



Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire 2021 /
R.G. Trib. Trav. 14/420999/A
Date du prononcé 11 mars 2021
Numéro du rôle 2020/AL/255
En cause de : C. B. C/ OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-D

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

**+ chômage - dégressivité renforcée des allocations de chômage –
recul significatif - intérêt général pas établi – violation du
principe du standstill – art 19 AR 23.7.2012 modifiant l'art 114
AR 25.11.1991 – art 23 Const.**

EN CAUSE :

Madame C. B.,

partie appelante,
ayant comparu personnellement

CONTRE :

L'Office National de l'Emploi (ONEm), inscrit à la banque carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484 dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée,
ayant pour conseil Maître Céline HALLUT, avocat à 4031 ANGLEUR, rue Vaudrée, 186
et ayant comparu par Maître Eric THERER

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 11 février 2021, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 27 avril 2020 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 3ème Chambre (R.G. 14/420999/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 25 mai 2020 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 26.5.2020 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 17.6.2020 ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Liège, reçu au greffe de la Cour le 3.6.2020 ;
- l'ordonnance rendue le 17.6.2020, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 11.2.2021 ;
- l'ordonnance du 20.4.2020 pour situation de force majeure liée à la pandémie en cours, relative aux fixations et aux audiences ;
- les conclusions de la partie intimée, reçues au greffe de la Cour le 11.9.2020 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de la partie appelante, reçues au greffe de la Cour respectivement les 29.10.2020 et 30.12.2020 ;
- les dossiers de pièces de la partie appelante, reçus au greffe de la Cour les 29.10.2020 et 1.11.2020, respectivement en 19 et 10 parties ;

La partie appelante et le conseil de la partie intimée ont plaidé lors de l'audience publique du 11.2.2021.

Madame Corinne Lescart, substitut général, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 11.2.2021.

Les parties n'ont pas répliqué à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

L'appelante est née en 1967.

Elle a été admise au chômage sur la base du travail. Elle perçoit des allocations de chômage sur base de son travail au taux isolé depuis 1997 avec des périodes d'occupation. Au moment de la constitution du dossier, elle accumule 3.633 jours de chômage.

Il ressort des éléments du dossier que l'appelante cherche activement de l'emploi (évaluations positives, nombreuses candidatures, ...)

Le 1.11.2012 est entré en vigueur l'arrêté royal du 23.7.2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

portant la réglementation du chômage, dont l'article 19 introduit les modifications que Daniel DUMONT résume correctement comme suit ¹:

« La dégressivité des allocations ordinaires a été renforcée, dans le sens où les montants ont été légèrement relevés en début d'indemnisation, tandis qu'ils diminuent ensuite beaucoup plus rapidement, et plus bas, qu'auparavant. Quelle que soit leur situation familiale, tous les chômeurs connaissent désormais trois périodes d'indemnisation successives.

La première est d'une durée fixe d'un an, indépendamment de l'importance du passé professionnel. Durant cette première période, les allocations sont exprimées en proportion de la rémunération perdue. Le taux de remplacement applicable lors des trois premiers mois a été relevé de 60 à 65%. Après trois mois, le taux descend à 60%. Au-delà de six mois, il reste de 60%, mais le plafond salarial sur lequel ce pourcentage est appliqué diminue, d'à peu près 2.400 à 2.200 EUR brut mensuels, de sorte que le montant effectif de l'allocation peut être réduit alors même que le taux nominal demeure identique.

Après douze mois, le chômeur qui n'a pas retrouvé d'emploi entre dans la seconde période d'indemnisation. Au cours de cette seconde période, les allocations continuent à être exprimées en proportion de la rémunération antérieure, mais la durée de la période, elle, est fonction de l'importance du passé professionnel du chômeur. Cette seconde période est constituée d'une partie fixe de deux mois, à laquelle s'ajoute une partie variable de deux mois supplémentaires par année de passé professionnel en tant que travailleur salarié. Compte tenu du fait que l'exigence minimale à satisfaire pour avoir accès aux allocations de chômage sur la base de son travail est, pour les personnes âgées de moins de 36 ans, d'avoir travaillé pendant au moins un an au cours des 21 mois précédant la demande d'allocations, une seconde période d'indemnisation dure au minimum quatre mois, soit deux mois de partie fixe prolongés d'une partie variable de deux mois également, ouverte sur la base de l'année de travail prestée. Autrement dit, plus le passé professionnel est important, plus est retardé le moment où le chômeur bascule dans le système d'indemnisation forfaitaire propre à la troisième et dernière période.

Au cours de la seconde période, les taux de remplacement varient en fonction de la situation familiale du chômeur, comme c'était déjà le cas auparavant. Durant la première année de cette seconde période, soit la deuxième année de chômage, les chefs de ménage perçoivent 60% de leur rémunération antérieure, les isolés 55% et les cohabitants 40%. Il faut également préciser que le plafond salarial applicable durant cette seconde période est inférieur aux deux plafonds de la première période - il s'élève à un peu plus de 2.000 EUR brut par mois - de sorte que, même pour les chefs de ménage, le passage de la première à la seconde période d'indemnisation se traduit souvent par une baisse du montant effectif des allocations.

Après un an en seconde période, et pour autant bien sûr que le chômeur justifie d'un passé professionnel de nature à lui donner droit à un maintien dans cette

¹ Dumont, D., « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 2013/39, n° 6541, p. 769-776

période, le montant des allocations commence à diminuer par paliers. Tous les six mois, les allocations sont réduites d'un cinquième de la différence entre le montant que touche le chômeur et le forfait applicable au cours de la troisième période. Au fil des amputations successives de six mois en six mois, le montant des allocations finit mécaniquement par rejoindre le niveau du forfait. La jonction a lieu au plus tard après trois années en seconde période d'indemnisation, c'est-à-dire quatre ans après le début du chômage. C'est ainsi que les montants diminuent désormais à intervalles périodiques même pour les chômeurs chefs de ménage et isolés, alors que ceux-ci étaient autrefois assurés de conserver, respectivement, 60 et 55% de leur salaire, plafonné, pour assurer leur subsistance et celle de leur famille éventuelle.

Au plus tard donc après quatre ans d'indemnisation, mais potentiellement dès après seize mois - soit une année en première période, suivie de quatre mois en seconde période - intervient le basculement dans la troisième et dernière période. Contrairement aux deux périodes précédentes, celle-ci n'est pas limitée dans le temps. En revanche, elle est caractérisée, on l'a dit, par une indemnisation de nature forfaitaire, découplée de toute référence à la rémunération perçue antérieurement. Pour les chefs de ménage et les isolés, le forfait se situe à un niveau légèrement supérieur, de quelques dizaines d'euros, aux montants du revenu d'intégration, c'est-à-dire l'aide sociale non contributive, tandis que le forfait applicable aux cohabitants, qui existait déjà, reste, lui, inférieur à la prestation censée constituer le dernier filet de sécurité d'existence.

Il est à noter qu'un tempérament à la dégressivité accrue a été prévu au bénéfice des travailleurs qui atteignent un certain âge ou qui prouvent un passé professionnel important ou encore qui souffrent d'une inaptitude au travail d'un certain degré. La réduction graduelle des prestations est en effet interrompue lorsque le chômeur atteint l'âge de 55 ans, lorsqu'il peut se prévaloir de 20 ans de carrière en tant que salarié, étant entendu que la durée requise sera portée graduellement à 25 ans d'ici 2017, ou lorsqu'il présente, d'après un médecin désigné par l'O.N.Em., un taux d'inaptitude permanente au travail d'au moins 33%. Dans ces différents cas de figure, le montant de l'allocation est figé au niveau prévu pour la phase de la deuxième période d'indemnisation au cours de laquelle l'événement survient. Parallèlement, les conditions d'admissibilité à l'assurance chômage ont été légèrement assouplies, dans le sens où, si le nombre de journées de travail requis pour être déclaré admissible au bénéfice des allocations est demeuré inchangé, la période de référence précédant la demande des allocations, soit la période au cours de laquelle ces journées doivent avoir été prestées, elle, a été allongée de quelques mois. Ainsi, la durée de la période de référence applicable aux travailleurs âgés de moins de 36 ans a été portée de 18 à 21 mois.

En sens inverse des quelques aménagements qui précèdent, la condition d'âge requise pour bénéficier du complément d'ancienneté, une majoration des allocations au bénéfice des chômeurs âgés qui comptent 20 ans de passé professionnel, a été reculée de 50 à 55 ans »

L'introduction de la dégressivité litigieuse n'a pas été justifiée par le Roi. Le Conseil d'Etat n'a formulé aucune remarque quant à l'effet standstill.

Le 23.10.2013, la FGTB informe l'appelante des nouveaux montants journaliers qui seraient d'application dans le cadre de la nouvelle dégressivité des allocations de chômage en ce qu'ils la concerne :

« Quel est le montant de votre allocation?

Votre droit est établi en tenant compte de votre situation familiale de "isolé » (catégorie N)

Le montant journalier de votre allocation s'élève à :

- à partir du 02/05/13	43,22 euros
- à partir du 01/11/13	41,76 euros
- à partir du 01/05/14	40,31 euros
- à partir du 01/11/14	38,85 euros
- à partir du 01/01/15	35,94 euros »

(N.d.l.r. : Le 5.5.2015 l'allocation va atteindre son montant minimal de 36,66 euros par jour.)

Par requête déposée au greffe du tribunal en date du 22.1.2014, l'appelante a contesté cette décision en demandant aux premiers juges de l'annuler et de lui reconnaître le droit aux allocations de chômage sans dégressivité à partir du 1.11.2013.

L'Auditorat du travail a interrogé l'ONEm sur les motifs de l'introduction de cette dégressivité litigieuse et l'impact sur l'appelante par cette réforme. L'ONEm a répondu qu'étant donné que la dégressivité a été instaurée suite à une décision gouvernementale suivie d'une modification réglementaire, il n'appartenait pas à l'ONEM d'expliquer la raison de l'introduction de la dégressivité. L'ONEm confirme que l'appelante a réellement été impactée par la dégressivité à partir du 01.11.2013 suite à la prise en considération de son passé professionnel.

Devant la cour, l'appelante produira la preuve qu'elle est soutenue financièrement par ses parents et l'ONEm justifiera la mesure prise par l'objectif d'intérêt général d'inciter plus fortement les chômeurs, et spécialement les chômeurs de longue durée, à chercher du travail.

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 27.4.2020, les premiers juges ont reçu le recours mais l'ont dit non fondé en confirmant la décision dont recours.

Le jugement a été notifié en date du 7.5.2020.

III.- APPEL

Par requête reçue au greffe de la cour en date du 25.5.2020, explicitée par voie de conclusions, la partie appelante invoque la violation du principe du standstill qui la pousse dans la pauvreté.

L'ONEm demande la confirmation.

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

V.- APPRÉCIATION

En droit

L'article 19 de l'arrêté royal du 23.7.2012 modifiant l'article 114 de l'arrêté royal du 25.11.1991 a introduit une dégressivité accrue des allocations de chômage.

L'appelante estime qu'il s'agit d'une violation du principe du standstill.

L'obligation de standstill est fondée sur l'article 23 de la Constitution garantissant des droits sociaux, culturels et économiques.

Le principe de standstill a été envisagé en matière sociale en ce que le législateur ne peut « *réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique* »² La jurisprudence a également considéré que l'obligation de standstill s'applique en matière sociale et que le juge peut ainsi écarter l'application de dispositions contraires à cette obligation³

Toutefois, l'obligation de standstill est relative et non absolue. La Cour de cassation a ainsi considéré que :

*« 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 »*⁴

² Isabelle Hachez, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", R.B.D.C., 2007, p. 80

³ voy. not. C.T. Liège, 08/11/2013, Patricia K. c/AWIPH, RG n° 2012/AL/532. et C.T. Bruxelles, 10/02/2012, INAMI c/PP, R.G. n° 2010/AB ; en matière d'allocations d'insertion : Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F.

⁴ Cass, 15/12/2014, S.14.0011.F, JTT, 2015, p. 118; voy. également Cass., 18/05/2015, S.14.0042.F, juridat.be.

L'on retient également que le recul ne peut pas entraîner « *des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint* »⁵: ainsi, il convient d'examiner s'il n'existe pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif⁶

Les motifs d'intérêt général ne doivent pas nécessairement être exposés lors de l'adoption du texte : ils peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur, la doctrine prônant alors un contrôle judiciaire plus strict⁷.

La charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill*, incombe à l'autorité ayant adopté l'acte litigieux ou à la partie qui invoque l'application dudit acte.

« *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* »⁸

Selon la meilleure doctrine⁹, le contrôle du respect de l'obligation du *standstill* devrait être accompli en respectant le raisonnement suivant : vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ; vérifier si ce recul est sensible ou significatif ; vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation; vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs.

Concernant la limitation de la durée des allocations d'insertion à 36 mois, la Cour de cassation a jugé que les considérations suivantes ne sont pas suffisantes pour justifier un recul significatif de la protection sociale¹⁰ : Des objectifs généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure que (1) elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que (2) le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs.

⁵ P. Gosseries, « La crise économique, monétaire et sociale 2008-2014 » in L'impact de la crise sur la sécurité sociale, Larcier, 2014, p. 48; D. Roulive, Le contentieux en matière de chômage, Larcier, 2015, p. 38

⁶ D. Dumont, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill* », JT, 2013, p. 774)

⁷F. Lambinet, *op. cit.*, n° 14 et réf. citées

⁸ (C.T. Liège (div. Namur), 6 novembre 2018, R.G. n° 2017/AN/172):

⁹ D. Dumont, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68.

¹⁰ Cass., 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F <https://juportal.be>

En l'espèce

Il ressort du préambule (rapport au Roi) de l'arrêté royal litigieux que l'urgence n'a pas été invoquée devant la section législation du Conseil d'Etat, laquelle a donc rendu son avis dans le délai de 30 jours prévus à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Dans son avis 51 .467/1, donné le 21.6.2012, le Conseil d'Etat n'a pas évoqué le principe du standstill.

Ce qui n'empêche cependant nullement les juridictions du travail de vérifier si cet arrêté royal est conforme à l'article 23 de la Constitution et, dans la négative, de ne pas l'appliquer en vertu de l'article 159 de la Constitution, qui impose aux cours et tribunaux de ne pas appliquer les textes réglementaires contraires aux lois et à la Constitution.

En l'espèce, la cour constate que l'allocation journalière de l'appelante est passée de 43,22 EUR à 41,91 EUR au 1.11.2013. La différence par mois était donc de 34,06 EUR (43,22 - 41,91, multiplié par 26). La dégressivité a continué et l'allocation a atteint son montant minimal de 36,66 EUR par jour le 5.5.2015. La différence par mois était donc de 170,56 EUR (43,22 - 36,66, multiplié par 26). En principe, toute diminution des allocations sociales constitue un recul significatif, dès lors que l'on réduit les moyens de subsistance d'un public généralement fragilisé. En outre, les diminutions concrètes subies par l'appelante et le fait qu'elle doit être soutenue financièrement par ses parents confirment cette position. Il s'agit d'un recul significatif pour l'intéressée même si on tient compte du fait que l'arrêté royal n'a fait que renforcer une dégressivité des allocations qui existait déjà auparavant pour les chômeurs de longue durée. On ne peut pas dire que le menu relèvement des montants en début de chômage et l'assouplissement très limité des conditions d'admissibilité à l'assurance neutralisent, au point de garantir un niveau de protection équivalent, la chute graduelle et systématique des allocations, pour toutes les catégories de chômeurs, jusqu'à des montants touchant le seuil de pauvreté. Par ailleurs, la réforme n'a pas été couplée à une amélioration des dispositifs d'aide à la réinsertion professionnelle de nature à en compenser, ou à tout le moins en limiter, les effets. Dans l'ensemble, c'est bien nettement amoindri que la réforme laisse le niveau de protection du droit à un revenu de remplacement destiné à pallier le risque du manque involontaire d'emploi.¹¹

Est-ce que le recul significatif causé par la nouvelle dégressivité est justifié par des motifs liés à l'intérêt général c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation ?

¹¹ Dumont, D., « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 2013/39, n° 6541, p. 769-776

Comme déjà signalé, l'introduction de la mesure n'a nullement été justifiée dans le rapport au Roi.

Devant la cour, l'ONEm soutient que la dégressivité renforcée des allocations répond à l'objectif d'intérêt général d'inciter plus fortement les chômeurs, et spécialement les chômeurs de longue durée, à chercher du travail. Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales est, par nature, susceptible d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection. La cour constate qu'il s'agit d'un objectif très général, fixé en matière de taux d'emploi (et budgétaire) dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs.¹²

Il ne peut ainsi être retenu que le recul significatif dans le droit de l'appelante aux allocations de chômage soit justifié par des motifs d'intérêt général.

Au vu de ces considérations, il ressort que l'article 19 de l'arrêté royal du 23.7.2012 modifiant l'article 114 de l'arrêté royal du 25.11.1991 n'est pas conforme à la Constitution, puisqu'il en viole l'article 23 et l'effet du « standstill » en découlant.

Il y a lieu de ne pas l'appliquer mais d'appliquer la législation immédiatement antérieure.

L'appel est fondé.

•
• •

Conformément à l'article 1017 du Code judiciaire, l'ONEm est condamné aux dépens.

¹² Cass. 14 septembre 2020, <https://juportal.be>

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Entendu l'avis oral du ministère public auquel les parties n'ont pas répliqué.

Reçoit l'appel et le dit fondé.

Réforme le jugement dont appel.

Ecarte l'article 19 de l'arrêté royal du 23.7.2012 modifiant l'article 114 de l'arrêté royal du 25.11.1991.

Condamne l'ONEm au paiement des allocations de chômage à l'appelante sur base de la législation immédiatement antérieure.

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, nuls en l'espèce.

Condamne l'ONEm à la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée par la cour à la somme de 20,00 € (article 4 et 5 de la loi du 19.3.2017 et article 2 de l'arrêté royal d'exécution du 26.4.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Heiner BARTH, président,
Jacques WOLFS, conseiller social au titre d'employeur
Alain STASSART, conseiller social au titre d'employé
Assistés de Nicolas PROFETA, greffier,

Jacques WOLFS,

Alain STASSART,

Heiner BARTH,

Nicolas PROFETA,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 11 mars 2021**, par :

Heiner BARTH, président,
assisté par Nicolas PROFETA, greffier,

Heiner BARTH,

Nicolas PROFETA.