Numéro du répertoire **2019/**
R.G. Trib. Trav. **15/7740/A**
Date du prononcé **25 mars 2019**
Numéro du rôle **2017/AL/441**
En cause de : **OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM)** **C/** **D.**

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

N° d'ordre

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-A

Arrêt

+ Sécurité sociale – chômage – allocations d'attente refusées aux plus de 25 ans – violation de l'obligation de standstill

EN CAUSE :

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (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, à l'audience du 23 avril 2018 et par Maître Alexandre BUCCO qui remplace Maître Laurence WIGNY à l'audience du 10 décembre 2018.

CONTRE :

Madame D.,

représentée par madame Margot MAILLARD, juriste de la FGTB de Liège, munie d'une procuration aux audiences des 23 avril et 10 décembre 2018.

•

• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 10 décembre 2018, notamment :

- le jugement attaqué, rendu entre parties le 13 juin 2017 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 4è chambre (R.G. : 15/7740/A);

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 11 juillet 2017 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 17 juillet 2017 ;

- les conclusions d'appel de l'intimée remises au greffe de la Cour le 17 novembre 2017 et ses conclusions d'appel et son dossier de pièces remis au greffe de la Cour le 9 novembre 2018;

- les conclusions d'appel de l'appelant remises au greffe de la Cour le 3 décembre 2018 ;

- l'ordonnance de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire le 26 septembre 2017 et notifiée par plis simples aux parties, au conseil de l'appelant et au service juridique du syndicat de l'intimée le 28 septembre 2017, fixant la cause à l'audience publique de la 2è chambre du 23 avril 2018, lors de laquelle les débats ont été entamés et mis en continuation à l'audience du 10 décembre 2018

- le dossier administratif de l'appelant remis au greffe de la cour le 25 juillet 2017 et son dossier complémentaire déposé à l'audience du 10 décembre 2018;

Entendu le conseil de l'appelant et la représentante de l'intimée en leurs explications à l'audience publique du 23 avril 2018 et à celle du 10 décembre 2018 lors de laquelle la cause a été reprise ab initio.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en français par Madame Germaine LIGOT, Substitut général, déposé au greffe de la Cour le 10 janvier 2019 et communiqué au conseil de l'appelant et à l'intimée et au service juridique de son syndicat le 11 janvier 2019 ;

Vu les conclusions en répliques de l'appelant remises au greffe de la Cour le 6 février 2019 ;

•

• •

I. FAITS ET ANTÉCEDENTS DE LA PROCÉDURE

Mme D. est née le 27 octobre 1989. Elle a achevé ses études primaires le 25 juin 2001 et ses études secondaires le 15 septembre 2007. En 2007-2008, elle a entamé des études d'histoire de l'art et archéologie. Elle a dû recommencer tant la première que la deuxième année mais a achevé son master en 2014.

Le 20 septembre 2014, Mme D. est allée s'inscrire comme demandeuse d'emploi auprès du Forem, ce qui constitue le point de départ de son stage d'attente.

Le 27 octobre 2014, Mme D. a eu 25 ans.

Le 1er janvier 2015 est entrée en vigueur la nouvelle version de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Sous réserve d'une exception non applicable en l'espèce, cette nouvelle version impose entre autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion, de ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations, alors qu'auparavant la limite d'âge était fixée à 30 ans.

Le 17 septembre 2015, Mme D. a demandé à bénéficier des allocations d'insertion.

Le 1er décembre 2015, l'ONEm a adopté la décision litigieuse par laquelle il refuse de l'admettre au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 17 septembre 2015 au motif qu'elle n'était pas âgée de moins de 25 ans lors de sa demande d'allocations.

Mme L. a contesté cette décision par une requête du 22 décembre 2015. Elle soulevait l'inconstitutionnalité de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 qui a introduit dans la réglementation l'exclusion des demandeurs d'allocations d'insertion de plus de 25 ans. Elle demandait à bénéficier des allocations d'insertion à partir du 17 septembre 2015, majorées des intérêts moratoires au taux légal.

Par un jugement particulièrement motivé du 13 juin 2017, le Tribunal a déclaré sa demande recevable et fondée, a écarté l'application de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 en application de l'article 159 de la Constitution, a annulé la décision contestée et a condamné l'Office à ouvrir le droit de Mme D. aux allocations d'insertion depuis le 17 septembre 2015, les montants dus étant à majorer des intérêts au taux légal, depuis chaque échéance de paiement jusqu'au jour du paiement effectif total. Il a enfin condamné l'Office aux frais et dépens.

L'Office a interjeté appel de ce jugement par une requête du 11 juillet 2017.

Mme D. démontre avoir suivi plusieurs stages et formations depuis la fin de ses études universitaires. Elle a aussi enchaîné plusieurs emplois. Elle travaille actuellement comme chocolatière.

II. OBJET DE L'APPEL

L'ONEm demande de dire son appel recevable et fondé, d'anéantir le jugement entrepris et de confirmer sa décision de ne pas admettre Mme D. au bénéfice des allocations d'insertion depuis le 17 septembre 2015. Il demande enfin de statuer ce que de droit quant aux dépens. L'Office s'attache à développer les motifs pour lesquels sa décision a parfaitement respecté le principe du standstill mais aussi les articles 10 et 11 de la Constitution.

Mme D. quant à elle, demande que l'appel soit déclaré recevable et non fondé, que le jugement entrepris soit confirmé, que l'ONEm soit condamné au paiement des allocations d'insertion à partir du 17 septembre 2015 ainsi qu'aux intérêts, frais et dépens.

III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC

Se référant à la jurisprudence de notre Cour autrement composée, madame le substitut général considère que si l'arrêté royal du 30 décembre 2014 passe le test de légalité et de légitimité, il échoue au test de proportionnalité. Elle conclut au non-fondement de l'appel.

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV. 1. Recevabilité de l'appel

Le jugement du 13 juin 2017 a été notifié le 15 juin 2017 (cachet de la poste faisant foi). L'appel du 11 juillet 2017 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

La décision litigieuse de l'ONEm a été adoptée le 1er décembre 2015 et sort ses effets le 17 septembre 2015. Dans sa version applicable au litige, les extraits pertinents de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage disposaient ce qui suit :

> Art. 36.§ 1er. Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion dans les limites de l'article 63, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes :
> 1° ne plus être soumis à l'obligation scolaire;
> 2° a) soit avoir terminé des études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou la troisième année d'études de plein exercice de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté;
> (…)
> 3° avoir mis fin à toutes les activités imposées par un programme d'études, d'apprentissage ou de formation visés au 2° et par tout programme d'études de plein exercice;
> 4° avoir accompli après la fin des activités visées au 3° ou après l'obtention du diplôme ou certificat visé au 2°, b, i ou j, et avant la demande d'allocations, un stage d'insertion comportant 310 journées.
> 5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations. Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié.
> 6° avoir recherché activement un emploi pendant le stage d'insertion professionnelle et avoir obtenu, au cours du stage précité, deux évaluations positives, successives ou non, de son comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de son inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études. Le comportement de recherche d'emploi du jeune travailleur est évalué par le directeur selon les modalités prévues aux §§ 4 à 8 du présent article.
> (…).

La condition litigieuse dans le présent litige est celle de ne pas avoir atteint 25 ans au moment de la demande d'allocations. Ce plafond d'âge de 25 ans a été introduit par un 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.

Cet arrêté a été publié au Moniteur belge le 30 décembre 2014 et est entré en vigueur le 1er janvier 2015.

Dans sa version immédiatement antérieure au 1er janvier 2015, l'article 36, § 1er, 5°, de cet arrêté royal était formulé de manière identique, sous l'unique différence que l'âge maximal au moment de la demande d'allocations était de 30 ans.

L'hypothèse, visée à cette disposition, du report à l'âge atteint 13 mois après les études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié n'est pas pertinente dans le litige soumis à la Cour et sera dès lors négligée dans la suite du raisonnement.

Violation de la notion d'urgence

Le premier argument soulevé par Mme D. 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, § 1er, des mêmes lois, 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 (prorogeables à 8 jours lorsque l'avis de l'assemblée générale est requis). 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[1], ce qui implique que l'avis émis se limite au constat de l'absence d'urgence et n'aborde pas même les trois points précités.

Mme D. 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 30 décembre 2014, a invoqué l'urgence et

[1] M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State, Afdeling wetgeving*, Bruges, la Charte, 2013, pp. 199-200.

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 [2]. 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[3]. Il peut également être annulé par le Conseil d'Etat[4]. L'appréciation des juridictions sur cette question est indépendante de celle de la section de législation elle-même.

L'auteur du futur arrêté royal du 30 décembre 2014 a motivé l'urgence de l'avis comme suit :

> « 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 1er 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

[2] 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.

[3] Cass., 9 septembre 2002 et Cass., 25 novembre 2002, 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 ».

[4] 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

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, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;»

Le pouvoir exécutif doit pouvoir agir efficacement et adapter le cours de son action aux circonstances avec célérité. Certes, le gouvernement a mis la charrue avant les bœufs (il a anticipé dans le budget 2015 les économies générées par une mesure de limitation d'accès aux allocations d'insertion qui n'avait pas encore été adoptée !), mais il y avait une vraie urgence à adopter et faire entrer en vigueur des décisions déjà budgétisées. En outre, on lit en filigrane dans ce préambule qu'à défaut de publier à temps les modifications souhaitées, elles l'auraient été plus tard avec un effet rétroactif, ce qui est toujours une source de difficultés.

Or, seul un avis rendu dans les 5 jours donnait à l'auteur du projet la certitude de pouvoir publier l'arrêté avant le 1er janvier 2015. Dès lors qu'il était appelé pour des motifs budgétaires légitimes à entrer en vigueur le 1er janvier 2015, seule une publication antérieure à cette date était de nature à éviter toute discussion sur la légalité d'un arrêté avec effet rétroactif.

Enfin, le Conseil d'Etat a pour sa part estimé que l'urgence était établie puisqu'il ne s'est pas contenté de rendre un avis purement formel constatant qu'il n'y avait pas lieu à rendre un avis dans un délai de 5 jours faute d'urgence.

La motivation de l'urgence était exacte et pertinente. C'est à bon droit que l'auteur de l'avant-projet d'arrêté royal l'a invoquée. En outre, la suite de la procédure (avis du Conseil d'Etat le 19 décembre 2014, adoption et publication de l'arrêté royal au Moniteur Belge le

30 décembre 2014, entrée en vigueur le 1er janvier 2015) 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 30 décembre 2014 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[5]. 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[6].

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 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 »[7].

---

[5] J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 680.

[6] 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 betrollen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen".

[7] 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.

Cet effet de standstill peut être reconnu à une convention internationale ratifiée par la Belgique mais dépourvue d'effet direct[8], comme la Charte sociale européenne dont l'article 12 a également été invoqué[9].

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[10].

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[11].

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[12] que la Cour de cassation[13] et la Cour

[8] L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 804.

[9] 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.

[10] D. DUMONT, *op. cit*., p. 773. Voy. aussi Cass., 15 décembre 2014, 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).

[11] 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 groepenwerklozen onbeperkt in de tijd werkloosheidsvergoedingen uit te keren. De standstillwerking van deze grondwetsbepaling mag dit niet onmogelijk maken"). Voy. Également, 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

[12] C.E., n° 32.989 et 32.990, 6 septembre 1989, *A.PM.*., 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.

constitutionnelle[14]. Les conceptions du standstill des trois hautes juridictions convergent très largement.

La Cour de cassation a ainsi 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 »[15].

Dans un arrêt récent, elle a toutefois précisé que si l'obligation de standstill oblige l'autorité compétente à maintenir le bénéfice des normes en vigueur et interdit à l'autorité compétente d'adopter, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général, des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23 de la Constitution, elle ne la prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré[16].

Dans un important arrêt du 5 mars 2018, la Cour de cassation a rejeté un pourvoi dirigé contre un arrêt de notre Cour (autrement composée) qui l'avait amenée à écarter la disposition défavorable à l'assurée sociale au nom du standstill. Il s'agissait de l'arrêté royal ayant introduit la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Dans cet arrêt, la Cour de cassation a admis l'argumentation de l'arrêt entrepris selon laquelle la disposition qui limitait l'octroi dans le temps des allocations d'insertion avait réduit sensiblement le niveau de protection de l'assurée sociale dans son droit au travail et à la sécurité sociale[17].

Le Conseil d'Etat, quant à lui, a 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 » [18]. Sous réserve d'une éventuelle application en matière d'environnement, l'autre champ d'application privilégié de l'effet cliquet, le Conseil d'Etat a au moins une fois annulé l'acte attaqué en raison de la violation du standstill [19].

---

[13] 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.
[14] Le premier arrêt à l'avoir reconnu date de 1992: C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, www.const-court.be, *M.B.*, 4 juin 1992, *T.O.R.B.*, 1992-92, p. 247, note K. DE FEYTER.
[15] Cass., 18 mai 2015, www.juridat.be. Voy. dans le même sans Cass., 15 décembre 2014, www.juridat.be.
[16] Cass., 8 février 2018, www.juridat.be
[17] Cass., 5 mars 2018, www.juridat.be
[18] C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be.
[19] C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be.

La Cour constitutionnelle, enfin, 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 » [20].

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[21]. La Cour a toutefois admis pour la première fois une violation de l'obligation de standstill en matière de sécurité sociale dans un important arrêt du 1er octobre 2015 relatif au droit à l'aide sociale d'une catégorie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire[22].

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle, après avoir constaté un recul significatif 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[23].

En outre, la Cour constitutionnelle a récemment annulé deux dispositions soumises à sa censure, l'une en matière de droit à l'aide sociale[24] (il s'agissait de l'annulation de l'article 57sexies de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale qui avait été déclaré inconstitutionnel par l'arrêt précité du 1er octobre 2015) et l'autre en matière de GRAPA[25].

---

[20] C. C., n° 133/2015, 1er octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be, *A.P.T.*, 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFFE, *Rev. dr. étr.*, 2015, liv. 184, 365, note, *T. Vreemd.*, 2016, liv. 1, 87, note.

[21] 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 .

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

[23] 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.

[24] C.C., n° 61/2017, 18 mai 2018, www.const-court.be

[25] C.C., n° 6/2019, 23 janvier 2019, www.const-court.be

L'analyse de cette jurisprudence et de la doctrine amène à dégager une méthodologie en 3 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[26].

  Ledit recul significatif devra s'envisager au regard de l'article 36 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 30 décembre 2014 qui, en règle, a réservé le bénéfice des allocations d'attentes aux demandeurs âgés de moins de 25 ans.

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

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

Enfin, il est important de souligner que la charge et le risque de la preuve que la norme litigieuse ne viole pas l'obligation de standstill repose sur les épaules de son auteur et non sur celles de ses destinataires. Comme l'a écrit notre Cour autrement composée, « 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 elle[27]. Cette règle, traditionnelle au contentieux administratif, ne s'applique pas

[26] 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.

[27] Voy. e.a. : 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 ; « *Il résulte du principe de l'Etat de droit que l'autorité n'est habilitée à agir que lorsqu'elle y a été autorisée par ou en vertu de la loi. Cela implique qu'en cas de litige – même si sa décision demeure exécutoire jusqu'à son éventuel retrait ou son éventuelle annulation - l'autorité doit produire les éléments qui prouvent la légalité de son action, c'est-à-dire qui établissent qu'elle a agi dans les limites de son habilitation, à l'égard de tous les éléments liés en droit, c'est-à-dire non discrétionnaires, de la décision litigieuse* » (C.E., 27 janvier 1967, n° 12.187, *Craps c/ Etat belge*); " *Si un requérant conteste que la décision qu'il attaque est dépourvue du fondement de fait requis en droit, l'autorité est tenue de démontrer, pièces à l'appui, quels sont les éléments qui*

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 octroi[28]. 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 recevabilité[29], validité d'éléments de preuve invoqués par une partie, etc.) qui se posent de manière incidente. Chacun de ces incidents connaît, au plan de la charge de la preuve, ses règles propres »[30].

Existence d'une régression sensible

Lors de son inscription comme demandeuse d'emploi afin de réaliser son stage d'attente, la réglementation permettait à Mme D. de bénéficier d'allocations d'insertion. Une fois son stage accompli, l'ONEm lui a opposé qu'elle n'ouvrait plus ce droit.

Il n'est pas sérieusement contestable que Mme D., qui est passée d'une situation où elle pouvait bénéficier d'allocations d'insertion à une situation où elle était exclue de leur bénéfice, a vu le degré de protection que lui offrait la réglementation du chômage sensiblement réduit par l'effet de l'arrêté du 30 décembre 2014.

Existence de motifs appropriés et nécessaires liés à l'intérêt général

Il incombe à la Cour de vérifier si le recul sensible qu'elle vient de constater obéit à un motif d'intérêt général et, dans l'affirmative, si le recul est approprié et nécessaire au regard de ce

---

ont servi de fondement à la décision attaquée. Si l'autorité n'apporte pas cette preuve, la décision attaquée doit être réputée ne pas présenter le fondement légal requis, ce qui entraine l'annulation de la décision " (C.E., 23 mars 1982, n° 22.140); " *Considérant qu'en raison du caractère objectif du contentieux de l'annulation, il incombe à l'auteur d'un acte attaqué (…) de produire les éléments de nature à établir la légalité de cet acte* » (C.E., 31 mai 2001, n° 96.008).

[28] Voy. H. Mormont, *op. cit.*, n° 80.

[29] Voy. Cass., 15 janvier 1999, *R.W.*, 2001-2002, p. 451.

[30] C. trav. Liège (Namur), 6 novembre 2018, 2017/AN/172, *inédit*.

motif et ce en se référant aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 dans le préambule (faute de rapport au Roi) [31].

Se référant au préambule de l'arrêté cité *supra*, l'ONEm invoque deux motifs qu'il estime appropriés et nécessaires liés à l'intérêt général : d'une part un objectif budgétaire (assainir les finances publiques en réduisant les dépenses liées au chômage) et d'autre part la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Ces objectifs sont de toute évidence conformes à l'intérêt général.

Les moyens utilisés sont-ils appropriés et nécessaires ?

C'est à juste titre que l'ONEm écrit que la mesure doit s'apprécier au regard de l'ensemble des contraintes budgétaires auxquelles l'Etat a été soumis.

Pour cynique que ce soit, force est de constater que réduire le groupe des bénéficiaires potentiels des allocations d'insertion est approprié et nécessaire pour réduire les dépenses liées à ce poste. En outre, l'aide du CPAS étant réservée aux seules personnes dont la situation est particulièrement critique, on ne peut pas parler d'un transfert intégral de cette charge vers les communes, de telle sorte qu'une économie subsiste. Pour sa part, Mme D. n'a d'ailleurs pas sollicité l'aide du CPAS.

Par ailleurs, dès lors qu'il est question d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, la suppression des allocations d'attente pour les personnes âgées de plus de 25 ans est 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.

Le gouvernement a légitimement considéré que l'abaissement de l'âge maximum d'accès au bénéfice des allocations d'attentes était approprié et nécessaire.

De la même façon que les raisons qui ont poussé à adopter cette mesure ne sont pas documentées, la Cour ne dispose d'aucune donnée sur la réalisation de cet objectif, mais ce second point est sans incidence à ce stade. La circonstance que le résultat escompté (augmenter l'emploi des jeunes et réduire les dépenses) ne soit pas nécessairement atteint ne modifie par le constat que cette mesure, envisagée de manière globale, repose sur des objectifs d'intérêt général et est appropriée et nécessaire.

[31] 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.

La Cour n'entend pas non plus comparer le moyen choisi par le gouvernement (la restriction du champ d'application des allocations d'insertion) avec d'autres mesures possibles à l'estime de Mme D. (la création d'aides à l'emploi spécifiques selon l'âge du bénéficiaire, sans autre précision). Peut-être est-il 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 D. 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 – généralités

Le contrôle de proportionnalité consiste à déterminer si le principe de la limitation dans le temps des allocations d'insertion est en rapport raisonnable avec l'objectif poursuivi par l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, soit un assainissement budgétaire et la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi. Il s'agit de faire une balance des intérêts entre le gain pour l'Etat et le préjudice qui en résulte pour les destinataires de la norme.

Le Roi a été mis en garde sur la nécessité de justifier la mesure au regard du principe du standstill. En effet, même dans le cadre limité d'un avis rendu en 5 jours[32], le Conseil d'Etat s'est inquiété de la constitutionnalité du projet d'arrêté dont il était saisi :

> « 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'emploi[33], il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi[34], 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. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise

[32] Avis n° 56.907/1 du Conseil d'Etat, donné le 19 décembre 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56907

[33] 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.

[34] L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution mentionne notamment « 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 ».

sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général »[35][36].
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 large, 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. »

Un rapport au Roi n'a pas été rédigé et le recul de la protection accordée aux plus de 25 ans demandeurs d'allocations d'insertion n'a pas été justifié par le Roi. Or, c'est à l'auteur de la norme mise en cause de démontrer qu'il respecte l'article 23 de la Constitution.

Contrôle de proportionnalité – préjudice subi

Quel est le préjudice subi par les destinataires de la norme, soit les jeunes âgés entre 25 et 30 ans qui ne sont plus admissibles au bénéfice des allocations d'insertion ?

Eu égard à la durée du stage d'attente de 310 jours, exiger une demande d'allocations d'insertion avant le 25ème anniversaire revient à imposer que les études soient achevées à 24

[35] C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3; C.C., 1er septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : M. BOSSUYT, "Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", dans W. RAUWS et M. STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain- La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Voir aussi l'avis 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi devenu la loi 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (*Doc. parl*., Chambre, 2013-14, n° 3144/1, p. 104).

[36] La jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, va dans le même sens. Voir C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans.

ans et quelques jours au maximum. Ceci exclut du bénéfice des allocations d'insertion, d'une part, les étudiants brillants qui prolongent leurs études et, d'autre part, les étudiants moyens qui font un cursus supérieur avec l'un ou l'autre accroc, comme Mme D., ou une réorientation. Un échec en secondaires ou une année à l'étranger avant ou après les études sont également des circonstances dilatoires de nature à exclure l'intéressé du bénéfice des allocations d'insertion.

Cela revient à exclure, au début de leur vie lucrative, du bénéfice d'une sécurité minimale une large part des jeunes qui font des études, alors qu'ils y avaient accès avant la modification réglementaire litigieuse. C'est à l'évidence un élément de nature à faire réfléchir quiconque hésite dans un choix d'études.

Par ailleurs, le caractère subit de la modification critiquée mérite d'être épinglé. Un texte adopté et publié le 30 décembre 2014 a sorti ses effets le 1er janvier 2015. C'est un euphémisme que de dire que les destinataires de la norme n'ont pas pu bénéficier d'une période transitoire confortable leur permettant de se préparer à faire face à la mesure. Cette absence de mesure transitoire a eu pour effet que des personnes ayant entamé leur stage d'attente sous l'empire de l'ancien régime, comme Mme D., ont vu leur légitime expectative d'accéder aux allocations d'insertion trompée.

Cette exclusion du bénéfice des allocations d'insertion de toute une catégorie d'âge, cette violation des attentes légitimes des jeunes qui avaient déjà entamé leur stage d'attente doivent être mises en balance avec l'avantage que l'Etat en retire.

Contrôle de proportionnalité – notion d'avantage

Mais de quel avantage est-il question ? S'agit-il des bénéfices escomptés ou atteints de la mesure critiquée ?

Il est utile de rappeler à ce stade que le contrôle de proportionnalité se distingue d'un contrôle d'opportunité. Comme l'a rappelé la Cour de cassation, si l'autorité doit maintenir le bénéfice des normes en vigueur et ne peut créer, sans motif d'intérêt général, un recul significatif du droit garanti par l'article 23 de la Constitution, elle conserve le pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré[37].

Le contrôle judiciaire ne peut dès lors se concevoir comme un contrôle de l'effectivité de la mesure. Sous réserve d'une « heureuse surprise », il est indifférent que la mesure critiquée

[37] Cass., 8 février 2018, www.juridat.be

ait atteint son but. Sanctionner après coup une initiative prometteuse mais malheureuse en refusant son application reviendrait à s'immiscer indument dans la sphère de compétence de l'auteur de la mesure critiquée.

C'est donc au regard des objectifs escomptés de la mesure critiquée que la balance des intérêts doit s'effectuer. Il y a lieu de rechercher le résultat que l'auteur de la norme entendait atteindre et d'apprécier s'il est proportionnel à l'objectif recherché.

Par dérogation à ce qui précède, il est concevable que dans des cas exceptionnels où les résultats ont dépassé les espérances de l'auteur de la norme litigieuse (« l'heureuse surprise »), le contrôle de proportionnalité se fasse au regard des objectifs atteints et non escomptés.

Contrôle de proportionnalité - application

Quels étaient les objectifs escomptés par le Roi lorsqu'il a décidé de l'abaissement de l'âge d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion ? D'une part un objectif budgétaire (assainir les finances publiques en réduisant les dépenses liées au chômage) et d'autre part la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Cet objectif est-il proportionné aux inconvénients imposés aux jeunes travailleurs concernés ?

Si formellement, ce sont les jeunes de la tranche d'âge de 25 à 30 ans qui sont exclus des allocations d'attente 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 l'excellence qu'à la médiocrité de leur parcours, tant à une erreur d'orientation qu'à un séjour à l'étranger, les jeunes qui finissent leurs études après 24 ans forment un groupe à la fois nombreux et vulnérable. 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 (on y reviendra). La nouvelle règlementation est en outre de nature à freiner leur volonté de faire des études longues ou de prolonger celles-ci par une année complémentaire. Le recul qui leur est infligé est donc particulièrement cinglant et marqué.

Dès lors que la Cour doit procéder à une balance des intérêts, un préjudice d'une telle importance ne peut être contrebalancé que par un avantage, soit un bénéfice escompté, nettement marqué.

Or, le double objectif poursuivi est fort peu élaboré, ce qui est particulièrement fâcheux eu égard à la mise en garde de la section de législation du Conseil d'Etat. L'ONEm tente de convaincre la Cour de la proportionnalité du rétrécissement du champ d'application des allocations d'insertion en raison de la crise traversée par le pays fin 2014 et de la nécessité de prendre de nombreuses mesures d'austérité. Toutefois, à défaut de rapport au Roi ou d'explications et de données fournies après coup par l'ONEm, on ignore combien de jeunes demandeurs d'emploi étaient visés, quelles étaient les économies que le gouvernement comptait réaliser et quelle était l'analyse macro-économique de cette mesure sur le taux d'emploi des jeunes. Si la Cour perçoit les contours flous et indéterminés du bénéfice escompté, le peu qu'elle en sait est sans commune mesure avec la gravité de l'inconvénient imposé aux destinataires de la norme litigieuse.

Au regard des maigres informations fournies à la Cour, cet objectif vague et peu détaillé est manifestement disproportionné au recul infligé aux destinataires de la norme, parmi lesquels Mme D.

La circonstance que les allocations en cause sont non contributives n'est pas pertinent lorsque l'on envisage la situation de jeunes qui sortent de leurs études. On ne peut reprocher à quelqu'un qui vient de finir une formation destinée à lui permettre de s'insérer sur le marché du travail de ne pas encore avoir cotisé. En outre, la Cour s'étonne de lire que l'ONEm soutient en page 20 de ses conclusions que la raison d'être des allocations d'insertion est de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail. Cette affirmation est en contradiction avec l'objectif affirmé par la mesure litigieuse, qui serait d'augmenter le taux d'emploi des jeunes en réduisant le nombre de personnes qui ont droit aux allocations d'insertion. Soit les allocations d'insertion facilitent l'accès des jeunes au marché du travail, soit c'est leur suppression qui est de nature à augmenter le taux d'emploi, mais l'ONEm ne peut soutenir les deux positions en même temps. Enfin, pour autant que de besoin, le caractère non contributif de la prestation n'est pas un obstacle à l'application de l'article 23 de la Constitution.

Il est en outre illusoire de vouloir marquer la disproportion du recul en s'abritant derrière la possibilité de s'adresser au CPAS ou derrière d'autres mécanismes d'insertion sociale. Vu le profil visé par la mesure, soit des jeunes au sortir des études, majoritairement à charge de leurs parents, le recours au CPAS n'est envisageable que dans une frange de cas très

marginale. Cela ne suffit pas à faire obstacle au caractère disproportionné de la restriction du bénéfice des allocations d'insertion.

L'absence de toute disposition transitoire est un second motif qui impose de constater la disproportion entre l'objectif poursuivi et les moyens utilisés.

Comme par ailleurs l'ONEm ne dépose aucun élément sur les objectifs *atteints*, il ne peut être recouru à la procédure « de rattrapage » (mise en balance du recul avec l'objectif réalisé).

Aucun argument avancé par l'ONEm ne permet d'arriver à une autre conclusion que celle de la violation de l'obligation de standstill telle qu'elle découle de l'article 23 de la Constitution et de l'article 12 de la Charte sociale européenne.

Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner l'argumentaire de Mme D. relatif aux articles 10 et 11 de la Constitution, ni celui relatif à l'article 22 de la Constitution.

En application de l'article 159 de la Constitution, il convient d'écarter l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel qu'il résulte de sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014 et de faire bénéficier Mme D. de l'ancienne version de cette disposition. Mme D. étant âgée de moins de 30 ans lors de sa demande d'allocations, elle ouvrait (sous réserve bien sûr du respect des autres conditions) le droit aux allocations d'insertion.

L'appel est non fondé et le jugement doit être confirmé, sous cette réserve que la condamnation à ouvrir le droit de Mme D. aux allocations d'insertion selon les modalités qu'il détermine doit se comprendre sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi.

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.

En l'espèce, les dépens sont composés de deux éléments :

- L'indemnité de procédure
- La contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

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

La Cour constitutionnelle, saisie d'un recours en annulation mû 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[38].

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

Enfin, en vertu de l'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, sauf si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la juridiction liquide le montant de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens. Cette contribution doit être liquidée en termes de dépens même si elle n'a pas été perçue lors de l'inscription de la cause au rôle[39].

Dans les matières visées par l'article 1017, alinéa 2 ou des dispositions sectorielles analogues, il y a lieu de considérer que c'est toujours l'institution de sécurité sociale qui succombe, sauf en cas de recours téméraire et vexatoire. Il convient de lui faire supporter la contribution de 20 €.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

[38] C. Const., n° 182/2008, 18 décembre 2008, www.const-court.be
[39] Cass., 26 novembre 2018, www.juridat.be

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 mais non fondé
- Confirme le jugement entrepris sous cette réserve que la condamnation à ouvrir le droit de Mme D. aux allocations d'insertion selon les modalités qu'il détermine doit se comprendre sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi
- Condamne l'ONEm aux dépens, soit l'indemnité de procédure nulle et la contribution de 20€ au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Mesdames, Monsieur

Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,
Marguerite DHONDT, Conseiller social au titre d'employeur,
Christian LECOCQ, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont participé aux débats de la cause,
assistés de Sandrine THOMAS, greffier,
lesquels signent ci-dessous ,

le Greffier, les Conseillers sociaux, la Présidente,

ET PRONONCÉ en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège (salle du rez-de-chaussée), place Saint-Lambert, 30, à Liège, le vingt-cinq mars deux mille dix-neuf,
par Madame Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,
assistée de Madame Sandrine THOMAS, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier, la Présidente,