



### Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire <b>2021 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>16/203/A</b>
Date du prononcé <b>20 décembre 2021</b>
Numéro du rôle <b>2017/AL/574</b>
En cause de : <b>OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM) C/ N. D.</b>

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

Chambre 2 E

## Arrêt

Contradictoire  
Définitif

\* chômage – allocations d'insertion – limitation dans le temps (article 63, §2 AR 25 novembre 1991) – violation de l'obligation de *standstill* (oui) (article 23 Constitution)

**EN CAUSE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI « ONEm »**, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES,  
boulevard de l'Empereur 7,  
partie appelante,  
ayant pour conseil Maître Alexis HOUSIAUX, avocat à 4500 HUY, rue du Marais 1 et ayant  
comparu par Maître Valentine TARGEZ,

**CONTRE :**

**Madame N. D.**,  
partie intimée, ci-après dénommée « Madame D. »,  
ayant comparu en personne assistée par son conseil Maître Gilles DUBOIS, avocat à 4020  
LIEGE, rue Jondry 2A.

•  
• •

<b>INDICATIONS DE PROCÉDURE</b>
---------------------------------

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 3 décembre 2021, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 15 septembre 2017 par le tribunal du travail de Liège, division Huy, 3<sup>e</sup> Chambre (R.G. 16/203/A) ;
- l'arrêt avant dire droit rendu le 30 août 2021 par la cour de céans autrement composée, ordonnant une réouverture des débats, et toutes les pièces y visées ;
- la demande de renvoi au rôle des parties formulée à l'audience du 18 mai 2018 ;
- l'ordonnance rendue le 24 juin 2019 sur base de l'article 747, §2 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience du 17 janvier 2020 ;
- les conclusions après l'arrêt du 30.08.2021 de l'ONEm, remises au greffe le 1<sup>er</sup> octobre 2021 ;
- les conclusions après arrêt du 30 août 2021 de Madame D., remises au greffe le 30 novembre 2021.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 3 décembre 2021, au cours de laquelle les débats ont été repris *ab initio* sur les points non encore tranchés.

Après la clôture des débats, Monsieur Eric Venturelli, substitut général, a été entendu en son avis oral auquel les parties n'ont pas répliqué.

La cause a été prise en délibéré immédiatement pour qu'un arrêt soit prononcé le 14 janvier 2022.

## **I. LES FAITS**

### **1**

Madame D. est née le XX XX 1965 (56 ans).

### **2**

Elle a été admise au bénéfice des allocations d'insertion le 1<sup>er</sup> septembre 1989 (pièce 1 du dossier administratif). Elle a connu, depuis 1988, plusieurs périodes de chômage et de travail (pièce 11 de son dossier).

### **3**

Par décision du 3 novembre 2014 (pièce 12 du dossier de l'ONEm), l'ONEm a estimé que Madame D. ne présentait pas une inaptitude permanente d'au moins 33%. Madame D. a contesté cette décision devant le tribunal du travail de Liège (division Huy).

### **4**

Par courrier du 29 décembre 2014 (pièce 7 de Madame D.), le FOREm a informé Madame D. que son droit aux allocations d'insertion devait prendre fin en mars 2015 mais qu'il était possible d'obtenir une prolongation de ce droit dans certaines situations et notamment en cas d'inaptitude permanente d'au moins 33%.

### **5**

A partir du 5 janvier 2015, Madame D. a connu un période d'incapacité de travail (pièce 2 du dossier de Madame) et a donc bénéficié des indemnités d'incapacité de travail à charge de sa mutuelle.

### **6**

Le 22 janvier 2015, Madame D. a demandé et obtenu une prolongation de son droit de base aux allocations d'insertion de 68 jours sur la base de ses occupations (pièce 4 du dossier administratif).

**7**

Le 9 juin 2015, Madame D. a introduit une demande de maintien du droit aux allocations d'insertion pendant une période de deux ans, en raison de son incapacité permanente de travail.

**8**

Par décision du 8 juillet 2015 (pièce 15 du dossier administratif), l'ONEm a reconnu l'incapacité permanente de travail de Madame D. La décision précise que la demande de maintien du droit aux allocations d'insertion pendant une période supplémentaire de deux ans « sera acceptée si, au moment de l'expiration de la période initiale de 36 mois, éventuellement prolongée, [Madame D.] collabore(...) positivement à un trajet approprié organisé ou reconnu par le (...) FOREM (...). ».

**9**

Par décision du 8 octobre 2015 (pièce 3 du dossier de Madame), l'UNMC a mis fin à la reconnaissance de l'incapacité de travail de Madame D. à partir du 3 novembre 2015.

**10**

Madame D. a donc demandé à nouveau le bénéfice des allocations d'insertion à partir du 3 novembre 2015 (pièce 17 du dossier administratif). A cette date, elle cohabitait avec son conjoint pensionné et une de ses filles (née le 30 octobre 1995).

**11**

Par la décision litigieuse du 30 novembre 2015 (pièce 24 du dossier administratif), l'ONEm a refusé d'accorder à Madame D. le bénéfice des allocations d'insertion.

Cette décision est motivée comme suit :

*« A partir du 01.01.2012, suite à de nouvelles dispositions réglementaires, les allocations d'insertion sont limitées dans le temps.*

*Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période de 3 années appelée droit de base.*

*Les mesures transitoires applicables lors de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions ont toutefois permis à l'ONEm de maintenir le droit au bénéfice des allocations d'insertion jusqu'au 31.12.2014 pour toutes les personnes admises avant le 01.01.2012.*

*Tenant compte de votre dossier chômage, le dernier jour de votre période de droit de base se situait le 10.03.2015. »*

**12**

Par courrier du 23 décembre 2015 (pièce 5 du dossier de Madame), le FOREm a informé Madame D. du fait qu'elle « répond[ait] aux conditions réglementaires d'un accompagnement adapté

*organisé par le FOREm dans le cadre de la prolongation de son droit aux allocations d'insertion ».*

**13**

Madame D. a introduit la présente procédure par requête du 29 février 2016.

**14**

Par jugement du 7 octobre 2016, le tribunal du travail, statuant sur le recours de Madame D. contre la décision du 3 novembre 2014 refusant de lui reconnaître une inaptitude permanente d'au moins 33%, a déclaré ce recours « *fondé mais actuellement devenu sans objet* » (pièce 8 du dossier de Madame).

**II. LE JUGEMENT DONT APPEL**

**15**

Par jugement du 15 septembre 2017, le tribunal du travail de Liège (division Huy) a dit pour droit ce qui suit :

*« Dit le recours recevable et fondé.*

*Rétablit Madame D. dans son droit aux allocations d'insertion à la date du 03.11.2015.*

*Majore la condamnation du paiement des allocations de chômage des intérêts de retard, au taux légal, depuis le 03.11.2015, et à chaque échéance de paiement mensuelle, jusqu'au jour du paiement effectif total.*

*Condamne l'ONEm aux dépens, soit l'indemnité de procédure liquidée par le conseil de Madame D. à la somme de 131,18 EUR. »*

**III. L'APPEL**

**16**

**L'ONEm** a interjeté appel de ce jugement par requête du 2 octobre 2017.

**III. L'ARRET DU 30 AOÛT 2021 ET LA POSITION ACTUELLE DES PARTIES**

**17**

Par son arrêt du 30 août 2021, la cour a ordonné la réouverture des débats pour permettre aux parties d'examiner de manière contradictoire les nombreux éléments invoqués par le ministère public, qui n'avaient pas été relevés par l'ONEm et qui n'avaient donc pas été examinés par les parties ou débattus à l'audience.

**18**

Aux termes de ses conclusions après réouverture des débats, l'ONEm postule la réformation du jugement et demande à la cour de rétablir la décision litigieuse.

Concernant les dépens, il demande à la cour de statuer comme droit, en limitant le montant de l'indemnité de procédure à la somme de 174,94 EUR.

**19**

**Madame D.** postule la confirmation du jugement *a quo*.

A titre subsidiaire, Madame D. demande la condamnation de l'ONEm à lui octroyer des allocations d'insertion à partir du 3 novembre 2015 sur pied de l'article 63, §2, al.4, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à majorer des intérêts au taux légal.

A titre plus subsidiaire, elle formule la même demande à titre de réparation de la faute commise par l'ONEm.

Elle demande enfin la condamnation de l'ONEm aux dépens d'instance (131,18 EUR) et d'appel (189,51 EUR).

**IV. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC****20**

Dans son avis oral donné à l'audience du 3 décembre 2021, Monsieur Eric Venturelli, substitut général, s'en est référé à l'avis écrit de son office déposé au greffe le 2 juillet 2021. Le ministère public considère donc qu'il convient de :

- mettre à néant le jugement *a quo* ;
- dire que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne viole pas l'article 23 de la Constitution et l'obligation de *standstill* ;
- annuler la décision litigieuse au motif que Madame D. a droit au maintien de son droit aux allocations d'insertion jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée à partir du 10 mars 2015 ;
- rejeter la demande de dommages et intérêts dirigée contre l'ONEm.

**V. LA RECEVABILITE DE L'APPEL****21**

La cour a d'ores et déjà déclaré l'appel recevable par son arrêt du 30 août 2021.

## **VI. LE FONDEMENT DE L'APPEL**

### **6.1 Violation de l'obligation de *standstill***

#### **6.1.1 Principes**

##### **a) Généralités**

### **22**

L'article 23 de la Constitution dispose que :

*« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.  
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.  
Ces droits comprennent notamment :  
(...)  
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;  
(...). »*

On déduit de cette disposition une obligation dite de *standstill*, qui s'oppose à ce que législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable, sans qu'existe pour ce faire un motif d'intérêt général<sup>1</sup>.

Ce principe découle également d'instruments juridiques internationaux, notamment l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne<sup>2</sup>.

### **23**

Le contrôle s'opère suivant un raisonnement<sup>3</sup> en trois étapes par lequel le juge vérifie :

---

<sup>1</sup> C. C., 31 mai 2011, n°102/2011, C. C., 27 juillet 2011, n°135/2011 ; C. C., 1<sup>er</sup> octobre 2015, n° 133/2015 ; C.E., 23 septembre 2011, n° 215.309 ; C.E., 6 décembre 2011, n°216.702 ; Cass., 5 mars 2018, R.G. n°S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, R.G. n° S.14.0011.F, juportal, *J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. GOSSERIES « A propos de l'obligation de *standstill* » ; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, juportal.

<sup>2</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsesellschaft, 2008, p. 35.

- l'existence d'un recul de protection significatif opéré du fait de l'adoption de la norme contrôlée en comparaison du droit immédiatement antérieur ;
- si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire s'il est approprié et nécessaire à la réalisation de ces motifs ;
- si ce recul est proportionné à ces motifs.

## 24

L'intensité du contrôle judiciaire varie selon que l'auteur de la norme démontre ou non avoir veillé au respect du principe de *standstill*. La doctrine<sup>4</sup> précise en effet ce qui suit :

*« Lorsque l'auteur d'une réforme querellée prouve avoir apprécié la conformité d'un recul à l'obligation de standstill, en particulier sous l'angle de la nécessité et de la proportionnalité au sens strict, le juge doit en principe faire preuve d'une certaine retenue dans son contrôle, afin de préserver la marge d'appréciation du pouvoir législatif (ou exécutif) mais, ... cette relative déférence n'a en revanche pas lieu d'être lorsque l'auteur ne démontre pas avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier avec soin son action - ou, ce qui revient à peu près à la même chose - l'a prise en compte mais en se fondant sur une méthodologie incorrecte. Dans cette hypothèse, il incombe au juge d'exercer un contrôle strict de l'obligation de standstill, et, en cas de doute, sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitrices de la charge de la preuve ».*

## 25

Il ne s'agit par contre en toute hypothèse pas d'un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe général du droit de la séparation des pouvoirs<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, 2017, p. 68 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102 et s.

<sup>4</sup> D. DUMONT, « Le droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Larcier, 2017, p. 86. Voy. dans le même sens I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 645 ; F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 105. Voy. également C. trav. Liège (division Neufchâteau), 10 février 2016, R.G. n°2015/AU/48.

<sup>5</sup> C. trav. Bruxelles, 20 février 2019, R.G. n°2017/AB/479 ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, R.G. n°2019/AB/255.

La doctrine<sup>6</sup> rappelle en outre que le principe de *standstill* n'a pas pour conséquence de paralyser le législateur :

- « - *d'une part, le législateur est libre de déterminer les modalités concrètes destinées à réaliser ou protéger le droit fondamental considéré (...)* ;  
- *d'autre part, les autorités publiques sont autorisées à diminuer le niveau de protection préexistant, pour autant qu'elles s'assurent de respecter un certain nombre d'exigences substantielles et procédurales bien précises (...)*. »

## 26

Par application du principe de légalité qui impose à l'autorité d'avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle, la charge de la preuve du respect de l'obligation de *standstill* repose sur l'autorité législative ou réglementaire ou sur la partie qui invoque l'application de l'acte contrôlé<sup>7</sup>.

Par conséquent, si les motifs donnés par l'auteur de la norme ou la partie qui en invoque l'application sont insuffisants et créent un doute dans le chef du juge lors de son contrôle, les règles de la charge de la preuve en feront bénéficier l'autre partie<sup>8</sup>.

## b) Limitation dans le temps des allocations d'insertion

## 27

La Cour de cassation a eu l'occasion de se prononcer sur le sujet précis du contrôle de l'article 63, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, appliqué à un travailleur âgé, au regard de l'obligation de *standstill*.

Saisie d'un pourvoi contre un arrêt de notre cour qui avait conclu à la non-violation de l'obligation de *standstill*, la Cour<sup>9</sup> a cassé l'arrêt et a dit pour droit ce qui suit :

---

<sup>6</sup> F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102.

<sup>7</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 437 et les références citées ; C. CAMBIER, *Droit administratif*, Larcier 1968, p. 250 ; H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; C. trav. Liège (division Namur), 28 mai 2020, R.G. n°2019/AN/22 ; C. trav. Liège (division Neufchâteau), 10 mars 2021, R.G. n° 2020/AU/25.

<sup>8</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

*« Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et 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.*

*De même, l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives.*

*Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus 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 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, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention des centres publics d'action sociale.*

*En considérant pour ces motifs que le recul significatif dans le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale des chômeurs plus âgés, résultant selon la cour du travail de la limitation dans le temps par l'article 63, § 2, précité du droit aux allocations d'insertion, est justifié par des motifs d'intérêt général, l'arrêt viole l'article 23 de la Constitution. »*

Les conclusions du ministère public<sup>10</sup>, précédant cet arrêt, sont également particulièrement intéressantes :

*« En l'espèce, l'appréciation que fait l'arrêt attaqué des motifs d'intérêt général censés justifier la mesure régressive, porte sur des motivations tout à fait générales, sans qu'il apparaisse que l'auteur de la mesure n'en précise les éléments susceptibles de la justifier au regard de la situation spécifique des chômeurs plus âgés qui verront ainsi lesdites allocations désormais supprimées.*

---

<sup>9</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEm, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, terralaboris.be), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

<sup>10</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

*Il n'apparaît aucunement que la situation spécifique de cette catégorie de chômeurs plus âgés ait été évoquée ou prise en considération, ni donc en quoi un incitant à produire des efforts serait, en ce qui les concerne, de nature à atteindre l'objectif du taux d'emploi recherché.*

*La seule référence aux motifs précités d'ordre général, sans qu'il soit permis d'y déceler aucun élément permettant d'en apprécier la pertinence et la proportionnalité par rapport au recul du niveau de protection de cette catégorie de chômeurs plus âgés, m'incline à penser, dans le cadre du contrôle de la légalité de ladite mesure régressive, que son auteur manque à son obligations de motivation et de preuve des motifs d'intérêts général susceptible de la justifier.*

*Dès lors, dans la mesure où il considère que le recul significatif résultant de l'article 63, §2 précité, en ce qu'il impose aussi une limitation du droits aux allocations aux chômeurs plus âgés est suffisamment justifié par des motifs liés à l'intérêt général, l'arrêt attaqué m'apparaît avoir violé le prescrit de l'article 23 de la Constitution visé au moyen, qui est dès lors fondé. »*

## **28**

La cour relève encore, au sujet de cette jurisprudence de la Cour de cassation, qu'en réponse à une question parlementaire qui lui était posée, le Ministre de l'économie et du travail a répondu ce qui suit<sup>11</sup> :

*« J'ai demandé à l'ONEm de ne plus faire systématiquement appel des décisions rendues en première instance, à présent que la jurisprudence est connue et qu'elle s'est stabilisée, notamment à la suite d'un arrêt la Cour de cassation. Je pense en effet que les décisions définitives doivent pouvoir intervenir le plus rapidement possible. »*

### **6.1.2 Application en l'espèce**

#### **a) Disposition applicable**

## **29**

L'actuel article 63, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est rédigé comme suit :

*« 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 1<sup>er</sup>, il n'est pas tenu compte :  
1° de la période qui précède le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ;*

---

<sup>11</sup> Commission des affaires sociales, séance du 25 mai 2021, COM 488, p. 48.

*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, §§ 1<sup>er</sup> 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. (...) »*

Le texte prévoit des possibilités de neutralisation et de prolongation de cette période de 36 mois.

### **30**

Cette disposition a été insérée par l'arrêté royal du 26 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36<sup>ter</sup>, 36<sup>quater</sup>, 36<sup>sexies</sup>, 40, 59<sup>quinquies</sup>, 59<sup>sexies</sup>, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131<sup>septies</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Auparavant, il n'existait aucune limitation dans le temps des allocations d'insertion.

## **b) Recul significatif**

### **31**

Comme la cour l'a déjà relevé dans son précédent arrêt, ce point n'est pas contesté par l'ONEm, qui reconnaît que cette modification réglementaire engendre un recul significatif du degré de protection des bénéficiaires d'allocations d'insertion, qui ont vu leur droit limité dans le temps.

La réforme a eu pour effet de priver Madame D. des allocations d'insertion au 10 mars 2015, sans aucune mesure compensatoire.

## **c) Recul justifié par un intérêt général**

### **c.1) intérêt général**

### **32**

Pour ce qui concerne les objectifs liés à l'intérêt général, l'ONEm se réfère au préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, rédigé en ces termes :

*« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961;  
Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage;  
Vu l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 15 décembre 2011;*

*Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011;*  
*Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011;*  
*Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012;*  
*Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 »*

L'arrêt royal n'est par contre précédé d'aucun rapport au Roi.

### **33**

Sur la base de ce préambule, l'ONEm soutient que la mesure litigieuse était fondée sur « *un double objectif d'intérêt général* » (page 25 de ses conclusions), à savoir des motifs budgétaires et la relance de l'emploi des jeunes.

La cour pense pouvoir identifier un troisième motif mentionné, certes de manière sibylline, dans le préambule de l'arrêté royal : l'atteinte d'un taux global d'emploi de 73,2% en 2020.

### **34**

Il n'est pas contesté que les motifs allégués relèvent de l'intérêt général.

#### **c.2) recul approprié et nécessaire**

### **35**

L'ONEm ne peut cependant se contenter d'invoquer des motifs d'intérêt général, il doit démontrer que la mesure adoptée est appropriée et nécessaire pour atteindre cet objectif général.

Comme rappelé ci-avant, la Cour de cassation enseigne que la justification :

- doit être apportée « *en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée* »<sup>12</sup>. En l'espèce, la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame D. est celles des chômeurs « *plus âgés* »<sup>13</sup> puisqu'elle était âgée de plus 50 ans au moment où le droit aux allocations d'insertion lui a été retiré. Les rapports annuels de l'ONEm déposés (pièces 5 à 8 de l'ONEm) démontrent en effet que les chômeurs de plus de 50 ans constituent une catégorie spécifique classique de ses études statistiques.
- ne peut se limiter à l'invocation des « *objectifs les plus généraux fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire* ». La Cour précise à cet égard que toute réduction du niveau de protection sociale est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires de sorte que de telles justifications sont trop générales ;
- doit porter sur des éléments précis de prévision lors de l'adoption de la mesure et/ou de vérification ultérieure que la mesure contribue effectivement à ces objectifs

### 36

Le préambule de l'arrêté royal est très succinct et ne traite pas du caractère nécessaire et approprié de la mesure en cause.

L'ONEm ne dépose, par ailleurs, aucune pièce qui démontrerait que des projections auraient été réalisées avant l'adoption de la mesure, que ce soit au niveau des économies envisagées, du taux d'emploi de la population en général ou de celui des jeunes en particulier.

*A fortiori*, il ne ressort d'aucune pièce déposée par l'ONEm que l'auteur de la mesure ait, d'une manière ou d'une autre, examiné la situation spécifique des chômeurs plus âgés avant l'adoption de la mesure.

En effet, alors que le préambule de l'arrêté royal vise un avis du comité de gestion de l'ONEm du 15 décembre 2011; un avis de l'Inspecteur des Finances du 13 décembre 2011 et un accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011, aucune de ces pièces n'est déposée.

La pièce la plus ancienne déposée par l'ONEm est son rapport annuel de 2011. Même s'il n'est pas daté, ce rapport a nécessairement été rédigé en 2012 puisqu'il est établi sur la base de l'ensemble des chiffres de l'année 2011. Ce rapport annuel n'a donc pas pu servir de base de projection pour une mesure adoptée par arrêté royal du 28 novembre 2011.

La cour note d'ailleurs que ce rapport précise que « *dès la fin 2011, l'ONEM a contribué activement et dans des délais très courts à la préparation de ces réformes* » (pièce 5 de l'ONEm, page 5). Or, aucun élément de cette préparation n'est produit.

### 37

---

<sup>12</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

<sup>13</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

L'auteur de l'acte ou la partie qui s'en prévaut peut cependant démontrer, *a posteriori*, que la réforme en cause est valide au regard du principe de *standstill* et donc notamment que la mesure en cause constitue un moyen approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général identifié. Rappelons tout de même que, dans ce cas (lorsque l'auteur de la norme n'a pas « déterminé lui-même avec suffisamment de « soin », le cadre d'investigation du juge et donc les divers éléments sur lesquels ce dernier peut se baser »<sup>14</sup>), le juge doit opérer un contrôle strict.

Il convient d'examiner les explications apportées au regard de chacun des objectifs invoqués :

- **Motifs budgétaires**

### **38**

L'ONEm invoque tout d'abord la « *crise importante* » qui a frappé « *la Belgique, comme tous les pays d'Europe* », qui a imposé la mise en place « *un certain nombre de mesures d'austérité à la fois pour limiter le déficit [du] budget, pour respecter ses engagements européens (...) ainsi que pour préserver au mieux l'économie belge (...)* » et la mise à contribution de l'assurance chômage dans la recherche globale d'économie (page 16 de ses conclusions).

Cette justification exprimée de manière particulièrement vague et générale, non chiffrée et dépourvue de mise en perspective est impropre à établir le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée.

### **39**

L'ONEm se réfère ensuite au rapport annuel de 2015 qui met en lumière une augmentation du taux de sortie des bénéficiaires d'allocations d'insertion durant l'année 2015. Le rapport démontre en effet que 29 155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, principalement en raison de la mesure contrôlée (page 190 du rapport). On constate également que la part des sortants dans le total des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi admis sur la base d'études augmente très nettement à partir du 1<sup>er</sup> trimestre 2015, en comparaison des années précédentes.

A ce stade du rapport, l'économie résultant de ces sorties n'étant ni chiffrée, ni comparée à d'autres éléments du budget, l'information est assez peu exploitable.

En revanche, il ressort des données de l'ONEm un élément particulièrement intéressant au sujet de la catégorie de chômeurs concernée en l'espèce, soit la catégorie des chômeurs de plus de 50 ans : sur les 29 155 personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion en 2015, seules 3,8% étaient des personnes de 50 ans ou plus (page 191 du rapport). Il apparaît

---

<sup>14</sup> Conclusions de l'avocat général Genicot, précédant Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

donc que, pour la catégorie de chômeurs concernée en l'espèce, la mesure contrôlée n'a pu qu'avoir un impact assez faible sur l'objectif budgétaire puisqu'il représente au maximum<sup>15</sup> moins de 4% de l'économie réalisée.

#### 40

Sur la question précise de l'économie budgétaire engendrée par la mesure contrôlée, l'ONEm invoque la préface de son rapport annuel 2016 (pièce 8 de son dossier) ainsi que le cahier 2016 relatif à la sécurité sociale du rapport de la Cour des comptes (pièce 9 de son dossier).

##### 40.1

Dans son rapport annuel 2016, l'ONEm relève que « *les dépenses pour le chômage global* » et « *le total des dépenses pour les prestations de l'ONEm* » ont baissé en 2016. Cette baisse est expliquée de la manière suivante :

*« Cette évolution à la baisse est due à une conjoncture économique plus favorable depuis 2 ans, à l'évolution démographique et, en particulier, à différentes réformes instaurées ces dernières années. Elle a également été renforcée par l'absence d'indexation en 2014 et 2015. La gestion rigoureuse et uniforme de l'ONEm en matière de contrôle et d'utilisation de nouvelles techniques affinant le ciblage des enquêtes permet également de limiter les abus, la fraude et l'usage impropre du système »* (page 8 du rapport).

Une fois encore, ces données sont tout à fait générales. Elles ne démontrent pas l'impact de la seule mesure contrôlée (qui n'est qu'une des « *réformes instaurées ces dernières années* », elle-même n'étant qu'une des cinq causes identifiées), sur le budget des allocations d'insertion. *A fortiori*, le contrôle exigé par la Cour de cassation au sujet de la catégorie de chômeurs concernée (en l'espèce, les chômeurs plus âgés) est totalement impossible.

##### 40.2

Le même constat doit être fait au sujet du passage du rapport de la Cour des comptes qui est invoqué par l'ONEm et qui est rédigé en ces termes : « *les dépenses en matière de chômage reculent, quant à elles, du fait de la sixième réforme de l'Etat et, surtout, en raison de la diminution du nombre de chômeurs complets indemnisés et du nombre de chômeurs temporaires, à la suite principalement des mesures budgétaires adoptées au cours des dernières années* » (page 6 du cahier).

---

<sup>15</sup> Pour connaître l'économie nette réalisée par l'Etat, il conviendrait en effet encore de déduire de cette économie les coûts en matière d'aide sociale et de revenus d'intégration sociales accordés par les CPAS aux personnes qui ont été privées d'allocations d'insertion par la mesure contrôlée.

En réalité, la lecture de ce rapport démontre que non seulement l'ONEm ne rapporte pas devant la cour la preuve de l'impact budgétaire de la mesure mais que la Cour des comptes considère que l'ONEm est purement et simplement incapable de rapporter cette preuve :

*«La réglementation relative à la plupart des mesures budgétaires a été adaptée et mise en œuvre. l'O.N.Em. n'est toutefois pas à même d'en mesurer le rendement individuel, et ce, pour plusieurs raisons. l'O.N.Em. souligne, d'une part, qu'il est difficile d'isoler l'effet d'une mesure par rapport à l'effet de la conjoncture, de la démographie ou d'autres mesures prises dans le même domaine ou dans des domaines connexes. D'autre part, outre les économies directes, les mesures prises peuvent aussi avoir un effet indirect sur l'emploi qui réduit les dépenses en allocations de chômage, et sur les recettes en cotisations sociales et en fiscalité. Enfin, certaines mesures ont également des effets préventifs ou dissuasifs qui induisent des changements de comportement qui sont très difficiles à évaluer. » (page 47)*

Le rapport se poursuit en analysant de manière spécifique les allocations d'insertion en page 49 :

*« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et au 1<sup>er</sup> septembre 2015.*

*Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d'entrants dans le régime des allocations d'insertion et donc, du montant des allocations d'insertion versées en 2015 (-245,4 millions d'euros), sans que l'Onem puisse en préciser le rendement individuel.*

*La plupart des personnes qui tombent dans le champ d'application de ces mesures ne font plus de demandes d'allocations. En l'absence de demandes, l'Onem ne peut pas estimer l'incidence. On constate une diminution importante des entrées dans le régime des allocations d'insertion par rapport aux années précédentes. Il faut toutefois aussi tenir compte des effets de la démographie, de la prolongation de l'âge de la scolarité et de l'extension du suivi de la recherche active d'emploi aux jeunes en stage d'insertion. »*

#### **40.3**

La cour ne peut donc que constater que l'ONEm ne rapporte pas la preuve que la mesure contrôlée était appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général d'économies budgétaires.

#### **41**

Dans son avis, au sujet de cet objectif budgétaire, l'Auditorat général invoque, outre le préambule de l'arrêté royal, un ensemble de 5 règlements européens adoptés le 16 novembre 2011 (dénommé le « six-pack ») et la note de politique générale du 20 décembre 2011 de la Ministre des affaires sociales. Cependant, la même analyse s'impose : ces éléments

sont tout à fait généraux et ne démontrent pas l'impact de la mesure contrôlée sur les obligations budgétaires de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne ou sur la recherche d'un équilibre financier de la sécurité sociale. Cette démonstration est encore moins établie à l'égard de la catégorie de chômeurs concernée, soit la catégorie des chômeurs plus âgés.

- **Motifs liés à la relance de l'emploi des jeunes**

#### 42

Cet objectif n'est pas pertinent pour justifier la mesure en cause à l'égard de la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Madame D., à savoir la catégorie des chômeurs âgés de plus de 50 ans.

Il est donc inutile d'examiner les arguments avancés par l'ONEm à l'égard du caractère approprié et nécessaire de la mesure au regard de cet objectif. De même, les éléments avancés par l'Auditorat général au sujet de cet objectif sont sans pertinence en l'espèce.

- **Motifs liés à l'atteinte d'un niveau d'emploi de 73,2% en 2020**

#### 43

Cet objectif, au contraire du précédent, ne vise pas exclusivement les jeunes travailleurs. Par conséquent, il est concevable que les moyens mis en œuvre pour rencontrer cet objectif soient appropriés et nécessaires en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée.

Force est cependant de constater que l'ONEm ne développe pas le moindre argument en relation avec cet objectif plus large que celui de la relance de l'emploi des jeunes.

Le dépôt, de manière brute et non commentée, de certains rapports annuels de l'ONEm et d'un rapport de la Cour des comptes ne permet à la cour d'exercer le contrôle strict qui lui imposé par la Constitution (articles 23 et 159 de la Constitution).

La cour relève encore qu'un passage du rapport annuel de 2015 évoque le pourcentage de sortie des allocations d'insertion vers un emploi (page 192 du rapport), information pouvant être de nature à justifier la mesure au regard de cet objectif. Cependant, les chiffres sont donnés de manière globale, sans distinction selon l'âge des chômeurs exclus<sup>16</sup>. Il est donc impossible de déterminer l'impact de la mesure au regard de l'objectif de remise au travail dans la catégorie de chômeurs de plus de 50 ans.

L'ONEm développe en outre globalement une argumentation fondée sur l'idée qu'un octroi illimité des allocations de chômage décourage l'acceptation d'un emploi alors que la limitation dans le temps de l'octroi d'allocations incite les chômeurs à retrouver plus

---

<sup>16</sup> Ce qui est assez étonnant car le tableau précédent (nombre de bénéficiaires d'allocations d'insertion qui ont perdu leur droit en raison de la mesure contrôlée) distingue les différentes catégories d'âge.

rapidement un emploi. Cette position n'est cependant pas étayée en ce qui concerne la catégorie des chômeurs plus âgés, qui sont indemnisés et donc soumis – en vain – à une recherche active d'emploi depuis plusieurs années.

#### 44

L'Auditorat général évoque pour sa part tout d'abord l'accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011. La cour rappelle à cet égard que la Cour de cassation<sup>17</sup> a considéré que « *les objectifs les plus 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 qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée* » ne sont pas de nature à démontrer le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée au regard de cet objectif pourtant particulièrement précis (73,2%).

La même analyse peut être retenue pour les programmes nationaux de réforme (PNR) et les décisions d'ajustements prises en Conseil des ministres, également évoqués par l'Auditorat général.

#### 45

Par conséquent, l'ONEm ne démontre pas non plus le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée au regard de cet objectif.

#### d) recul proportionné

#### 46

Pour autant que de besoin, la cour relève que l'ONEm ne démontre pas non plus que l'auteur de la norme aurait étudié d'autres possibilités de mise en œuvre de sa réforme qui auraient pu avoir un impact moins important en termes de protection sociale sur la catégorie de chômeurs concernée, tout en étant appropriées et nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.

#### 47

Pour le surplus, la cour rejoint la jurisprudence<sup>18</sup> qui considère que :

---

<sup>17</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be ; Voy. également Cass., 14 décembre 2020, R.G. n°S.19.0083.F. Contrairement à ce que soutient l'ONEm, la Cour n'est pas revenue sur cette jurisprudence dans son arrêt du 12 octobre 2020 (Cass., 12 octobre 2020, R.G. n° S.20.0004.F), qui n'avait trait qu'à des questions de motivation formelle de l'arrêt attaqué. Bien au contraire, la Cour a encore confirmé sa position par un arrêt du 19 avril 2021 (R.G. n° 20.0068.F, terralaboris.be), rejetant un pourvoi contre un arrêt de notre cour du 4 août 2020 (R.G. n°2019/AL/532).

<sup>18</sup> C. trav. Liège (division Liège), 4 août 2020, R.G. n°2019/AL/532 (cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi, rejeté par la Cour de cassation (Cass., 19 avril 2021, R.G. n° S.20.0068.F)).

*« 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 de la sécurité sociale ni, plus fondamentalement et certainement, pas à celui d'une insertion socio-professionnelle plus rapide et plus favorable. »*

### **6.1.3 Conclusion**

#### **48**

Rejoignant la position retenue par une partie de la jurisprudence<sup>19</sup> dès avant l'arrêt de la Cour de cassation du 14 septembre 2020<sup>20</sup>, la cour considère qu'il convient de confirmer le jugement dont appel en ce qu'il a décidé d'écarter de l'article 9, 2° de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et d'appliquer l'article 63 de cet arrêté royal dans sa version antérieure à celle applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2012. La cour ajoute cependant une réserve, celle du respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion.

L'appel est non fondé.

### **6.2 Demandes subsidiaire et infiniment subsidiaire de Madame D.**

#### **49**

La cour ayant fait droit à la demande principale de Madame D., ces demandes ne seront pas examinées.

### **6.3 Dépens**

#### **50**

Les dépens d'instance ont été liquidés par jugement *a quo*, qui subsiste.

#### **51**

---

<sup>19</sup> C. trav. Liège (division Liège), 4 août 2020, R.G. n°2019/AL/532 (cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi, rejeté par la Cour de cassation (Cass., 19 avril 2021, R.G. n° S.20.0068.F) ; C. trav. Bruxelles, 17 juin 2020, R.G. n°2019/AB/255.

<sup>20</sup> Cass., 14 septembre 2020, R.G. n°S.18.0012.F, juportal.be.

L'ONEm sera condamné aux dépens d'appel, liquidés par Madame D. à la somme de 189,51 EUR ainsi qu'au paiement de la somme de 20 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

**Après en avoir délibéré,**

**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,**

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

**Déclare l'appel recevable mais non fondé,**

**Confirme le jugement dont appel, sous cette émendation que la condamnation à rétablir Madame D. dans ses droits aux allocations d'insertion à partir du 3 novembre 2015 l'est sous la réserve du respect des autres conditions d'octroi des allocations d'insertion ;**

**Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, liquidés par Madame D. à la somme de 189,51 EUR ainsi qu'au paiement de la somme de 20 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.**

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,  
Daniel BLUM, Conseiller social au titre d'employeur,  
Colette DERBAUDRENGHIEN, Conseiller social au titre d'employé,  
Assistés de Nadia PIENS, Greffier,

Lesquels signent ci-dessous excepté Monsieur Daniel BLUM, Conseiller social au titre d'employeur, qui s'est trouvé dans l'impossibilité de le faire (article 785 du Code judiciaire).

Le Greffier

Le Conseiller social

Le Président

et prononcé anticipativement, en langue française à l'audience publique de la Chambre 2-E de la Cour du travail de Liège, division Liège, Annexe Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **VINGT DECEMBRE DEUX MILLE VINGT ET UN**, par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,  
Assistée de Nadia PIENS, Greffier,

Le Greffier

Le Président