



### Expédition

Délivrée à  
Pour la partie

le  
€  
JGR

Numéro du répertoire <b>2022 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>15/906/A</b>
Date du prononcé <b>25 avril 2022</b>
Numéro du rôle <b>2021/AL/542</b>
En cause de : <b>Mme D C/ OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI</b>

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

CHAMBRE 2-A

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Interlocutoire

\* Sécurité sociale – chômage – limitation dans le temps des allocations d'insertion - standstill – recul sensible ou significatif – nécessité d'une mise en état complémentaire

**EN CAUSE :**

ci-après Mme D, partie appelante,  
comparaissant par madame B., déléguée syndicale, porteuse de procuration

**CONTRE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, en abrégé ONEm, BCE 0206.737.484, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie intimée,  
comparaissant par Maître Laurence WIGNY, avocat à 4000 LIEGE, Rue de Joie 17

•

• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 10 janvier 2022, notamment :

- le jugement attaqué, rendu le 10 octobre 2016 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 6ème Chambre (R.G. 15/906/A) ;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 25 octobre 2016, inscrite initialement sous le n° de rôle 2016/AL/609, et notifiée à l'intimée le 26 octobre 2016 par pli judiciaire ;

- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, reçu au greffe de la Cour le 2 novembre 2016 ;
- le procès-verbal de l'audience du 16 novembre 2016 actant le renvoi au rôle contradictoire ;
- le procès-verbal de l'audience du 18 décembre 2019 actant l'omission d'office du rôle ;
- la demande de réinscription de la cause de la partie appelante remise au greffe de la Cour le 5 novembre 2021 ;
- la procuration de la FGTB remise au greffe de la Cour le 5 novembre 2021 ;
- les conclusions de l'appelante remises au greffe de la Cour le 5 novembre 2021 ;
- la réinscription de la cause par le greffe de la Cour sous le n° de rôle 2021/AL/542 ;
- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, en ce compris le dossier 2016/AL/609 de la Cour, reçu au greffe de la Cour le 9 novembre 2021 ;
- les avis de fixation de greffe basés sur l'article 730 § 2 du Code judiciaire adressés aux parties en date du 16 novembre 2021 ;
- les conclusions et le dossier de pièces de la partie intimée déposés à l'audience du 10 janvier 2022 ;
- la procuration déposée par la FGTB à l'audience du 10 janvier 2022 ;

Entendu les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 10 janvier 2022.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé par Monsieur Matthieu SIMON, déposé au greffe de la Cour le 24 janvier 2022 et communiqué aux parties le 25 janvier 2022.

Vu les conclusions en répliques de la partie appelante remises au greffe de la Cour le 14 février 2022.

•  
• •

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

Mme D. est née le XX XX 1970. Elle a commencé à bénéficier de ce qui s'appelait encore des allocations d'attente le 7 mai 1990, soit à l'âge de 19 ans, sur la base de ses études.

Fin 2011, le régime des allocations d'attente a été profondément revu. Celles-ci ont été supprimées en faveur des allocations d'insertion, également destinées à un public n'ayant pas encore rempli les conditions de stage pour pouvoir prétendre à des allocations de chômage au sens strict. Une différence notable entre les allocations d'attente et les nouvelles allocations d'insertion est que celles-ci sont, sous réserve de diverses exceptions qui n'ont pas trouvé à s'appliquer à Mme D., limitées à une durée maximale de 3 ans. Le nouveau régime, dont les traits essentiels ont été coulés dans l'article 63, §§ 2 à 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012, date qui a fait courir le délai de 3 ans à l'égard de Mme D.

La Dimona jointe à ses conclusions d'appel renseigne que Mme D. a commencé à travailler en ALE en juin 2014, avec un maximum de 45h par mois.

Par une décision du 8 janvier 2015 (jointe à la requête introductive d'instance), l'ONEm a fait savoir à Mme D. qu'elle n'ouvrait plus le droit aux allocations d'insertion à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Mme D. n'a guère développé la question de savoir ce qu'il est advenu d'elle suite à la suppression de ses allocations. Interpelée à ce sujet à l'audience, sa représentante a indiqué que depuis lors, elle dépendrait du CPAS au taux chef de ménage. Cette déclaration est toutefois contredite par les pièces. En effet, il ressort de l'extrait Dimona déposé par le syndicat que Mme D. a travaillé depuis lors. Outre quelques jours de travail en 2011 (du 28 au 30 juillet, du 1<sup>er</sup> au 6 août puis du 8 au 13 août), Mme D. a, depuis la suppression de ses allocations d'insertion, connu des périodes de travail des périodes plus substantielles dès 2015 (du 5 juin au 29 août 2015), la tendance se poursuivant en 2016 (du 13 juin au 31 août 2016, les 14 et 21 novembre 2016) et en 2017 (du 26 mai au 28 août et du 6 novembre au 22 décembre 2017). Un nouvel engagement a pris cours le 8 janvier 2018 et le contrat de travail semble avoir été toujours en cours au moment où la Dimona a été consultée. La Cour ignore si tel est encore le cas à l'heure actuelle, tout comme elle ignore s'il s'agit d'un contrat à temps plein ou à temps partiel.

Mme A. a contesté la décision d'exclusion devant le Tribunal du travail de Liège, division Liège, par un recours du 18 février 2015. Elle estimait conserver le droit aux allocations au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et faisait valoir une argumentation reposant sur la violation du standstill par la réglementation limitant dans le temps son droit aux allocations d'insertion.

Elle a par la suite précisé demander la condamnation de l'ONEm au paiement des allocations d'insertion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et que l'ONEm soit condamné aux intérêts, frais et dépens.

Statuant sur avis conforme de l'auditeur du travail, le Tribunal a estimé par son jugement du 10 octobre 2016 que le recours de Mme D. était recevable mais non fondé.

Mme D. a interjeté appel de ce jugement le 25 octobre 2016. Le dossier a ensuite été omis du rôle et réinscrit à la demande de Mme D.

## **II. OBJET DE L'APPEL**

Mme D. réitère son argumentation selon laquelle la réglementation en vertu de laquelle elle a perdu le bénéfice de ses allocations d'attente doit être écartée en raison de son incompatibilité avec une norme supérieure, en l'espèce le principe de standstill qui a son siège dans l'article 23 de la Constitution. Elle demande de dire son appel recevable et fondé et de condamner l'ONEm au paiement des allocations d'insertion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, « sans que celui-ci ne puisse considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable notamment en matière d'inscription comme demandeuse d'emploi ou de suivi d'activation par exemple ».

L'ONEm, pour sa part, demande de statuer ce que de droit quant à la recevabilité de l'appel mais de le déclarer en toute hypothèse non fondé, de confirmer le jugement entrepris, de confirmer la suppression dans le chef de Mme D. des allocations d'insertion à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 et, enfin, de statuer ce que de droit quant aux dépens. A titre subsidiaire, si par impossible la Cour retenait une violation de l'obligation de standstill et écartait la nouvelle mouture de l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage au profit de l'ancienne disposition la précédant directement, il estime qu'il y aurait lieu de retenir que l'assuré social est rétabli dans son droit aux allocations « sous réserve du fait qu'il remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse ».

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

Le ministère public a déposé un avis charpenté concluant à l'absence de violation du principe de standstill au motif que le recul significatif était justifié par des motifs d'intérêt général.

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

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

Le jugement du 10 octobre 2016 a été notifié le 11 octobre 2016. L'appel du 25 octobre 2016 a été introduit dans le délai légal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies. L'appel est recevable.

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

##### *Siège de la matière*

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

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

(...)

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

---

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

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

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

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

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

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

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

b) la période de formation professionnelle;

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

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

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

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

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

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

L'article 63 a été modifié depuis, mais le principe de la limitation dans le temps des allocations d'insertion n'a pas été modifié.

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

Le premier argument soulevé par Mme D. tient à la demande d'avis qui a été adressée au Conseil d'Etat. Mme D. estime en effet que la version actuelle de l'article 63, § 2, viole les articles 3, § 1<sup>er</sup> et 84, § 1, 2<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

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

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

Le Conseil d'Etat contrôle bien entendu l'urgence invoquée pour demander un avis en 5 jours et s'il estime qu'elle n'est pas présente, soit que la motivation de l'urgence soit tout simplement absente, soit qu'elle ne soit pas exacte ou pas pertinente, il déclare la demande d'avis non-recevable<sup>2</sup>, ce qui implique que l'avis émis se limite au constat de l'absence d'urgence et n'aborde pas les trois points précités. Lorsqu'au contraire il estime l'urgence établie, il ne motive pas ce constat.

Mme D. soutient que c'est à tort que le gouvernement, lorsqu'il a soumis l'avant-projet d'arrêté qui allait devenir l'arrêté royal du 28 décembre 2011, a invoqué l'urgence et

---

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

demandé un avis en 5 jours. Elle se prévaut de la sanction attachée par le droit public à cette invocation erronée de l'urgence dans le cas des arrêtés réglementaires.

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

Bien que l'avis ne soit pas déposé, les parties s'accordent pour dire qu'il a été demandé et obtenu sous le bénéfice de l'urgence.

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

« Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il

---

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

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

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

est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté le plus vite possible et ceci déjà à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 »

Cette motivation met en avant plusieurs points :

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

Il est manifeste qu'un objectif à atteindre en 2020 ne justifie en rien que l'avis du Conseil d'Etat soit sollicité en 5 jours plutôt qu'en 30 en fin d'année 2011.

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

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

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

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

Vu le contexte dans lequel cet arrêté a été adopté, après une crise post-électorale sans précédent qui a vu le pays en affaires courantes pendant 18 mois, la Cour conçoit aisément que reprendre en mains le budget ait été une priorité absolue et réellement urgente pour le gouvernement nouvellement formé et que la refonte du stage et des allocations d'attente en stage allocations d'intégration (qui excède la simple limitation dans le temps des indemnités) ait été une nécessité à cet égard.

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

C'est à bon droit que l'auteur de l'avant-projet d'arrêté royal a invoqué l'urgence. En outre, la suite de la procédure (avis le 21 décembre 2011, publication de l'arrêté royal au Moniteur Belge le 30 décembre 2011, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012) démontre que l'auteur du projet a eu un comportement cohérent avec l'urgence invoquée.

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

### *Notion d'effet standstill*

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

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

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

Ces droits comprennent notamment :

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

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

3° le droit à un logement décent;

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

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

6° le droit aux prestations familiales ».

Cette disposition constitue un programme que le Constituant fixe au législateur, un but à atteindre, et non un catalogue de droits exigibles devant les cours et tribunaux. Comme le dit la Cour constitutionnelle, « l'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de

mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes »<sup>6</sup>.

S'il est unanimement admis que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct, il n'est toutefois pas dépourvu d'effets juridiques. D'une part, il impose au juge confronté à plusieurs interprétations possibles de normes inférieures de privilégier une interprétation conforme à la Constitution<sup>7</sup>. D'autre part, puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, *a contrario*, légiférer à rebours des droits déjà garantis<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> C.C., n°136/2019, 17 octobre 2019, [www.const-court.be](http://www.const-court.be). Ou, pour reprendre une formulation alternative dans un autre arrêt, C.C., n° 148/2009, 24 octobre 2019, [www.const-court.be](http://www.const-court.be) : « L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par une « rémunération équitable ». Il ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale. Il impose au législateur compétent de garantir ces deux droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine » ».

<sup>7</sup> D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre », in Q. DETIENNE et H. MORMONT (dir.), Questions choisies en droit de la sécurité sociale, CUP, Liège, Anthémis, 2021, p. 483, J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 680.

<sup>8</sup> D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre », in Q. DETIENNE et H. MORMONT (dir.), Questions choisies en droit de la sécurité sociale, CUP, Liège, Anthémis, 2021, p. 488 et s., 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 », *C.D.S.*, 2020/3-4-5, p. 102, H. MORMONT, « Protéger la protection sociale ? Les droits fondamentaux peuvent-ils servir de bouclier pour les acquis sociaux ? », *Rev. Dr. ULiège*, 2018/1, p. 220, Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 242, J.-F. NEVEN, « Les droit sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tensions », *Pli juridique*, 2020/51, p. 33, D. VAN EECHKHOUTTE et L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materieel en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State, *R. W.*, 2020-21/29, p. 1123 et s. Dans sa thèse de doctorat plus ancienne consacrée à l'exigibilité des droits économiques et sociaux, G. Maes expose très clairement les rapports qui existent entre droit subjectif et effet standstill (G. MAES, *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*, Anvers, Interscientia, 2003, p. 110, n° 223) : « Standstill is te omschrijven als de effectiviteitgarantie van normatieve teksten (niet noodzakelijk internationale bepalingen) die (enkel of voornamelijk) een te bereiken doel aangeven of die van de Staat uitvoeringsmaatregelen vereisen alvorens afdwingbaar te worden in het subjectief contentieux. De geïncorporeerde verdragsbepaling is onvoldoende duidelijk en volledig opdat de burger zich op deze bepaling kan beroepen om voor de nationale rechter de erkenning en bescherming van een door de bepaling verleend subjectief recht af te dwingen, toch kan deze bepaling voldoende duidelijk en volledig zijn opdat zij de overheid zou verplichten zich te onthouden van maatregelen (wetgevend, bestuurlijk, feitelijk) die indruisen tegen de doelstelling van de betrouwen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen".

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

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

« Déduit *a contrario* du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection »<sup>9</sup>.

Cet effet de standstill peut être reconnu à une convention internationale ratifiée par la Belgique mais dépourvue d'effet direct<sup>10</sup>, comme la Charte sociale européenne.

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

Le standstill n'a néanmoins pas d'effet paralysant. S'il s'oppose à tout recul significatif dénué de justification raisonnable reposant sur des motifs d'intérêt général dans le niveau de protection des droits visés, il n'interdit pas à l'Etat de modifier sa législation<sup>11</sup>.

L'existence d'un effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution est reconnu de longue date tant par le Conseil d'Etat<sup>12</sup> que la Cour de cassation<sup>13</sup> et la Cour

---

<sup>9</sup> I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos Verlagsgesellschaft, coll. Droits fondamentaux, 2008, p. 472, n° 464.

<sup>10</sup> L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 804.

<sup>11</sup> G. MAES, *De afdwingbaarheid...*, *op. cit.*, p. 135 et s., G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in art. 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *R.W.*, 2005-2006, p. 1089 ("Zo is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat bij aanhoudende economische crisis met grote budgettaire problemen het niet langer mogelijk is om grote groepenwerklozen onbeperkt in de tijd werkloosheidsvergoedingen uit te keren. De standstillwerking van deze grondwetsbepaling mag dit niet onmogelijk maken"). Voy. également, dans le même sens, L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 806

<sup>12</sup> C.E., n° 32.989 et 32.990, 6 septembre 1989, *A.P.M.*, 1990, p. 276, note M. DUMONT, *J. dr. jeun.*, 1989, p. 29, note M. LUCAS, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1294, note P.H., *Rev. dr. étr.*, 1991, p. 364, note, *T.B.P.*, 1990 (reflet), p. 363.

constitutionnelle<sup>14</sup>. Les conceptions du standstill des trois hautes juridictions convergent très largement.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de standstill, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général »<sup>15</sup>. Dans un arrêt fort remarqué, il a précisé la méthodologie qu'il entendait appliquer : « Ainsi, pour établir une violation de l'obligation de standstill, il y a lieu d'abord de constater une diminution du niveau de protection, ensuite de vérifier le caractère sensible de cette régression et enfin de démontrer que les justifications avancées ne constituent pas des motifs d'intérêt général admissibles. Par ailleurs, c'est au regard de la législation applicable au moment de l'introduction de la modification critiquée qu'il faut examiner si cette modification implique un recul sensible du niveau de protection »<sup>16</sup>.

La Cour constitutionnelle, quant à elle, considère que « l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général »<sup>17</sup>.

L'antienne actuelle de la Cour de cassation s'énonce comme suit<sup>18</sup> :

« L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'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

---

<sup>13</sup> Cass., 20 décembre 1990, *Pasin.*, 1991, p. 392, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1999, note R. ERGEC, *Rev. Dr. Étr.*, 1991, p. 117. Il s'agissait néanmoins d'une application implicite de la notion de standstill.

<sup>14</sup> Le premier arrêt à l'avoir reconnu date de 1992: C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, [www.const-court.be](http://www.const-court.be), *M.B.*, 4 juin 1992, *T.O.R.B.*, 1992-92, p. 247, note K. DE FEYTER.

<sup>15</sup> C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be). Dans le même sens, C. E., n° 249.150, 4 décembre 2020, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be) et par extrait dans *A.P.T.*, 2021/3, p. 546.

<sup>16</sup> C. E., n° 243.760, 20 février 2019, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), *A.P.T.*, 2020/2, p. 234, note Y. MOSSOUX, également publié dans I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 67 avec notre L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE et p. 540 avec note L. TRIAILLE.

<sup>17</sup> C. C., n° 133/2015, 1<sup>er</sup> octobre 2015, B. 7. et s., [www.const-court.be](http://www.const-court.be), *A.P.T.*, 2016, liv. 1, 37, note J. HENEFFE, *Rev. dr. étr.*, 2015, liv. 184, 365, note, *T. Vreemd.*, 2016, liv. 1, 87, note. Plus récemment : C. C., n°136/2019, 17 octobre 2019, B.23, [www.const-court.be](http://www.const-court.be) et C. C., n° 148/2009, 24 octobre 2019, B.22.2, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>18</sup> Cass., 14 décembre 2020, S.19.0083.F et Cass., 19 avril 2021, S.20.0068.F, inédits. Dans le même sens, toujours en matière d'allocations d'insertion : Cass., 14 septembre 2020, Cass., 5 mars 2018, [www.juportal.be](http://www.juportal.be). En matière de rémunération et d'allocations aux personnes handicapées, avant l'approfondissement de la notion : Cass., 18 mai 2015, Cass., 15 décembre 2014.

liés à l'intérêt général ; la réduction du niveau de la protection ne peut être disproportionnée.

Il n'existe pas de principe général du droit de la proportionnalité qui serait contenu dans cette disposition constitutionnelle mais s'en distinguerait.

La disposition constitutionnelle précitée s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations à caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées ».

La Cour de cassation a précisé dans les mêmes arrêts que le standstill s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Bien que certaines études s'interrogent sur la différence de sens entre les adjectifs « sensible » et « significatif » et la différence d'approche dont le choix de vocabulaire serait l'expression, notre Cour les considère comme synonymes, tout comme les termes recul et régression.

Il y a lieu de procéder par étapes :

- Vérifier si l'assuré social a ou non ressenti du fait de la modification de la législation applicable une réduction sensible (ou significative dans la terminologie de la Cour constitutionnelle) de son degré de protection antérieur. On verra que cette étape appelle des approfondissements substantiels.
- Dans l'affirmative, examiner s'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.
- Si de tels motifs existent, vérifier si le recul infligé est proportionné aux motifs d'intérêt général.

### *Existence d'une régression sensible*

La question de l'appréciation du recul significatif ou sensible pose plus de questions que les écrits de procédure ne semblent le considérer. La doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle récentes ont revivifié le débat à ce sujet. Le contentieux étant d'ordre public, il y a lieu de les soulever d'office.

### *Existence d'une régression sensible – charge de la preuve*

Une première question doit être évacuée, celle de la charge et du risque de la preuve du recul significatif.

C'est à l'assuré social qu'il appartient de démontrer un amoindrissement du niveau de protection préalablement reconnu à un droit fondamental, et c'est lui qui subira les conséquences d'une absence d'éléments en ce sens<sup>19</sup>.

C'est donc à Mme D. de démontrer qu'elle a été victime d'une régression sensible.

### *Existence d'une régression sensible – nécessité de distinguer diverses catégories*

Un point délicat est de savoir si la régression sensible doit s'apprécier au regard des effets de la norme sur l'ensemble de ses destinataires, ou s'il y a lieu de distinguer selon les cas d'espèce, soit en raisonnant par sous-catégories, soit en appréciant dans chaque cas individuel.

Cette question est épineuse, car elle touche à l'articulation entre le contentieux de droit subjectif dans le cadre duquel la Cour est saisie et le contrôle de légalité objectif qu'elle doit effectuer à titre d'incident<sup>20</sup>.

Notre Cour est saisie au premier chef d'un recours de Mme D. visant à être rétablie dans le droit subjectif aux allocations d'insertion qu'elle revendique. A l'occasion de cette contestation, elle invoque l'article 159 de la Constitution et postule l'écartement de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précité, lequel a introduit la modification qui lui fait grief.

---

<sup>19</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 », *C.D.S.*, 2020/3-4-5, p. 106.

<sup>20</sup> Les difficultés liées à cette articulation sont résumées par J.-F. NEVEN, « Les droit sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tensions », *Pli juridique*, 2020/51, p. 38.

L'argument qu'elle fait valoir pour mettre en œuvre le contrôle diffus de compatibilité avec toute norme supérieure prévu par cet article est une violation du principe de standstill qui a son siège dans l'article 23 de la Constitution.

Certains soutiennent que la nature objective de l'incident (le contrôle de la conformité à l'obligation de standstill de la modification litigieuse) s'oppose à toute prise en considération de la situation particulier de l'assuré social concerné.

C'est une approche qu'il convient de nuancer. Un contrôle objectif n'exclut pas nécessairement la prise en considération de la situation de l'intéressé.

Tout d'abord, dans la conception défendue par la Cour de cassation, l'article 159 de la Constitution peut conduire à écarter non seulement des actes réglementaires mais aussi des actes individuels. Face à un acte individuel, dans le cadre d'un contentieux tout aussi objectif, c'est (forcément) la situation de fait du seul assuré social concerné qui sera examinée pour, p. ex., écarter à l'occasion d'une demande de titre une décision administrative antérieure non contestée établissant un indu parce qu'elle serait illégale.

La situation est-elle nécessairement différente lorsqu'il s'agit de contrôler la légalité d'un acte réglementaire ?

Il est exact que l'application de l'article 159 de la Constitution implique de faire le procès de la norme et non celui des droits de son destinataire.

Certes, dans certains cas, peut-être nombreux, le procès de ladite norme est, d'une part, totalement indépendant de la situation de son destinataire et, d'autre part, applicable à tous les destinataires de la norme sans qu'il y ait lieu de distinguer en fonction de la situation de fait. Ainsi, si la Cour avait dû arriver à la conclusion que c'est de façon abusive que le Conseil d'Etat avait été sollicité dans l'urgence, la conclusion aurait été la même quelle qu'aient pu être les mérites ou les faiblesses du dossier concret et aurait été transposable dans n'importe quel autre cas du même type, sans qu'il faille se poser la moindre question.

Des exemples en sens contraire sont néanmoins concevables : cela dépend de la norme qui sert d'appui au mécanisme de contrôle de conformité au droit supérieur. Un contrôle de conformité pratiqué au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique nécessairement de distinguer des catégories au sein des destinataires de la norme. Il s'agit pourtant bien d'un contrôle objectif. Ainsi, si un assuré social devait demander de laisser inappliqué l'arrêté royal du 28 décembre 2011 au motif qu'il serait discriminatoire dans son cas, c'est au regard de sa situation concrète et de celle des personnes dans le même cas,

mise en balance avec celle des autres destinataires de la norme, qu'il y aurait lieu de trancher.

L'article 159 n'est, en tant que tel, pas un obstacle à une appréciation individualisée de la situation. Qu'en est-il lorsque l'article 159 de la Constitution est articulé avec le principe du standstill, qui suppose lui-même un contrôle de norme à norme ?

La première étape du contrôle du respect de standstill est précisément de s'assurer qu'un recul sensible ou significatif a été infligé. Mais infligé à qui ? A tous les destinataires de la norme ? A une partie de ceux-ci ou au seul assuré social dont le cas est examiné ?

Il est certain qu'être exclu d'un régime non contributif qui présente l'immense avantage de ne pas prendre en considération les ressources du bénéficiaire et d'avoir pour seul éventuel recours des régimes (revenu d'intégration ou aide sociale) qui sont centrés sur l'impécuniosité n'est pas une situation de départ très favorable.

L'examen ne peut toutefois s'arrêter là.

Le rapport annuel 2015 de l'ONEm déposé au dossier renseigne (p. 190) que, en 2015, 29.155 personnes ont perdu leur droit aux allocations d'insertion suite à la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Il s'agit à 39,6% de femmes et à 60,4% d'hommes. Les personnes touchées par la mesure habitaient à 66,1% en Wallonie et à 16,5% en Flandre. 14,1% des personnes concernées étaient âgées de moins de 25 ans, 23,9% de 25 à 29 ans, 39,1% (c'est le groupe le plus important) de 30 à 39 ans, 19,1% de 40 à 49 ans et seulement 3,8% de 50 ans ou plus. Enfin, 62,2% des personnes exclues du bénéfice des allocations d'insertion étaient cohabitantes, contre 12,7% d'isolés et 25,1% de chefs de famille.

On peut déduire de ces chiffres que la masse des assurés sociaux touchés par la décision de fin des allocations d'insertion est extrêmement hétérogène, allant du « jeune » chômeur à qui il ne manque que quelques jours de travail pour accomplir son stage d'attente et accéder aux allocations de chômage au sens propre, au demandeur d'emploi à qui 25 années d'accompagnement n'ont pas permis de trouver un emploi.

Il est manifeste que des situations de fait extrêmement différentes cohabitent parmi les personnes touchées par l'exclusion, et que les conséquences concrètes que cela a pour les assurés sociaux (l'approche dite conséquentialiste qui est développée par le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle, soit deux juges du strict contentieux objectif, sera développée *infra*) sont dès lors potentiellement très différentes.

Autrement dit, parmi les milliers de destinataires de la norme, il peut parfaitement se concevoir que certains n'aient pas subi de régression<sup>21</sup> ou pas de régression *sensible*<sup>22</sup>, même s'il est probable que ce n'est sans doute pas le cas de l'immense majorité des personnes qui ont vu disparaître leurs allocations d'insertion.

On objectera que rationnellement, une personne n'ayant pas subi de conséquence négative suite à la suppression des allocations d'insertion n'a pas de motif d'entreprendre une procédure, pas plus qu'elle n'a d'intérêt à l'action au sens procédural. C'est exact en théorie, mais l'expérience judiciaire démontre que la réalité dépasse souvent la fiction et que, dans un contentieux de masse comme celui du standstill, où les dossier ont dû être mis en état au pas de charge sans qu'il soit toujours possible d'illustrer la situation concrète des personnes concernées avant et après la suppression des allocations d'insertion (le dossier de Mme D. en est l'illustration puisque sa situation concrète est inconnue), une vérification n'est pas insensée.

Toujours est-il que face à un public de destinataires aussi disparate, il n'y a pas de sens à vouloir décider *in abstracto* une bonne fois pour tous si la norme litigieuse engendre une régression sensible pour tous. Outre que cela impliquerait d'avoir des informations fiables sur toutes les personnes concernées en temps réel, ce qui semble fort périlleux, trancher de façon indistincte impliquerait en effet de traiter de la même façon des personnes qui sont dans des situations différentes face au recul, et donc de violer les articles 10 et 11 de la Constitution. Pour rendre compte de ces différences, il convient de subdiviser la masse des destinataires de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 en catégories.

Le recours à des catégories de personnes au sein des destinataires de la norme a fait l'objet d'une analyse de l'avocat général Génicot dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018<sup>23</sup> :

---

<sup>21</sup> Les montants des allocations d'intégration sont tellement faibles que pour certaines catégories, le revenu d'intégration est plus élevé. Pour un isolé, surtout s'il est âgé de moins de 20 ans, le revenu d'intégration sera probablement plus élevé que les allocations d'insertion. Un bénéficiaire d'allocation d'intégration qui bénéficiait d'un complément de la part du CPAS avant de voir ses allocations supprimées aurait logiquement dû obtenir un revenu d'intégration barémique à charge du CPAS. En fonction de la situation familiale et des ressources des éventuels cohabitants, il est théoriquement possible qu'un bénéficiaire d'allocations d'intégration qui n'avait pas recouru à son droit à un complément du CPAS ait vu ses revenus augmenter moyennant le respect de la condition de disposition au travail. Cela ne tranche pas la question de savoir si, à montant égal ou supérieur perçu au CPAS, l'assuré social a subi un recul significatif, mais c'est assurément un élément à prendre en considération.

<sup>22</sup> P. ex. dans le cas, certes fort théorique, de demandeurs d'emploi par ailleurs nantis pour qui la perte de quelques centaines d'euros par mois serait négligeable.

<sup>23</sup> Concl. av. gen. GENICOT avant Cass., 5 mars 2018, [www.juportal.be](http://www.juportal.be).

«On ne peut en effet pas perdre de vue à ce stade que « L'article 23, alinéa premier de la Constitution n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et 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 » (C. Const., 27 juillet 2011, Arrêt n° 135/2011, numéro du rôle 4989, B.8.1., p. 20.).

L'appréciation du recul significatif à l'aune de l'intérêt général, sous l'angle de l'article 23 de la Constitution peut donc s'opérer de façon sélective, distinctive et casuelle ».

En conclusion, il se justifie de vérifier si Mme D. appartient à une catégorie de personnes qui a subi un recul significatif en vertu de la norme attaquée. Dès lors que la charge et le risque de la preuve reposent sur elle, il serait manifestement déraisonnable de lui demander d'apporter une preuve concernant toute la catégorie des personnes subissant un recul significatif. Il lui appartient de démontrer appartenir à la catégorie des perdants de la réforme en illustrant le seul cas dont les spécificités lui soit accessible : le sien.

Reste à voir ce qu'il faut entendre par régression sensible.

#### *Existence d'une régression sensible –intensité du recul requis*

Selon la définition de la Cour de cassation, l'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'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.

Certes, en vertu de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précité, Mme D. a vu son droit aux allocations d'insertion limité à 36 mois alors qu'il était précédemment illimité. Il ne fait aucun doute que, de façon théorique et abstraite, Mme D. a vu réduire le niveau de protection *offert par la réglementation sur les allocations d'insertion* par rapport au régime antérieur puisqu'elle en a perdu le bénéfice. Ce constat ne suffit toutefois pas à clore le débat sur le recul sensible qu'elle aurait subi.

A part quelques poches de résistance, il n'est plus réellement contesté que, pour être susceptible de violer le standstill, le recul doit être sensible ou significatif<sup>24</sup>. La jurisprudence est en tout cas fixée en ce sens.

Apprécier ledit caractère sensible implique de porter un regard sur la situation globale et concrète de la personne qui invoque le standstill.

La doctrine récente<sup>25</sup> a en outre mis l'accent sur une approche issue du strict contentieux objectif prenant en compte les effets concrets de la mesure et les effets globaux de la réforme dans laquelle s'inscrit les mesures. Ces commentaires reposaient sur un arrêt du Conseil d'Etat relatif à une réforme des aides aux personnes handicapées qui revoyait à la baisse de plusieurs dispositifs<sup>26</sup> :

« Toujours en n'ayant égard qu'aux mesures visées dans les trois dernières catégories évoquées dans la requête, si les requérantes sont en défaut d'établir que chacune de celles-ci, prise individuellement, implique une diminution sensible du niveau de protection offert, il convient toutefois d'avoir égard à la circonstance qu'il est fréquent que les besoins des personnes handicapées portent sur plusieurs aides. Dans de telles hypothèses, qui ne peuvent donc être considérées comme exceptionnelles, le cumul de plusieurs mesures est de nature à aboutir à un recul sensible du niveau de protection, même si chacune de celles-ci ne peut être considérée comme ayant nécessairement en elle-même un tel impact.

(...)

Force est en outre de constater que là où les aides existantes sont maintenues - mais dans des conditions moins favorables pour les bénéficiaires -, les régressions instaurées par l'arrêté attaqué, qui, ainsi qu'il a été souligné ci-avant, sont de nature à affecter simultanément le même bénéficiaire, se combinent avec l'instauration de la "contribution financière" imposée pour toute aide accordée par l'AWIPH, hormis

---

<sup>24</sup> D. BARTH, « Le droit constitutionnel à la sécurité sociale : un principe de standstill, et quoi d'autre », in Q. DETIENNE et H. MORMONT (dir.), *Questions choisies en droit de la sécurité sociale*, CUP, Liège, Anthémis, 2021, p. 497 ; Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 248 et s. ;

<sup>25</sup> Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 241 et s. ; D. VAN EECKHOUTTE et L. BURSENS, "Het standstill-beginsel houdt een verscherpte materieel en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 va 20février 2019 van de Raad van State, *R. W.*, 2020-21/29, p. 1123 et s.

<sup>26</sup> C. E., n° 243.760, 20 février 2019, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), *A.P.T.*, 2020/2, p. 234, note Y. MOSSOUX, également publié dans I. HACHEZ et J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 67 avec notre L. BURSENS et D. VAN EECKHOUTTE et p. 540 avec note L. TRIAILLE.

les montants octroyés pour les voiturettes et les chiens-guides. Dans de telles circonstances, il doit être considéré que l'arrêté attaqué entraîne de manière globale un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert, sans qu'il soit besoin d'établir le caractère sensible du recul induit par chacune des mesures adoptées par l'acte attaqué ».

Non seulement, dans l'extrait précité, le Conseil d'Etat a envisagé de façon globale plusieurs mesures qui, individuellement auraient pu être considérées comme mineures, mais il importe d'ajouter que dans la suite de l'arrêt, il a également examiné, avant de les estimer sans pertinence, les mécanismes issus de la réforme soulevés par l'autorité comme étant de nature à compenser l'impact de la norme attaquée.

Cette analyse a été qualifiée de *conséquentialiste*, parce que les conséquences de l'application de la norme sur les titulaires de droit fondamental sont prises en considération<sup>27</sup>.

Cet arrêt est également important en ce qu'il a pris en considération, fût-ce pour les rejeter, les « compensations » que l'auteur de la norme estimait pouvoir faire valoir dans le cadre de la réforme. Ici aussi, c'est une approche globale et concrète qui a été privilégiée.

Dans la même veine, il convient de souligner également un important arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 octobre 2019<sup>28</sup>. L'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités » avait formé un recours en annulation contre, en substance, de nouvelles dispositions du Code flamand du logement qui obligeaient les locataires d'une habitation sociale sise dans une commune de la région de langue néerlandaise autre que l'une des communes de la frontière linguistique à disposer d'une aptitude linguistique au néerlandais. Les requérants considéraient qu'il s'agissait d'un recul du degré de protection de leur droit au logement

La Cour constitutionnelle a posé le principe selon lequel l'examen d'une réduction significative du degré de protection impliquait de tenir compte du contexte législatif des dispositions attaquées (B.27.). Par conséquent, elle a très soigneusement examiné la situation du locataire social avant et après l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, et ce, non seulement au regard de celle-ci (qui portait sur une connaissance minimale du néerlandais, alors qu'auparavant était seule exigée la disposition à l'apprendre) mais aussi en prenant en considération d'autres règles du même Code flamand du logement issues de

---

<sup>27</sup> Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 252.

<sup>28</sup> C. C., n° 136/2019, 17 octobre 2019, [www.const-court.be](http://www.const-court.be).

la même réforme qui trouvait à s'appliquer aux locataires et candidats locataires. Son examen a donc tenu compte du contexte normatif global et non de la seule disposition épinglée par les requérants. Le bilan qu'elle a tiré de cet examen est le suivant :

« Dans ces circonstances, la connaissance du néerlandais imposée par les dispositions attaquées contribue à la mise en œuvre du droit à un logement décent des locataires visés par ces dispositions.

B.29.8. Il résulte de ce qui précède que, depuis l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, l'obligation d'ordre linguistique liée à la location d'une habitation sociale n'entraîne dès lors pas une réduction du degré de protection du droit à un logement »<sup>29</sup>.

A l'instar du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle, notre Cour est convaincue qu'il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des normes applicables à la catégorie ou sous-catégorie concernée par la norme en question et de mesurer un recul à l'aune de leur mise en œuvre concrète.

En effet, il convient de prendre en compte « la situation matérielle concrète de la catégorie de personnes destinataire de la norme litigieuse afin de déterminer si cette dernière lui cause un dommage. Dans le cadre de cette approche, les parties pourront produire des pièces permettant d'établir ou d'infirmer la dégradation de la situation des destinataires de la norme ou les difficultés auxquelles ils sont confrontés (sur le plan général, il s'agit

---

<sup>29</sup> Un autre arrêt (C.C., n° 148/2009, 24 octobre 2019) relatif à la prise en compte des années d'étude dans le secteur public se réfère aussi, quoi que de façon moins claire, aux mesures compensatoires prévues par la réforme critiquée :

« B.23. D'abord, les dispositions attaquées créent des droits nouveaux pour les agents de la fonction publique qui peuvent valoriser un diplôme de l'enseignement supérieur même si celui-ci n'est pas requis pour l'exercice de leur fonction, ce qui n'était pas possible dans le cadre de la législation antérieure.

Par ailleurs, comme il est dit en B.16.3, le législateur a rencontré l'interrogation formulée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 60.770/4 du 5 janvier 2017. Les mesures attaquées n'entraînent pas un recul significatif du montant de la pension pour la majorité des fonctionnaires, sans compter que la validation de ce diplôme par le rachat de leurs années d'études peut avoir un effet positif sur le montant de la pension de certains agents publics.

Enfin, les objectifs, mentionnés en B.3.3 et en B.3.5, d'harmoniser les régimes de retraite des travailleurs du secteur privé et des agents du secteur public, ainsi que d'assurer à long terme la viabilité des finances publiques, justifient que les autorités prévoient la fin de la gratuité de la prise en compte du diplôme requis, tout en maintenant les droits acquis et tout en permettant la prise en compte de la bonification du diplôme pour le calcul de la pension, moyennant le paiement d'une cotisation de régularisation ».

d'études, de rapports, de statistiques, etc. ; sur le plan particulier, de factures, déclarations fiscales, bilan comptable, bilans et certificats médicaux, témoignages, attestations, etc.) »<sup>30</sup>.

La Cour a déjà indiqué que de nombreuses personnes se trouvant dans des situations très diverses ont été exclues du bénéfice des allocations d'insertion, et qu'il serait erroné de considérer qu'elles ont automatiquement connu un recul significatif. L'assuré social qui invoque le standstill doit uniquement démontrer appartenir à une des sous-catégories de bénéficiaires touchés par le recul.

La question est donc de savoir, concrètement, à quelles prestations sociales Mme D. pouvait prétendre avant et après la suppression de ses allocations d'intégration, à quelles conditions, et si la différence entre les deux situations révèle une régression sensible.

Deux aspects méritent d'être approfondis par les parties afin de pouvoir statuer sur ce point.

Le premier est relatif à la prise en compte d'éventuels mécanismes compensatoires mis en place par la réforme (ou éventuellement par une réforme postérieure ayant sorti ses effets avant la décision litigieuse), à l'exclusion de tempéraments préexistants, comme l'existence d'un CPAS. C'est probablement l'ONEm qui se sentira appelé à les développer cet aspect.

Le second touche à l'approche conséquentialiste, et à la façon dont il convient de l'adapter au caractère subjectif du contentieux dans lequel l'incident de contrôle objectif vient s'enchâsser.

Il convient de prendre en considération la situation matérielle concrète de la personne exclue du bénéfice des allocations d'insertion. La comparaison de la situation avant / après ne peut toutefois se limiter à une comparaison de montants. C'est le niveau de protection sociale qui est en jeu.

A supposer même que Mme D. se soit adressée au CPAS et ait perçu une somme légèrement supérieure, ainsi que c'est théoriquement possible, il convient de tenir compte du fait que le régime du revenu d'intégration permet de prendre en considération, selon diverses modalités, les revenus de certains cohabitants avec des conséquences sur ce qu'il subsiste pour l'intéressé (à supposer que Mme D. ait un conjoint qui voie ses ressources augmenter, cela est de nature à avoir un impact sur son revenu d'intégration mais non sur des allocations d'insertion).

---

<sup>30</sup> Y. MOSSOUX, « L'arrêt « Cwass » du Conseil d'Etat : perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale ? », *A.P.T.*, 2020, p. 252. Voy. également J.-F. NEVEN, « Les droit sociaux et l'article 23 de la Constitution : une jurisprudence sous tensions », *Pli juridique*, 2020/51, p. 36.

En l'espèce, on ignore quasi tout de la situation concrète de Mme D. : combien percevait-elle au titre d'allocations d'insertion, quelle était sa situation familiale, a-t-elle fait une démarche auprès du CPAS, avec quel résultat, quelles ont été ses ressources propres et celles de sa famille avant et après la suppression des allocations d'insertion, la couverture mutuelliste de la famille a-t-elle été mise en péril... ? Autant de questions qui n'ont pas été abordées alors que ces informations sont nécessaires.

La Dimona déposée par Mme D. donne à penser qu'elle a commencé à travailler, de façon peut-être pérenne, début 2018. La Cour souhaite savoir si elle a actuellement travaillé suffisamment pour accomplir son stage d'attente et entrer dans le champ d'application des allocations de chômage au sens strict plutôt que des allocations d'insertion (l'ONEm devrait être en mesure de facilement fournir cette information).

Un éventuel accès aux allocations de chômage au sens strict aurait probablement un effet sur la période litigieuse, que Mme D. doit préciser. La période litigieuse pourrait bien entendu être plus large que l'intervalle durant laquelle Mme D. n'a pas perçu d'allocations d'insertion et inclure la durée du stage au cours duquel elle a travaillé tout en n'ayant pas pu bénéficier d'allocations si elle avait perdu son emploi.

A supposer que la période litigieuse soit circonscrite, il importe tout particulièrement que Mme D. donne le détail de sa situation familiale et des ressources des autres membres du ménage, afin de permettre une analyse comparative de la protection sociale qui été la sienne et de celle à laquelle elle aurait pu prétendre si elle avait continué à bénéficier d'allocations d'insertion.

La Cour ne peut se prononcer sur un recul sans avoir ces informations. Les parties, et plus particulièrement Mme D., sont invitées à compléter leur dossier.

#### *Autres conditions d'octroi*

Depuis les premières décisions en matière de standstill, rendues dans le courant de l'année 2016, le contentieux a vu émerger une autre nouvelle sous-problématique : la question de savoir si le constat de la violation du principe de standstill permet de rétablir l'assuré social dans ses droits.

L'ONEm souhaite que, à supposer qu'il y ait lieu d'en revenir à la version antérieure de la réglementation, Mme D. soit rétablie dans son droit « sous réserve du fait qu'elle remplisse les autres conditions d'octroi des allocations durant la période litigieuse », tandis que Mme

D. entend que l'arrêt à intervenir interdise à l'ONEm de « considérer a posteriori que la période d'interruption consécutive à sa décision lui soit reprochable notamment en matière d'inscription comme demandeuse d'emploi ou de suivi d'activation par exemple ».

Cet aspect n'a toutefois pas été développé dans les conclusions, alors qu'il a un impact évident sur la solution du litige. Mme D. réclame des allocations d'insertion pour le passé, mais s'il est établi qu'en tout état de cause, à supposer même qu'il faille revenir à l'état antérieur de la réglementation, elle ne remplit pas les conditions d'octroi, y aurait-il nécessairement lieu d'examiner plus avant l'argument du standstill ?

Il y a lieu que l'ONEm fasse valoir les conditions qu'il estime non rencontrées en l'espèce et que Mme D. fasse valoir ses arguments à cet égard.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

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

après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

- Dit l'appel de Mme D. recevable
- Dit que c'est à bon droit que l'avis du Conseil d'Etat a été sollicité sous le bénéfice de l'urgence
- Réserve à statuer pour le surplus, et ordonne en application des articles 774 et 775 du Code judiciaire, la réouverture de débats pour permettre aux parties de mettre le dossier en état concernant :
  - o l'existence d'éventuels mécanismes compensatoires mis en place par la réforme ou une réforme postérieure ayant sorti ses effets avant la décision litigieuse (et non l'existence de tempéraments préexistants, comme l'existence d'un CPAS) ayant eu ou pu avoir un impact sur les conséquences concrètes de la réforme sur Mme D.

- la limitation éventuelle de la période litigieuse et la question d'un recul sensible concrètement subi par Mme D. durant celle-ci au regard de sa situation de fait, dont la Cour doit être plus largement informée
  - la question des autres conditions d'octroi litigieuses
- Dit que Mme D. déposera et communiquera ses conclusions d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le 30 mai 2022
  - Dit que l'ONEm déposera et communiquera ses conclusions d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le 30 juin 2022
  - Dit que Mme D. déposera et communiquera ses conclusions de synthèse d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces complémentaires au plus tard le 29 juillet 2022
  - Dit que l'ONEm déposera et communiquera ses conclusions de synthèse d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces complémentaires au plus tard le 30 août 2022
  - L'affaire sera à nouveau plaidée à l'audience de la chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, du 24 octobre 2022 à 14 heures pour 40 minutes de plaidoiries, siégeant salle C.O.B., au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,  
Jean-Benoît SCHEEN, Conseiller social au titre d'employeur,  
Gérard LOYENS, Conseiller social au titre d'employé,  
qui ont participé aux débats de la cause,  
assistés de Lionel DESCAMPS, greffier,  
lesquels signent ci-dessous, excepté Monsieur Jean-Benoît SCHEEN qui se trouve dans  
l'impossibilité de le faire conformément à l'article 785 alinéa 1<sup>er</sup> du Code judiciaire,

le Greffier,

le Conseiller social,

la Présidente,

ET PRONONCÉ, en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du  
travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-  
Lambert, 30, à Liège, le vingt-cinq avril deux mille vingt-deux,  
par Madame Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,  
assistée de Lionel DESCAMPS, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,