations d'insertion est proportionné à l'objectif poursuivi par l'auteur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, soit un taux d'emploi élevé et la réalisation de l'objectif budgétaire à partir de l'année 2012.

Ainsi, de façon générale, le principe même de l'octroi d'allocations d'insertion à des personnes qui ne se sont jamais inscrites dans un paradigme assurantiel et n'ont pas contribué à une caisse commune avant de bénéficier de la solidarité de la collectivité peut justifier une sévérité accrue du législateur (en l'espèce, le Roi) à leur encontre.

Le régime des allocations d'insertion connaît en outre différents tempéraments au principe de l'extinction des allocations. Il serait inexact de soutenir qu'il frappe sans merci tous les chômeurs, dès lors que des échappatoires permettent d'éviter au moins temporairement la suppression des allocations, par exemple cas de reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus.

Par ailleurs, bien que cet argument soit teinté d'un cynisme certain et assez déplaisant, on ne peut pas nier que les personnes exclues par l'ONEm, à condition que leur situation individuelle soit assez dramatique, peuvent selon des modalités différentes et moins favorables bénéficier d'une ultime forme de solidarité en s'adressant aux CPAS.

Enfin, le délai de transition pour permettre aux personnes qui bénéficiaient d'allocations de transition de prendre les mesures qui s'imposaient en vue de leur extinction a été fixé sans mesquinerie. Disposer de trois ans pour se retourner permet si nécessaire de formuler un projet professionnel conforme à ses aspirations, de suivre de nombreuses formations pour remettre son CV à niveau, de s'inscrire à des ateliers de recherche active d'emploi et de mener une recherche autonome.

En vertu de ces éléments généraux, la Cour tend à considérer que le test de proportionnalité se clôture par un satisfecit accordé à la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Néanmoins, il est nécessaire de parachever ce test en examinant les éléments propres à l'assuré social concerné, qui peuvent renverser la tendance ou au contraire la confirmer.

Force est de constater que le dossier de Mme A. ne se distingue pas par de nombreux éléments en sa faveur.

Il ressort du dossier de l'ONEm qu'au 31 décembre 2014, elle présentait une durée de chômage de 178 mois, soit un peu moins de l'équivalent de 15 ans, alors que la période qui s'écoule entre son admission le 29 juillet 1996 et le 31 décembre 2014 est de 18 ans et 5 mois. Il ressort également du dossier administratif qu'elle a été indemnisée par la mutuelle à tout le moins du 20 mai 2013 au 31 août 2013. Il est en outre probable qu'elle ait été indemnisée dans le régime de l'assurance maladie-invalidité durant le repos de maternité consécutif à la naissance de ses enfants (Mme A. a eu trois enfants durant la période où elle était indemnisée).

Il se déduit de ces éléments que si elle a travaillé depuis 1996, c'est de façon excessivement ponctuelle.

Mme A. ne produit non plus aucun élément de nature à démontrer qu'elle se serait formée depuis 1996, en particulier durant la période transitoire de 3 ans qui s'est ouverte le 1<sup>er</sup> janvier 2012 alors que le compte à rebours vers la suppression de ses allocations était lancé.

Elle n'établit pas non plus que sa recherche d'emploi a été malheureuse mais très fournie.

Eu égard aux éléments précités, qui démontrent une attitude peu volontariste dans la recherche d'un emploi, la mesure de limitation dans le temps des allocations d'attente n'est pas disproportionnée à son égard.

Dans le cas précis de Mme A., l'effet de standstill qui s'attache à l'article 23 de la Constitution et à l'article 12 de la Charte sociale européenne n'est pas violé par la limitation dans le temps des allocations d'insertion.

### **IV.3. Les dépens**

Il y a lieu de condamner l'ONEm aux dépens d'appel, conformément à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

Le seul poste que la Cour aperçoit parmi les dépens est l'indemnité de procédure. En vertu de l'article 1022 du Code judiciaire, l'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause.

Mme A. n'était pas défendue par un avocat et ne peut prétendre à cette indemnité.

La Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation mu par les organisations syndicales qui représentent leurs membres devant les juridictions du travail, a validé le choix du législateur de réserver l'octroi de l'indemnité de procédure aux parties assistées d'un avocat à l'exclusion de celles assistées d'un délégué syndical<sup>26</sup>.

Aucune indemnité de procédure n'est due à Mme A.

---

<sup>26</sup> C. Const., n° 182/2008, 18 décembre 2008, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

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

après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

- Dit l'appel recevable et fondé
- Réforme le jugement entrepris et confirme la décision litigieuse de l'ONEm
- Condamne l'ONEm aux dépens nuls.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,  
Jean-Marc ERNIQUIN, Conseiller social au titre d'employeur,  
Philippe LIZIN, Conseiller social au titre d'ouvrier  
qui ont participé aux débats de la cause,  
assistés de Sandrine THOMAS, greffier,  
lesquels signent ci-dessous exceptés Monsieur Philippe LIZIN et Monsieur Jean-Marc ERNIQUIN qui se trouvent dans l'impossibilité de le faire conformément à l'article 785, alinéa 1<sup>er</sup> du code judiciaire,

le Greffier,

la Présidente,

ET PRONONCÉ en langue française et en audience publique de la 2<sup>e</sup> Chambre de la Cour du travail de Liège, division Liège, au Nouveau Palais de Justice de Liège (annexe sud), place Saint-Lambert, 30, à Liège, le onze septembre deux mille dix-sept,  
par Madame Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,  
assistée de Madame Sandrine THOMAS, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,