Numéro du répertoire **2020 /**
R.G. Trib. Trav. **14/426533/A**
Date du prononcé **04 août 2020**
Numéro du rôle **2019/AL/532**
En cause de : **OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI** **C/** **F**

Expédition

Délivrée à Pour la partie   le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-C siégeant en vacation

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

+ Sécurité sociale – chômage – allocations d'insertion – octroi limité dans le temps- conformité au principe de *standstill*
Constitution, art. 23 et 159
AR 25.11.1991, art. 63

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM), BCE 0206.737.484, dont les bureaux sont établis 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,

Partie appelante, représentée par Maître Eric THERER, avocat, qui se substitue à Maître Céline HALLUT, avocat à 4031 ANGLEUR, rue Vaudrée, 186

CONTRE :

Madame F,
Partie intimée, représentée par Maître Elodie TESSAROLO, avocat, qui se substitue à Maître Pierre LYDAKIS, avocat à 4000 LIEGE, Place Saint-Paul, 7B

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 03 juin 2020, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 16 septembre 2019 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 3e chambre (R.G. 14/426533/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 14 octobre 2019 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 15 octobre 2019 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 20 novembre 2019 ;
- l'ordonnance du 21 novembre 2019 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 03 juin 2020 ;
- les conclusions de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 05 février 2020 ;

- les conclusions de synthèse d'appel de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 03 avril 2020 ;
- les conclusions d'appel de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 29 avril 2020 ;

Entendu les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 03 juin 2020.

Les parties ont marqué leur accord sur la remise et/ou l'envoi des conclusions et/ou pièces hors des délais prévus par l'ordonnance de mise en état et de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Monsieur Matthieu SIMON, substitut de l'auditeur du travail de Liège, délégué à l'auditorat général près la cour du travail de Liège par l'ordonnance rendue par le Procureur général en date du 8 octobre 2019, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 18 juin 2020.

Vu les répliques de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 29 juin 2020.

Vu la requête en réouverture des débats et le dossier de pièces y annexé déposés au greffe le 10.07.2020 par la partie intimée et sa notification conformément à l'article 773 du CJ à la partie appelante;

Vu l'absence d'observations reçues de la partie appelante ;

Vu les articles 771, 772 et 773 du Code judiciaire ;

La demande porte sur le dépôt d'un dossier de pièces contenant les preuves de recherche d'emploi durant la période transitoire s'étendant du 01.01.2012 au 31.12.2014 ;

La cour constate que la demande ne porte ni sur une pièce ni sur un fait nouveau et capital qui auraient été découverts par la partie appelante durant le délibéré mais consiste à compléter et à appuyer les répliques à l'avis du Ministère public déjà formulées par la partie appelante ;

Il ne se justifie donc pas d'ordonner une réouverture des débats : la demande est recevable mais non fondée, le dossier de pièces visé par la demande et déjà déposé est donc écarté des débats.

I. LA DEMANDE ORIGINAIRE – LE JUGEMENT DONT APPEL – LES DEMANDES EN APPEL

I.1. La demande originaire

La demande originaire a été introduite par requête du 23.09.2014 et est dirigée contre une décision de l'ONEM du 25.06.2014 par laquelle le directeur du bureau de chômage a annoncé à Madame F. la date provisoire de fin de droit aux allocations d'insertion : son droit prend fin le 01.01.2015.

I.2. Les antécédents de procédure et le jugement dont appel

Par jugement du 15.10.2018, le tribunal a dit le recours recevable et a ordonné une réouverture des débats invitant les parties à traiter du fond et à conclure sur le principe de *standstill.*

Par jugement du 16.09.2019, le tribunal a déclaré le recours recevable et fondé sur le principe du *standstill.* Madame F. a été rétablie dans ses droits sur base de la version de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant règlement du chômage telle qu'en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du 28.12.2011 dont l'article 9.2° est écarté en application de l'article 159 de la Constitution.

L'Onem a été condamné aux dépens.

I.3. Les demandes et les moyens des parties en appel

I.3.1° - La partie appelante, l'Onem

Sur base de sa requête d'appel et du dispositif de ses conclusions prises en appel, l'Onem demande à la cour de dire son appel recevable et fondé, de réformer le jugement dont appel étant celui du 16.09.2019 et de rétablir la décision de l'Onem mettant fin au droit de Madame F. aux allocations d'insertion à partir du 01.01.2015. Il est demandé de statuer comme de droit quant aux dépens.

I.3.2° - La partie intimée, Madame F.

Sur base du dispositif de ses conclusions prises en appel, Madame F. demande à la cour de dire l'appel recevable mais non fondé et de confirmer le jugement dont appel.
Les dépens sont liquidés à charge de l'Onem à la somme de 174,94 €.

II. LES FAITS

Madame F. est née le 1960. Elle a été admise au chômage sur la base des études le 01.08.1988. Elle a un diplôme d'éducatrice spécialisée, obtenu en 2000. Son droit aux allocations d'insertion a pris fin le 31.12.2014, elle est alors âgée de 54 ans. Elle était indemnisée au taux isolé.
Elle fait l'objet d'une activation du comportement de recherche d'emploi[1] depuis à tout le moins 2007 (période d'évaluation débutant au 02.12.2007).
Toutes les évaluations produites par l'Onem sont positives.
Elle a introduit une demande d'octroi du revenu d'intégration sociale, suite à son exclusion du bénéficie des allocations d'insertion au 01.01.2015, qui lui a été refusée par une décision du CPAS de Liège du 17.02.2015 sur base de la motivation suivante : « *Suite à l'héritage que vous avez perçu en 2013 au décès de votre maman. Vos ressources sont supérieures au taux du revenu d'intégration sociale auquel vous pourriez prétendre et ce conformément à l'article 27 de l'arrêté royal du 11.07.2002 et de la loi du 26.05.2002* ».

III. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC ET LES REPLIQUES

III.1. L'avis du Ministère public

Le Ministère public conclut à la réformation du jugement au terme d'un avis écrit de 8 pages auquel la cour renvoie pour les développements détaillés qu'il contient.
En résumé,
1°/ sur l'urgence invoquée devant la section de législation du Conseil d'Etat, il est relevé qu'il ressort de l'avis n° 50.751/1 du 21.12.2011 que l'urgence invoquée n'a nullement été critiquée par le Conseil d'Etat (voir page 6 de l'avis). Nonobstant ce constat, il n'existe pas de circonstances particulières ou exceptionnelles permettant de remettre en cause la pertinence de l'urgence visée dans le préambule du projet d'arrêté royal.
2°/ sur le principe du *standstill*, après avoir détaillé sa portée sur le plan juridique (notamment en ne retenant pas la nécessité d'analyser la situation singulière de l'assuré social qui soulève un moyen fondé sur le *standstill*), le Ministère public conclut à l'existence d'un recul significatif qu'il estime justifié par un motif d'intérêt général étant un motif

[1] Rappelons que la procédure d'activation des chômeurs est issue de l'arrêté royal du 04.07.2004.
Antérieurement, l'article 58 de l'arrêté royal chômage prévoyait que pour bénéficier des allocations, le chômeur complet devait être demandeur d'emploi et être et rester inscrit comme tel ce qui supposait qu'il soit, notamment, disponible sur le marché de l'emploi et réponde aux convocations.
Ce nouveau régime de l'activation a suspendu l'ancien régime du chômage de longue durée des chômeurs cohabitants prévu par l'article 80 de l'arrêté royal visé dans la motivation du jugement dont appel.
Sommairement et au regard des facteurs d'analyse comparables, l'article 80 permettait au chômeur cohabitant d'échapper à la suspension des allocations de chômage (jusqu'à répondre de nouveau aux conditions d'admissibilité) pour chômage de longue durée si le chômeur démontrait avoir accompli des efforts exceptionnels et continus pendant toute la période de son chômage en vue de retrouver du travail.
Le système du contrôle passif par le biais d'un « pointage » quotidien et ensuite bi-mensuel voire mensuel s'est parallèlement mué en un système d'accompagnement renforcé des chômeurs dans leur recherche d'emploi, lié à une obligation de collaboration active.
L'ensemble de l'approche de la politique de recherche d'emploi a été remaniée par l'autorité compétente.

budgétaire proportionné (après avoir écarté la proportionnalité du motif lié à la relance de l'emploi, en particulier des jeunes).

« Ce recul significatif est justifié, proportionné dès lors qu'il apparait adéquatement ciblé en ce qu'il vise les personnes bénéficiant d'allocations sans avoir suffisamment cotisé, ce qui constitue une dérogation importante (et donc de stricte interprétation) au principe de l'assurance sur lequel repose le chômage (cette différence majeure explique d'ailleurs le fait qu'il n'y ait pas de discrimination entre les bénéficiaires d'allocations d'insertion, lesquelles sont limitées dans le temps, et les bénéficiaires d'allocations de chômage, lesquelles ne sont pas limitées dans le temps, les deux situations n'étant pas comparables).

De plus, la durée de 36 mois n'est pas absolue puisque l'article 9 prévoit des exceptions, notamment en ne tenant pas compte (dans certains cas) de la période écoulée avant l'âge de 30 ans (§ 2, alinéa 2, 2)°, en prolongeant la durée en cas de formation professionnelle (§ 2, alinéa 3, 1°), etc.

L'on se souviendra en outre que depuis le 1er janvier 2012, les allocations d'attente sont devenues les "allocations d'insertion" et le stage d'attente est dénommé "stage d'insertion professionnelle" : l'idée sous-jacente était déjà d'indiquer que « ces allocations doivent en principe avoir un caractère temporaire et que la priorité doit être l'insertion la plus rapide possible des jeunes sur le marché du travail » (J.-F. Funck, « [Chômage] Les conditions d'admissibilité » in Guide social permanent. Tome 4 - Droit de la sécurité sociale: commentaire, Partie I, Livre IV, Titre II, Chap. II, n° 50).

Par ailleurs, la dignité humaine demeure assurée par les CPAS, auxquels le chômeur en fin de droit peut le cas échéant faire appel[2]».

III.2. Les répliques

L'Onem n'a pas répliqué à l'avis du Ministère public.

Madame F. a répliqué en soulignant que :

1°/ la jurisprudence (référence est faite à un arrêt de la cour du travail de Liège du 10.02.2016) retient une appréciation concrète de la situation de l'assuré social pour statuer sur l'application du principe de *standstill.*

La situation personnelle de Madame F. doit donc être prise en compte.

2°/ si l'on considère que la dignité humaine des chômeurs exclus reste assurée par le droit à l'aide sociale, se pose la question de la pertinence de l'objectif budgétaire dès lors que la dépense est transférée d'un secteur à un autre sans économies ; l'aide sociale comprend le droit au revenu d'intégration sociale mais aussi l'aide sociale financière au sens large.

3°/ le principe de proportionnalité n'est pas démontré dès lors que l'objectif d'insertion peut être réalisé par d'autres mesures moins strictes.

4°/ le caractère dérogatoire des allocations d'insertion au principe de l'assurance n'est pas un motif démontré par les pièces du dossier de l'Onem et ne vise que les jeunes travailleurs qui n'ont pas cotisé mais pas la catégorie des travailleurs âgés à laquelle Madame F. appartient sachant qu'elle a pu travailler ponctuellement.

---

[2] Sur les chômeurs arrivés en fin de droit en janvier et février 2015, 37,2 % ont bénéficié d'un revenu d'intégration sociale (R. Cherenti, *Les sanctions Onem et les fins de droits aux allocations d'insertion*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Fédération des CPAS, juin 2015, p. 26, consultable sur http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf?utm_source=Newsletters&utm_medium=e-mail&utm_campaign=Newsletter-CPAS-2015-06-25).

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV.1. La recevabilité de l'appel

L'appel peut être introduit par citation ou par requête contradictoire.
Le délai pour former appel est d'un mois (article 1051 al.1 du CJ) à dater de la notification du jugement (article 792 du CJ et 704, §2, du CJ, notification accomplie le jour où le pli judiciaire est présenté au domicile de son destinataire en application de l'article 53*bis* du Code judiciaire).

Le jugement dont appel est daté du 16.09.2019.
La requête d'appel a été déposée au greffe de la cour le 14.10.2019.

L'appel, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

IV.2. Le fondement de l'appel

IV.2.1° - Le droit aux allocations d'insertion : les dispositions applicables

Tel qu'il était en vigueur jusqu'au 01.01.2012, l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant règlement du chômage qui précisait la prise de cours de l'octroi des allocations de transition et d'attente aux jeunes travailleurs, ne contenait aucune limitation dans le temps de cet octroi[3].

Cet article a été modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 28.12.2011 qui a inséré les §§2 à 5 et limité le droit aux allocations devenues alors allocations d'insertion 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, sans qu'il ne soit tenu compte de la période qui précède le 01.01.2012. La modification comporte donc un régime transitoire.
Le nouvel article prévoit d'autres hypothèses de neutralisation de la période de 36 mois et des hypothèses de prolongation de cette période[4].

---

[3] Art. 63 : Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.
Le jeune travailleur peut avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel toutefois bénéficier d'allocations de transition pour les heures de chômage temporaire, à la condition qu'il suive un enseignement à horaire réduit ou une formation à temps partiel reconnue.
Les allocations de transition ne peuvent être octroyées que si le jeune joint le mois concerné un certificat de présence à sa carte de contrôle. Le jeune n'est pas indemnisable pour les jours où, d'après le certificat, il est absent sans motif légitime.

[4] Dans sa version applicable jusqu'au 01.04.2014 :
§ 1er. Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.
Le jeune travailleur peut avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel toutefois bénéficier d'allocations de transition pour les heures de chômage temporaire, à la condition qu'il suive un enseignement à horaire réduit ou une formation à temps partiel reconnue.
Les allocations de transition ne peuvent être octroyées que si le jeune joint le mois concerné un certificat de présence à sa carte de contrôle. Le jeune n'est pas indemnisable pour les jours où, d'après le certificat, il est absent sans motif légitime.
§ 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.

Dans sa version applicable au 01.01.2015, l'article 63 est rédigé comme suit :

§ 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 tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 ou jusqu'à la fin de la dispense en cours;*
- *b) la période de formation professionnelle;*

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 de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, à l'exception de :
1° la période de dispense en application de l'article 90;
2° la période de formation professionnelle.
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, 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.
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 30 ans.
§ 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 30 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 précédent 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 la 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 131*bis*, § 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.

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 [8][25 ans][8];
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 précédent 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 la 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.

IV.2.2° - L'illégalité de l'arrêté royal du 28.12.2011 au regard de l'obligation de soumettre le texte de son projet à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat

a- Les dispositions applicables et leur interprétation

L'article 3, §1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat impose notamment au pouvoir exécutif, hors les cas d'urgence spécialement motivés, de soumettre à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tout projet d'arrêté réglementaire.
L'article 3*bis* exclut d'invoquer cette exception de l'urgence pour des projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.
L'urgence peut justifier l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ou une consultation dans un très court délai (délai de 3 jours porté à 5 jours selon

l'article 84 des lois coordonnées). Dans ce cas, le Conseil d'Etat doit se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.
Une demande d'avis, sans motivation de l'urgence, peut également être sollicitée dans un délai d'un mois (même article 84 des lois coordonnées).

La régularité de la motivation spéciale invoquée par l'autorité est soumise en premier lieu à la section de législation du Conseil d'Etat et elle est également soumise au contrôle *a posteriori* de la section d'administration du Conseil d'Etat qui serait saisi d'un recours en annulation et enfin des cours et tribunaux , en vertu de l'article 159 de la Constitution.
Ce contrôle relève de l'ordre public.

La motivation spéciale de l'urgence doit être contenue dans le préambule de l'acte réglementaire et doit répondre à trois conditions :

1- une condition de forme étant la présence même d'une motivation de l'urgence ;
2- une première condition de fond étant l'exactitude du motif invoqué, notamment au regard de la préparation par nature diligente de cet acte (la date des avis préalables étant un indice de diligence) ou, *a posteriori*, par la parution de l'acte réglementaire qui doit être tout aussi rapide ;
3- une seconde condition de fond étant la pertinence du motif invoqué.

L'appréciation de ces conditions est sévère, s'agissant d'une exception, et l'obstacle ne sera pas surmonté si la motivation présente des allures tautologiques ou stéréotypées, des circonstances particulières idoines doivent être développées[5].

b- L'application au cas d'espèce

En l'espèce, l'avant-projet a invoqué l'urgence pour obtenir un avis dans un délai réduit de 5 jours ouvrables par la circonstance *«que dans le cadre de son Programme national de réforme, la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012 »* [6].

---

[5] F. ETIENNE et B. GRAULICH, « Le respect des formalités de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat dans la réglementation du chômage » in *Actualités de la sécurité sociale - évolution législative et jurisprudentielle,* Commission Université-Palais, Larcier, 2004, pp. 431à 440

[6] *Préambule de l'arrêté royal*

Le Conseil d'Etat, saisi le 19.12.2011, a rendu son avis le 21.12.2011[7] et il n'a pas remis en cause la motivation de l'urgence.
La date d'adoption de l'arrêté est le 28.12.2011 et celle de sa publication au Moniteur belge est également le 28.12.2011 pour une entrée en vigueur le 01.01.2012, dans le souci d'éviter un effet rétroactif et dans un souci de cohérence de l'ensemble de la réforme.
Les avis préalables visés dans le préambule de l'arrêté royal sont les suivants :

- l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13.12.2011
- l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi du 15.12.2011
- l'accord du Ministre du Budget, donné le 16.12.2011.

Aucune incohérence chronologique ne peut donc être soulevée.

La motivation, sur le fond, est pertinente au regard des impératifs et des objectifs budgétaires invoqués à la sortie d'une crise gouvernementale.
La cour se rallie à l'avis du Ministère public[8] qui rappelle, sur ce point, que suite à la crise politique survenue après les élections législatives fédérales belges du 13.06.2010, le gouvernement n'a été formé que le 06.12.2011. Durant ce laps de temps, aucune mesure d'envergure n'a pu être prise, le gouvernement étant en affaires courantes. Le gouvernement a donc fait preuve de diligence pour adopter la mesure critiquée.

Le délai ordinaire n'aurait donc pas pu être respecté.

IV.2.3° - L'argumentation reposant sur le principe du « STANDSTILL »

a- Les dispositions applicables et leur interprétation

L'effet de « *standstill* » est déduit par la doctrine et la jurisprudence de l'article 23 de la Constitution qui proclame un droit fondamental à la sécurité sociale et impose au législateur l'obligation de chercher à réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels.
A contrario, le niveau de prestations déjà accordé ne peut diminuer sans justification, *« l'effet de standstill en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement, dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général»*[9].

---

7 Avis n° 50.751/1 : les avis sont publiés sur http://www.raadvst consetat.be/?lang=fr&page=adv_search

8 Et aussi à la jurisprudence de la cour du travail de Liège, voy. C. trav. Liège, 11.09.2017, Onem c/ A. RG 2016/AL/413 ; C. trav. Liège, 09.11.2017, RG 2016/AL/358, Onem c/ V *contra*

9 Voy. sur cette notion not. : DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, pp. 601-611 ; D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », JT, 2013, pp. 769 à 776 et pour une application en matière de chômage, par ex., C.trav. Bruxelles, 18.01.2017, RG. 2015/AB/501 publié sur Juridat et Terralaboris ; C. trav. Liège, 11.09.2017, RG. 2016/AL/403 et C. trav. Liège (Neufchâteau), 10 février 2016, R.G. n° 2015/AU/48.

Ce principe découle également des instruments juridiques internationaux : de manière non exhaustive, on peut citer essentiellement l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne[10].

Le principe est reconnu par le Conseil d'Etat[11] et par plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle[12] dont un arrêt du 23.01.2019, n° 6/2019, numéro de rôle 6714, relatif à la condition de résidence principale effective en Belgique d'une durée minimale pour l'octroi d'une aide sociale étant la garantie de revenus aux personnes âgées, qui a fait l'objet d'un commentaire détaillé sur le principe du *standstill* [13].
Il a été reconnu par la Cour de cassation[14].
Plusieurs décisions rendues par les cours du travail se sont également saisies de la question et ont été commentées en doctrine[15], dont les arrêts de la cour du travail de Bruxelles du 20.02.2019 et du 11.09.2019[16] et plusieurs arrêts de la cour du travail de Liège[17] rendus sur la question qui se présente en l'espèce à savoir, la limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion.

L'obligation de non-rétrogression qui suppose un recul (significatif)[18] est relative : le recul peut être justifié par un motif d'intérêt général, *« l'obligation de ne pas porter atteinte au niveau de protection ne peut toutefois s'étendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. (...) Cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée. L'article 23 de la Constitution n'empêche pas non plus le législateur de prévenir ou de réprimer l'abus éventuel du droit*

---

10 I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 35 ; I. HACHEZ et F. LOUCKX, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *in* Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail, La Charte, 2016, pp. 109 et s.

11 Par ex., en matière d'aides individuelles à l'intégration sociale des personnes handicapées : C.E., 6e ch., 23 juillet 2011, Cléon, ABP et ABMM c. Cocof, n° 215.309, A.P.T., 2011, p 414.

12 dont C. C. 27.07.2011, n° 135/2011 s'agissant d'un recours en annulation de certains articles de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ; C. C. 01.10.2015, arrêt n° 133/2015, RG 5905 relatif à l'article 57*sexies* de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, inséré par l'article 20 de la loi-programme du 28 juin 2013, qui prive du droit à l'aide sociale l'étranger autorisé au séjour sur la base de l'article 9*bis* 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 travail B ou d'une carte professionnelle ; C. C., 21 juin 2018, n° 77/2018, relatif à l'aide juridique

13 DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, p. 601-611 ; DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, p. 621-628 ; DUMONT, D., « La condition de passé de résidence introduite en matière d'allocations aux personnes handicapées : un recul inconstitutionnel, sur fond de processus législatif fort peu soigneux », J.T.T., 2019/24, n° 1348, p. 409-412.

14 Cass., 3e ch., 15 décembre 2014, J.T.T., 2015, p. 118 ; Cass. 05 mars 2018 et les commentaires de F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », note du 07.04.2018 publiée sur Terralaboris

15 DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, p. 621-628 ; C.trav. Liège, div. Namur, 6e ch., 6 novembre 2018.

16 C. trav. Bruxelles, 20.02.2019, RG 2017/AB/479 ; C . trav. Bruxelles, 11.09.2019, RG 2016/AB/651 et 2016/AB/661

17 C. trav. Liège, division de Neufchateau du 10.02.2016 RG 2015/AU/48; C. trav. Liège, 11.09.2017, Onem c/ A. RG 2016/AL/413 ; C. trav. Liège, 09.11.2017, RG 2016/AL/358, Onem c/ V.

18 Voy. la nuance développée par D. DUMONT et I. HACHEZ dans l'article produit par la partie intimée en pièce 11 de son dossier, p.74, n° 44.

à l'aide sociale par les bénéficiaires de celle-ci, en vue de garantir la jouissance de ce droit à ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir ».

Il appartient donc au juge de vérifier la légitimité de l'objectif poursuivi qui doit relever de l'intérêt général, la pertinence et la nécessité de la mesure adoptée pour atteindre cet objectif et la proportionnalité au sens strict de celle-ci.

La pertinence ou le caractère approprié de la mesure est défini par la doctrine comme l'aptitude de la mesure à atteindre le motif d'intérêt général allégué.
La nécessité de la mesure adoptée porte sur son caractère propre à atteindre le but poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d'y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié.
La proportionnalité implique que la mesure de recul ne doit pas entraîner de conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint autrement dit, que les préjudices qui vont en résulter pour les bénéficiaires du droit négativement impacté ne soient pas disproportionnés au regard des avantages escomptés par l'auteur de la mesure[19].

Ce contrôle doit s'opérer sur un plan procédural ce qui impose à l'auteur de la norme ou à la partie qui invoque l'acte réglementaire, de s'expliquer sur les tenants et aboutissants de la réforme et permet alors au juge d'opérer un contrôle sur le plan substantiel, c'est-à-dire sur le fond[20].

La charge de la preuve du respect du principe de *standstill* , dès lors qu'un recul est établi, repose sur l'auteur de la norme ou sur l'autorité qui s'en prévaut, en l'espèce l'Onem[21].

L'analyse de ce principe, au sein du contentieux subjectif dont la cour est saisie, se place sur un plan abstrait, collectif (le groupe cible impacté négativement) et non individuel.
Il s'agit, en effet, de contrôler la légalité d'une norme, sa conformité à une norme supérieure étant l'article 23 de la Constitution.
Le motif d'intérêt général qui doit justifier la mesure de recul ne peut en effet reposer sur l'appréciation individuelle concrète et, *a posteriori,* d'un cas d'espèce ni même sur la somme de ces appréciations particulières mais sur une évaluation collective, globale (analyse économique, statistique, mathématique, théorique, prévisionnelle, ...) des effets de la mesure.
La crainte de généraliser une situation non conforme voire de créer une voie ouverte aux abus et son corollaire, la volonté de soutenir les cas dignes d'intérêt doivent être

---

19 DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, p.601-611

20 DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, p.601-611 ; DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, p. 621-628, point 31 et les références citées précisément sur cette question en note 17 ; T. Trav. Liège, 21.06.2016, RG 15/3413/A

21 C. trav. Liège, division de Namur, 06.11.2018, RG 2017/AN/172.

prioritairement rencontrés par une mesure de remédiation ou de sanction (et son corollaire l'absence de sanction) tout aussi individuelle[22].
Très concrètement, pour la matière du chômage, cet objectif est rencontré par le contrôle du comportement de recherche active d'emploi autrement dit, par la procédure d'activation, de tous les chômeurs, y compris ceux qui bénéficient d'allocation d'insertion.
La cour rejoint l'avis du Ministère public sur ce point et l'analyse, en doctrine, de M. Dumont[23].
Au contraire de ce que soutient Madame F. en termes de répliques, la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur cet aspect du contentieux au départ du pourvoi dirigé contre l'arrêt du 10.02.2016 de la cour du travail de Liège puisque le pourvoi ne critiquait pas, dans son unique moyen, cette approche individualisée suivie par l'arrêt.

b- L'application au cas d'espèce

Les éléments justificatifs produits

En l'espèce, l'Onem a produit deux pièces devant le tribunal : une copie de l'arrêt de la Cour de cassation du 28.05.2018 et le dossier d'activation du comportement de recherche d'emploi de Madame F.
En appel, l'Onem ne produit aucune pièce.
Le dossier de l'information menée par l'Auditorat du travail contient une copie du dossier administratif de chômage de Madame F.
L'avis du Conseil d'Etat ne contient aucune observation de fond comme le souligne l'Onem en omettant toutefois de souligner que cet avis était limité, dans le contexte de l'urgence invoqué, à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.
La cour ne dispose donc que du très bref exposé contenu dans le préambule de l'arrêté royal litigieux qui tend à justifier l'urgence d'obtenir un avis du Conseil d'Etat dans un délai de 5 jours et des références citées par les deux parties, non produites dans leurs dossiers de pièces (mais publiée pour une sur internet : l'avis du Ministère public y fait référence, voy. *infra*).
L'Onem ne dépose pas l'avis de son Comité de gestion (avis du 15.12.2011), ni l'avis de l'Inspecteur des Finances donné le 13.12.2011 ni l'accord du Ministre du Budget donné le 16.12.2011, ni les dossiers ou études qui ont pu fonder ces avis.

La première étape du raisonnement : l'existence d'un recul significatif par rapport à la protection sociale assurée antérieurement.

Il s'agit donc de mesurer l'écart existant quant à la protection du droit à la sécurité sociale que consacre l'article 23 de la Constitution entre, d'une part, l'article 63, § 2 et, d'autre part, le dispositif régissant l'octroi des allocations d'attente tel qu'il était antérieurement conçu

[22] C'est l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 01.10.2015 n° 133/205.
[23] DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, pp. 621-628

par les articles 36 et 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 et de vérifier si le recul dans cette protection est sensible ou significatif[24].

L'écart est significatif – ce que ne conteste pas l'Onem[25] – puisque la réglementation passe d'un octroi des allocations illimité dans le temps à un retrait total de cet octroi à l'issue d'une période de trois ans.
La comparaison porte sur des allocations d'attente dont l'octroi est assuré, avant, de manière illimitée et, après, (sous l'appellation d'allocation d'insertion) pour une durée limitée à trois ans avec certaines exceptions de prolongation elle-même limitée.

L'appréciation du recul ne peut donc reposer sur la nature de ces allocations (allocations de nature assistancielle, représentant le complément non contributif de l'assurance chômage) par rapport à celle des allocations ordinaires de nature assurantielle.
La protection de ce droit dans sa nature spécifique est acquise au moment de l'adoption de la réforme.

Nonobstant une période transitoire et certaines situations de neutralisation et/ou de prolongation de la période d'octroi limitée, l'écart est significatif s'agissant d'un retrait, d'une diminution du niveau de protection sans compensation ou alternative et non pas d'une modalisation du droit.
L'avis du Conseil d'Etat mentionné ci-avant souligne que le stage d'attente et l'allocation d'attente pour les jeunes qui quittent l'école sont transformés respectivement en un stage d'insertion professionnelle et en une allocation d'insertion. Le stage d'insertion professionnelle est fixé à 310 jours, indépendamment de l'âge du chômeur. La durée d'octroi de l'allocation d'insertion est limitée à trois ans, tandis que les conditions de cet octroi sont plus sévères que celles auxquelles était soumise l'allocation d'attente, notamment au regard du comportement de recherche d'emploi du chômeur et de la manière dont il collabore à des projets d'insertion individuels.

L'accès au droit à l'aide sociale (revenu d'intégration sociale et/ou aide sociale au sens strict du terme) due par le CPAS est invoqué, à tort, par l'Onem comme un rempart compensatoire du recul litigieux : les conditions d'octroi de l'aide sociale sont distinctes et nécessitent de démontrer une absence de ressources suffisantes ou un état de besoin alors que les allocations d'insertion remplacent un revenu.
La protection est donc nettement inférieure et n'est pas garantie à tous les chômeurs exclus du bénéfice des allocations d'attente[26].

---

[24] C. trav. Liège, Neufchâteau, 10.02.2016.

[25] Voy. la page 6 de ses conclusions. Avec toutefois une contradiction qui apparaît en page 12 où le recul est analysé au regard du droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale dans son ensemble en soulignant que le seuil de la dignité humaine reste protégé par l'article 1er de la loi organique des CPAS applicable à toute personne.

[26] C. trav. Liège, division Namur, 06.11.2018, RG 2017/AN/172

La deuxième étape du raisonnement est celle de la vérification d'une justification de ce recul par un ou plusieurs motifs d'intérêt général.

Le préambule de l'arrêté royal du 28.12.2011 contient la seule motivation exprimée par l'auteur de la norme litigieuse au titre de justification de l'urgence pour la consultation du Conseil d'Etat :

- dans le cadre de son programme national de réforme, le respect par la Belgique de son engagement à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 % par l'initiation d'un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes ;
- en exécution de l'accord du gouvernement, la décision de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes ;
- la réalisation, dès 2012, de l'objectif budgétaire qui prévoit des efforts budgétaires par la Belgique auxquelles ces mesures structurelles contribuent.

La motivation repose donc sur la combinaison de deux objectifs, celui d'une relance de l'emploi nécessitée par un contexte budgétaire défavorable qui suppose des efforts budgétaires.

Dans ses conclusions, l'Onem confirme l'invocation de deux motifs d'intérêt général : l'un est budgétaire et s'inscrit dans un contexte européen de crise nécessitant la prise de mesures d'austérité, l'autre s'inscrit dans un programme de relance de l'emploi.

Il doit être admis que la maîtrise des coûts budgétaires constitue un objectif légitime.
La poursuite d'un objectif d'intégration socio-professionnelle d'une catégorie de chômeurs l'est tout autant.

La troisième étape du raisonnement est celle de l'examen de proportionnalité au sens large du terme.

Les motifs d'intérêt général invoqués sont-ils proportionnés à l'objectif poursuivi par ledit article 63, § 2 ?
La mesure prise doit être appropriée, nécessaire et proportionnée au sens strict du terme pour atteindre l'objectif relevant de l'intérêt général.

L'Onem le soutient :
- les restrictions budgétaires requises par la situation de crise nécessitent de prendre des mesures structurelles telles la suppression des allocations d'attente ; ces mesures sont appropriées et proportionnées s'agissant de recentrer les moyens disponibles sur l'assurance chômage en limitant la protection des personnes qui n'ont jamais cotisé à ce secteur de la sécurité sociale. La mesure est ciblée tout en prévoyant des prolongations

tout aussi ciblées, et la mesure est progressive. Il est faux de considérer que le poids de cette économie budgétaire est transféré aux CPAS. L'Onem invoque, sans les produire, les chiffres de son rapport annuel de 2015 et les études menées par l'Union des Villes et Communes de Wallonie (le transfert ne porte que sur un tiers des personnes exclues du bénéfice des allocations d'insertion), outre une étude réalisée en 2016 qui démontre une économie substantielle au niveau des dépenses publiques dans leur ensemble

- la relance de l'emploi des jeunes (le terme vise l'ensemble des bénéficiaires d'allocation d'insertion) est une mesure prise en conformité avec les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12.07.2011 (la durée illimitée des allocations de chômage décourage l'acceptation d'un emploi alors qu'un octroi limité facilite et incite plus rapidement à trouver du travail). Les chiffres du même rapport annuel de 2015 le démontrent (le taux d'emploi des chômeurs exclus varie de 18,05 % à 50,5 %) tout comme une étude de l'Onem réalisée en 2016 (il est fait indirectement référence à cette étude – non produite – qui est mentionnée dans un arrêt de la cour du travail de Liège du 27.06.2019 et qui démontre l'impact de la mesure sur la reprise de l'emploi).

Madame F. le conteste à défaut d'éléments probants. Elle souligne qu'elle n'est pas visée par le public ciblé par la réforme (les jeunes chômeurs) et a toujours été évaluée positivement nonobstant la durée de son chômage. Du fait de l'exclusion, elle est privée de tout accompagnement à l'insertion sur le marché du travail.

Le motif d'intérêt général lié à la relance de l'emploi

La cour estime que le motif d'intérêt général lié à la relance de l'emploi des « jeunes » n'est, *a priori,* pas en rapport avec la mesure générale de limitation dans le temps des allocations d'insertion en ce sens que cette mesure vise tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion alors que des groupes se distinguent parmi ces bénéficiaires dont les chômeurs devenus âgés.
L'objectif vise expressément un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes (l'article 36 de l'arrêté royal concerne concrètement les jeunes de moins de 30 ans et, depuis le 01.01.2015, de moins de 25 ans et, en combinaison avec le nouvel article 63, ces mêmes jeunes âgés de trois ans de plus), en favorisant leur insertion plus rapide sur le marché de l'emploi, par le biais de mesures d'accompagnement et d'une transformation du stage d'attente en stage d'insertion professionnelle.

La catégorie des chômeurs âgés (*versus* la catégorie des jeunes chômeurs à la sortie des études), dont fait partie Madame F. puisqu'elle est âgée de 54 ans au 01.01.2015, n'est aucunement prise en considération dans l'objectif particulier d'insertion des « jeunes ».

L'Onem considère que le terme « jeunes » vise tous les bénéficiaires d'allocations d'insertion quel que soit leur âge, conformément à la terminologie utilisée par l'article 63 de l'arrêté royal chômage qui vise indistinctement les « jeunes travailleurs ».
L'objectif d'insertion vaut donc également pour les bénéficiaires d'allocations d'attente (devenues allocations d'insertion) qui sont devenus plus âgés.

Interprété de la sorte sur base du texte des articles 36 et 63 de l'arrêté royal chômage tel qu'en vigueur avant la modification qui, à défaut de limitation dans le temps, englobaient tous les chômeurs admis sur base des études, l'objectif d'insertion de ces « jeunes travailleurs » concerne la catégorie de chômeurs concrètement plus âgés dont Madame F. fait partie.

La mesure prise doit encore être appropriée à cette catégorie de chômeurs, nécessaire et proportionnée au sens strict du terme pour atteindre l'objectif d'insertion relevant de l'intérêt général.

L'objectif de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les (jeunes) chômeurs se comprend si le moyen qui y contribue se mue en une vision active (et non plus passive, d'attente) mais ne se comprend pas, *a priori*, par la mise en place d'un délai de trois ans qui coupe tout mode d'accompagnement de par le fait même de son écoulement.
Un délai de trois ans est un délai d'épreuve qui ne repose lui-même sur aucune justification objective et peut être, *a priori,* apprécié diversement comme étant soit trop généreux soit trop court et trop strict au regard du terme de référence employé par l'auteur de la norme à savoir une insertion « plus rapide ».
En outre, les chômeurs qui sont déjà admis au 01.01.2012 ne bénéficieront pas de l'effet du stage d'insertion et donc de la vision active qui sous-tend la réforme.

L'auteur de la norme ne donne aucune indication.

L'Onem développe en termes de conclusions une argumentation fondée sur l'idée (qui repose elle-même sur des recommandations européennes) qu'un octroi illimité des allocations de chômage décourage l'acception d'un emploi et qu'au contraire, la limitation de l'octroi dans le temps incite les chômeurs à retrouver plus rapidement un emploi.
Il s'agit donc de poser un cadre facilitateur limité dans le temps.

La cour peut souscrire à cette argumentation qui rend la mesure appropriée pour un jeune qui sort des études en lui assurant une autonomie dans le cadre d'un plan global destiné à faciliter son insertion mais qu'en est-il du chômeur qui est indemnisé et déjà soumis à une recherche active d'emploi depuis de nombreuses années ?

A la supposer appropriée, la mesure doit encore être nécessaire, c'est-à-dire propre à atteindre le but d'insertion professionnelle poursuivi tout en constituant, parmi les différents scénarios susceptibles d'y parvenir, la voie la moins attentatoire au droit fondamental préjudicié.

Le Conseil d'Etat a souligné dans son avis que les conditions d'octroi de l'allocation d'insertion sont plus sévères que celles auxquelles était soumise l'allocation d'attente,

notamment au regard du comportement de recherche d'emploi du chômeur et de la manière dont il collabore à des projets d'insertion individuels.

La cour relève qu'il n'est pas démontré que d'autres dispositions, moins restrictives que la privation d'allocations uniquement motivée par l'écoulement d'un délai, n'auraient pu être prises pour atteindre l'objectif spécifique d'insertion (par exemple, un contrôle et un accompagnement – pour autant qu'il soit effectif et non théorique – renforcés et ciblés, des exigences de recherches d'emploi et de formation plus élevées, une procédure d'outplacement, etc.).

Sur ce point, la cour constate qu'aucune évaluation de la mesure – qui emporte la suppression de tout accompagnement qui est cependant considéré comme un moyen d'atteindre l'objectif d'insertion et du taux d'emploi – par rapport à d'autres mesures moins restrictives dont certaines sont par ailleurs mises en place, n'est soutenue.
L'articulation entre la procédure d'activation (dont le but est de permettre à l'Onem de faciliter et de contrôler l'implication personnelle active du chômeur et qui aboutit à une exclusion à défaut d'efforts d'insertion suffisants) et la mesure généralisée de limitation dans le temps de l'octroi des allocations, qui n'est nullement liée au comportement de recherche d'emploi, n'est pas explicitée.
Les chiffres avancés par l'Onem (sur base de son rapport annuel 2015, non produit) ne tiennent pas compte de l'impact de la procédure d'activation : les personnes dont le droit est arrivé à échéance en janvier, février, mars 2015 et qui ont trouvé un travail étaient-elles évaluées positivement ou négativement dans le cadre de leur procédure d'activation ?

La mesure prise, à la supposer appropriée et nécessaire, devrait encore être proportionnée.

Il est douteux qu'elle le soit à l'égard de la catégorie de chômeurs à laquelle Madame F. appartient.
Le chômeur perd un revenu de remplacement qui n'est pas conditionné par une exigence d'indigence et ce, sans aucune mesure compensatoire, sans maintien d'un programme d'accompagnement ni des aides à l'emploi qui sont couplées au statut de bénéficiaires d'allocations de chômage et ce, quel que soit son comportement de recherche active d'emploi évalué par ailleurs par l'Onem.
Que représente cette catégorie de chômeurs âgés en termes de chiffres ? Quels avantages étaient escomptés ?
Les chiffrent avancés par l'Onem, qui représentent l'avantage recherché de remise au travail, ne tiennent pas compte de la spécificité du groupe visé par la mesure : s'agissait-il de jeunes chômeurs, au sens premier du terme ou de tous les bénéficiaires d'allocations d'attente en ce y compris les chômeurs âgés dont le droit est arrivé à échéance le 01.01.2015?
L'Onem avance un bon pourcentage (50,5% et 34,6%) de remise au travail des personnes dont le droit est arrivé à échéance en février et mars 2015 : par définition, il ne peut pas s'agir du groupe de chômeurs dont Madame F. fait partie (les travailleurs âgés dont la

période d'indemnisation antérieure au 01.01.2012 a été neutralisée et qui ont été exclus au 01.01.2015).

Le motif d'intérêt général d'ordre budgétaire

La légitimité de l'objectif budgétaire a été considérée pour passer la deuxième étape du raisonnement consistant à analyser la nature du motif qui doit reposer sur l'intérêt général.
Dans la troisième étape, il ne suffit donc plus d'affirmer que ce motif ne peut pas être sérieusement contesté parce qu'il est de nature budgétaire.
Le préambule de l'arrêté royal ne donne aucune justification, il ne fait qu'évoquer l'objectif budgétaire dans des termes très vagues *« (...) dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique (...) de l'objectif budgétaire prévu »* et affirmer que les mesures structurelles prévues, dont la limitation du droit aux allocations d'insertion, y contribuent.
L'Onem ne peut donc soutenir (page 7 de ses conclusions) que l'objectif budgétaire tel qu'il est repris dans le préambule est clair et précis.

Admettre cette justification qui peut, à l'évidence[27], s'appliquer à tout recul d'un droit revient à ne pas procéder au contrôle de légalité de la mesure.

La mesure doit non seulement être légitime mais aussi appropriée, pertinente et proportionnée à l'objectif poursuivi.

En termes de conclusions, l'Onem évoque de manière très générale et stéréotypée, la crise de 2008, les engagements européens, la nécessité de prendre des mesures d'austérité et, pour confirmer la pertinence de la mesure, son rapport annuel de 2015 et une étude de 2016.
L'Onem ne produit toutefois rien (ses conclusions ne sont assorties d'aucun inventaire de pièces).

La cour ne peut donc déduire de ces considérations générales aucun indice pertinent du lien qui doit exister entre la mesure litigieuse et le contexte budgétaire, les effets escomptés de la mesure sont inconnus[28].

L'efficacité réelle de l'incitation à intégrer le marché de l'emploi en conséquence de la suppression des allocations d'insertion à l'issue d'une période de 3 ans n'a fait l'objet d'aucune évaluation objective que la cour pourrait analyser, ni avant ni même après l'adoption de la mesure (au regard de l'engagement à atteindre en 2020, nous y sommes, un

---

[27] Il est *a priori* évident que la suppression d'un octroi sans compensation pour un groupe de bénéficiaires (en l'espèce l'ensemble des bénéficiaires d'allocations d'insertion) permettra d'engendrer des économies budgétaires au niveau fédéral, à tout le moins au niveau du département concerné.

[28] I. HACHEZ et F. LOUCKX, « Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile », *in* Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail, La Charte, 2016, pp. 111-112 .

taux d'emploi de 73,2 %), aucun ordre de grandeur relatif à l'ampleur de l'économie envisagée n'est produit.[29]

Il ne suffit pas de dire que la mesure est pertinente puisqu'elle vise un groupe ciblé (les chômeurs qui n'ont pas ou pas assez travaillé), qui ne peut pas justifier de la protection de l'assurance chômage au motif que les personnes qui font partie de ce groupe n'ont jamais cotisé à cette assurance. Cet argument doit, en effet, être mis en rapport avec l'objectif poursuivi et ne peut pas s'envisager dans l'absolu, s'agissant d'un droit acquis, au stade de cet examen de la légalité.
En outre, cet argument n'est pas évoqué dans le préambule de l'arrêté royal litigieux et ne peut l'être *a posteriori* sans autre indication plus précise.

Sur le plan de la nécessité de la mesure, il doit encore être constaté qu'elle fait partie d'un ensemble de mesures structurelles visées par le même arrêté royal (conditions d'octroi et contrôle de l'octroi) qui aboutissent au même résultat d'exclusion.
L'autorité a-t-elle vérifié s'il existait une mesure moins régressive susceptible de contribuer également aux efforts budgétaires ?

Sur le plan de la proportionnalité, la mesure n'est pas analysée au regard de la diversité des groupes concernés par la suppression des allocations d'insertion, sans aucun indice de discernement nonobstant la jurisprudence déjà produite en la matière.

A tout le moins, un large doute plane sur la pertinence, la nécessité et *a fortiori,* sur la proportionnalité de la mesure et ce, même au regard de l'analyse soutenue par l'Onem *a posteriori* mais sans pièce justificative.
L'Onem adopte une version qui pourrait justifier le passage des différentes étapes successives de l'analyse du respect du principe de *standstill* mais ne se donne pas les moyens de la prouver. Son dossier est vide et ne permet pas de considérer une adéquation concrète, une nécessité et une proportionnalité de la mesure de recul au regard du motif budgétaire invoqué.

Le fait que la mesure litigieuse contienne une mesure transitoire et soit modalisée ne permet pas d'arriver, en l'état, à une autre conclusion sur le terrain de la nécessité et de la proportionnalité puisque qu'une autre mesure qui concilie l'objectif budgétaire sans sacrifier celui de l'insertion, objectifs couplés dans la réforme litigieuse, existe déjà dans la pratique des évaluations du comportement d'activation.

Enfin, envisager la proportionnalité de la mesure en mettant dans la balance la sauvegarde de la dignité humaine par le biais de l'intervention d'une protection subsidiaire (celle de l'octroi de l'aide sociale à l'intervention des CPAS) ne répond *a priori* pas à un objectif budgétaire s'agissant de potentiellement transférer la charge financière à un autre secteur

[29] DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (Seconde partie) », J.T., 2019/31, n° 6785, p. 621-628, n0 31 qui analyse notamment l'arrêt de la C.trav. Liège, div. Namur, 6e ch., 6 novembre 2018, *O.N.Em. c. S.B.*, R.G. n° 2017/AN/172, www.terralaboris.be.

de la sécurité sociale ni, plus fondamentalement et certainement, pas à celui d'une insertion socio-professionnelle plus rapide et plus favorable.
L'étude à laquelle les parties font référence [30] est très nuancée (il est démontré que les chiffres ne portent que sur l'octroi du revenu d'intégration sociale et pas sur l'octroi d'une aide sociale) et n'apporte pas l'objectivité que l'Onem voudrait en tirer (en ne citant qu'un seul chiffre qui paraît favorable à sa thèse), dès lors que cette étude conclut à l'absence d'études préalables et de maîtrise des conséquences budgétaires de ce transfert de droit[31].

En conclusion, la cour estime que le double motif d'intérêt général, d'ordre budgétaire et d'ordre socio-professionnel, invoqué pour justifier le recul sensible du niveau de protection du droit au travail (via l'insertion professionnelle dans la mesure où les bénéficiaires exclus sont privés de l'accompagnement ciblé lié au droit aux allocations) et du droit à la sécurité sociale d'un chômeur est, à défaut d'élément probant, sans rapport de proportionnalité avec la mesure litigieuse.
L'Onem ne peut se contenter, dès lors qu'une atteinte au principe de non-rétrogression est établie, d'évoquer un objectif budgétaire et un objectif de taux d'emploi mais doit démontrer avoir évalué l'impact réel de la mesure prise. Autrement dit, démontrer la légalité de sa réforme au regard des conditions de fond qui s'imposent en justifiant ses choix[32].

La cour confirme donc le jugement dont appel en y substituant ses propres motifs strictement limités au contrôle de légalité et en ajoutant une réserve, celle du respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion.

V. LES DEPENS

Les dépens sont à charge de l'Onem.

Les dépens comprennent, outre l'indemnité de procédure, la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 20 € (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

---

[30] R. CHERENTI, *Les sanctions Onem et les fins de droits aux allocations d'insertion*, Union des Villes et Communes de Wallonie, Fédération des CPAS, juin 2015, p. 26, consultable sur http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins droit.pdf?utm_source=Newsletters&utm_medium=e-mail&utm_campaign=Newsletter-CPAS-2015-06-25).

[31] Un extrait : *« Il n'est pas admissible qu'un Gouvernement n'assume pas ses propres décisions. Et il est inacceptable qu'il reporte la charge de ses décisions sur les pouvoirs locaux. Ce Gouvernement s'était engagé à assumer l'ensemble des coûts supplémentaires apportés aux CPAS par les nouvelles réformes. Selon le Ministre de l'Intégration sociale, Willy Borsus, lors d'une intervention au CPAS de Virton, le Gouvernement a budgété 25,7 millions d'euros pour les CPAS belges. Nous venons de voir que les CPAS wallons doivent déjà supporter à eux seuls 21,5 millions d'euros. On se rend alors compte que les 25,7 millions ne couvriront pas l'entièreté des coûts pour les CPAS belges. Par ailleurs, ceci ne vaut que pour les fins de droit. Mais qu'en est-il des autres charges, dont la plus forte est celle des sanctions Onem ? Nous demandons à ce que le Gouvernement prenne la mesure de l'ensemble des coûts que représentent pour les CPAS la politique du Fédéral et qu'il dégage des moyens correspondant».*

[32] DUMONT, D., « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale – Un plaidoyer illustré (Première partie) », J.T., 2019/30, n° 6784, pp. 601 et svtes

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

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 ;

Vu l'avis écrit non conforme du ministère public auquel la partie intimée a répliqué par écrit ;

Dit l'appel recevable mais non fondé ;

Confirme le jugement dont appel sous cette émendation que la condamnation à rétablir Madame F. dans ses droits aux allocations d'insertion depuis le 01.01.2015 selon les modalités déterminées l'est sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion ;

Condamne l'Onem aux frais et dépens de l'instance d'appel liquidés à la somme de 174,94 € étant l'indemnité de procédure et à la somme de 20 € étant la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Muriel DURIAUX, conseiller, faisant fonction de président,
Brigitte MESTREZ, conseiller social au titre d'employeur,
Younes SRIDI, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Stéphane HACKIN, greffier,

qui signent ci-dessous exceptés Madame Brigitte MESTREZ et Monsieur Younes SRIDI, ci-dessus mieux identifiés, qui se trouvent dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel ils ont participé,

Le Greffier Le Président

et prononcé en langue française à l'audience publique de la chambre 2-C de la Cour du travail de Liège, division Liège, siégeant en vacation, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-Lambert, 30, le **mardi 04 août 2020**
par Madame Muriel DURIAUX, conseiller faisant fonction de président, assistée de Monsieur Stéphane HACKIN, greffier, qui signent ci-dessous

Le Greffier Le Président