

EN CAUSE DE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEM, établissement public dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante, ayant comparu par Maître Jean-Louis PAVANELLO, avocat à 6760 VIRTON, avenue Bouvîer, 20,

CONTRE :

Madame Claire L.

partie intimée, ayant comparu personnellement.

•
• •

I. LA RECEVABILITÉ DE L'APPEL.

L'appel dirigé contre le jugement prononcé le 12 mai 2015 par le tribunal du travail de Liège-division d'Arlon, notifié aux parties le 18 du même mois a été formé par requête d'appel déposée le 17 juin 2015 au greffe de la cour, de sorte qu'introduit dans les formes et délai légaux, il doit être déclaré recevable.

II. L'OBJET DU LITIGE – EN SYNTHÈSE.

- 1. Madame Claire L.** (ci-après : « l'intimée » ou « l'intéressée » ou encore « Madame L ») conteste l'application qui lui est faite par **L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI** (ci-après : « l'appelant » ou « l'ONEM » ou encore « l'Office ») de la limitation de la durée d'octroi des allocations d'insertion, désormais fixée depuis le 1^{er} janvier 2012 à une durée de trois ans, en suite de l'introduction, par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, d'un paragraphe 2 dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Elle soutient que cette réforme l'a tout à la fois privée, à l'âge de 48 ans, et du revenu de remplacement qu'elle percevait depuis 1987 sous la forme des allocations d'attente et de l'emploi qu'elle occupait, depuis 1998, en qualité d'assistante de prévention et de sécurité à la police d'Arlon en tant que bénéficiaire desdites allocations inscrite en agence locale pour l'emploi.

Elle demande en conséquence l'annulation de la décision par laquelle il a été porté à sa connaissance que son droit aux allocations d'insertion prendrait fin le 1^{er} janvier 2015 et postule également l'indemnisation du préjudice qu'elle a subi suite à la perte de cet emploi qu'elle occupait depuis presque 17 ans.



2. Elle a donc saisi le tribunal du travail de Liège-division d'Arion de son recours contre la décision portée à sa connaissance le 16 octobre 2013 par son organisme de paiement des allocations (la FGTB) l'informant de la fin de son indemnisation au 1^{er} janvier 2015, sous réserve des hypothèses de prorogation visées par la réglementation.

Dans sa requête, elle fait part de sa totale incompréhension face à cette décision qui n'a tenu aucun compte de sa longue période de travail en qualité d'assistante de prévention et de sécurité à la police d'Arion et l'exclut de l'assurance-chômage et de son emploi à un âge où il lui est particulièrement difficile d'en retrouver un autre.

3. L'Auditorat du travail, en son avis écrit déposé en instance, et le jugement dont appel qui en a adopté les conclusions, ont analysé la situation spécifique de l'intéressée au regard de l'application de l'effet dit "*de standstill*" que la doctrine et la jurisprudence attachent à l'article 23 de la Constitution.

En substance, et sous réserve des développements qui seront consacrés *infra* à cette construction doctrinale et jurisprudentielle, ce principe également appelé « l'effet cliquet » ou « principe de non-régression » consiste en une interdiction faite à l'État de légiférer à rebours des droits économiques et sociaux déjà garantis par le droit interne, sans que les mesures adoptées en ce sens fassent l'objet d'une justification fondée sur l'intérêt général, qui soit proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

4. Or, les premiers juges ont considéré que si des motifs d'ordre budgétaire étaient de nature à justifier cette limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion, la mesure adoptée de la sorte par l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 était appliquée en l'espèce sans rapport de proportionnalité avec l'objectif visé par cette réforme de la réglementation, compte tenu de la situation spécifique de l'intéressée, inhérente à sa fonction d'assistante de prévention et de sécurité.

Le jugement dont appel a écarté l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ayant consacré ce recul qu'il a qualifié de régression et décidé de combler la lacune réglementaire consistant, selon les premiers juges, à n'avoir pas inclus dans les hypothèses de prorogation de la durée d'indemnisation des allocations d'insertion consacrées par l'article 63 § 4, les personnes qui, comme l'intéressée, sont visées par l'article 79ter de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en leur qualité d'assistant de prévention de sécurité.

5. L'ONEM ne pouvant se satisfaire de cette décision en a interjeté appel et a saisi la cour du litige l'opposant à Madame L.



5. 1. L'Office conteste l'application faite par les premiers juges de l'effet de standstill en faisant valoir que, contrairement à ce que ceux-ci ont retenu, la mesure de limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion a bien été dûment justifiée par un motif d'intérêt général résultant de l'impératif de procéder à des économies budgétaires.
5. 2. L'appelant conteste également l'assimilation opérée par le jugement dont appel entre, d'une part, la situation des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et octroi de l'allocation de garantie de revenus pendant six mois au moins (constituant, au sens de l'article 63, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, une cause de prorogation de la période de 36 mois à laquelle est désormais limitée la durée du paiement des allocations d'insertion) avec, d'autre part, celle des chômeurs occupés en agence locale pour l'emploi ou comme assistant de prévention et de sécurité.
- Il est souligné en effet que les premiers contribuent, par leurs cotisations sociales prélevées sur leur rémunération, au financement de l'assurance-chômage tandis que les seconds continuent à en dépendre intégralement, mais sans y contribuer, en manière telle que leur situation n'est pas comparable et que c'est à tort que les premiers juges ont interprété l'article 63, § 2 et § 4, précité, dans un sens permettant la prolongation de l'indemnisation de Madame L au-delà du 1^{er} janvier 2015.
6. Tels sont, sommairement esquissés ci-dessus, les enjeux des débats qui ont opposé les parties devant la cour.

III. LES FAITS.

1. Madame L est née le 24 janvier 1966 et est donc âgée actuellement de 50 ans.
- Elle a été admise au bénéfice des allocations d'attente le 1^{er} juin 1987, alors qu'elle était âgée de 21 ans, du fait qu'elle avait alors démontré réunir les conditions d'admission aux dites allocations visées par l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, consistant, en substance, à avoir terminé un cycle d'études et accompli un stage d'attente.
- Selon la réglementation en vigueur à cette époque, l'octroi de ces allocations dispensées sur la seule base des études du bénéficiaire n'était affecté d'aucune limitation dans le temps, du moins tant que l'intéressé en remplissait les conditions d'octroi.
- Ce n'est que par l'arrêté royal précité du 28 décembre 2011 que leur octroi a dorénavant été limité, à partir du 1^{er} janvier 2012, à une durée de trois ans.



2. L'octroi de ces allocations d'attente ne permettait pas, en tant que tel, aux chômeurs qui en bénéficiaient d'être ultérieurement admis au bénéfice des allocations de chômage, sauf à établir les conditions générales d'admission visées par les articles 30 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 consistant en la démonstration d'un nombre de journées de travail ayant donné lieu au paiement d'une rémunération sujette à des retenues de cotisations de sécurité sociale, ce nombre de jours de travail étant fonction de l'âge de l'intéressé à la date de sa demande d'allocation.

En effet, l'article 40 dudit arrêté royal – qui fixe en son alinéa 1^{er}, ce principe selon lequel, pour passer des allocations d'attente aux allocations de chômage, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions générales de stage précitées – dispose, en son alinéa 2, que « par dérogation à l'article 38, ne sont pas prises en considération les journées qui ont donné lieu au paiement d'une allocation d'attente. »

3. Madame L n'a, quant à elle, pas adopté un comportement passif durant toutes ces années. Elle s'est en effet inscrite en agence locale pour l'emploi et a, depuis 1998, presté à raison de trois heures par jour en tant qu'assistant de prévention et de sécurité à la police d'Arlon dans le cadre des prestations ALE.

Ce système spécifique, introduit dans la réglementation du chômage par l'article 79^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 consiste à faire appel aux chômeurs inscrits à l'agence locale pour l'emploi pour effectuer des activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers, dans le cadre d'une convention conclue par une autorité locale avec le Ministre de l'Intérieur dans la poursuite d'un objectif de soutien à la politique de sécurité.

Le régime particulier d'indemnisation des assistants de prévention et de sécurité est caractérisé par la dispense qui leur est accordée, en vertu de l'article 79^{ter}, § 5, du même arrêté royal, pendant toute leur période d'activité en cette qualité, de répondre à une offre d'emploi ou de formation du FOREm, de souscrire un plan d'action individuel, d'être disponible sur le marché de l'emploi et de s'inscrire comme demandeur d'emploi. Il s'ensuit que ces chômeurs ne pouvaient faire l'objet d'une exclusion des allocations en raison d'un chômage de longue durée, l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne pouvant leur être appliqué.

Par ailleurs, l'article 79, § 8, du même arrêté royal prévoit que le travailleur ALE peut prétendre, pour les heures d'inactivité, à une « allocation de garantie de revenus ALE qui correspond à l'allocation à laquelle il a droit pour le mois considéré, diminuée d'un montant forfaitaire par chèque ALE non invalidé auquel il peut prétendre pour le mois considéré. »



4. La doctrine souligne le fait que « bien qu'il fasse partie des mesures de réinsertion sur le marché de l'emploi ouvertes à toutes les catégories de chômeurs, le système du travail en ALE peut être considéré comme *de facto* destiné prioritairement aux chômeurs âgés. En effet, près de 93 % des 1.425 personnes qui en ont bénéficié en 2010 ont entre 40 et 65 ans, les bénéficiaires de moins de 40 ans n'étant qu'au nombre de 96, les chômeurs de 50 ans ou plus constituant encore 58 % des bénéficiaires.»¹

Madame L, qui a bénéficié de ce régime pendant près de 17 années de prestations en qualité d'assistante de prévention et de sécurité auprès de la police d'Arlon relève assurément de cette catégorie de chômeurs – sinon âgés, à tout le moins relativement âgés – spécifiquement visés par ces mesures de mise à l'emploi, puisqu'elle avait 48 ans lorsqu'elle a été frappée par la décision litigieuse qui lui a tout à la fois supprimé l'octroi de son revenu de remplacement et son accès à l'emploi qu'elle occupait depuis si longtemps.

Alors même que ses prestations de travail dans ce cadre se sont élevées à une moyenne de 70 heures par mois, soit près d'un mi-temps, elles ne lui ont jamais permis d'accéder aux allocations de chômage du fait que, comme rappelé ci-dessus, elles ne sont pas prises en considération au titre de l'accomplissement des conditions générales de stage.

IV. LE JUGEMENT DONT APPEL.

1. Devant les premiers juges qu'elle a saisis de son recours contre la suppression de ses allocations d'attente entre-temps converties en allocation d'insertion, Madame L a fait valoir qu'elle se considérait, au vu du volume mensuel de ses prestations, davantage comme une travailleuse à temps partiel que comme une chômeuse.

Elle insiste également sur le fait qu'elle a bénéficié d'un régime dérogatoire la dispensant de rechercher du travail, recherche d'un autre emploi que son obligation d'accepter les prestations ALE l'empêchait d'ailleurs d'effectuer.

Elle se dit doublement préjudiciée du fait que, d'une part, elle perd ses allocations d'insertion et que, d'autre part, elle se trouve privée d'emploi et donc de toutes ressources.

2. Les premiers juges ont procédé à une analyse circonstanciée des implications de l'effet de standstill en considérant tout d'abord que la suppression des allocations d'insertion constitue une régression des droits des chômeurs bénéficiaires puisqu'elle limite dorénavant à 36 mois leur indemnisation là où, auparavant, elle n'était pas limitée dans le temps.

¹ Chr. CANAZZA et G. MARV, « Les chômeurs âgés : évolution et perspectives » étude publiée dans « La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 », Études pratiques de droit social, Kluwer, 302.



3. En substance, le jugement dont appel souligne que si ces mesures de relance de l'emploi des jeunes se trouvent effectivement justifiées par des raisons budgétaires évidentes et relèvent de ce fait à suffisance de l'intérêt général qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de remettre en cause en censurant les choix politiques effectués dans la poursuite de ce double objectif d'économies et de promotion de l'emploi, il n'en reste pas moins qu'appliquées à la situation spécifique de l'intéressée, elles ne respectent pas le rapport de proportionnalité inhérent au respect de l'effet de standstill.

Les premiers juges considèrent en effet que n'est pas cohérente la comparaison faite par l'Office entre, d'une part, les personnes qui, comme l'intéressée, se sont vu octroyer un statut privilégié les dispensant de l'obligation de rechercher du travail, en raison même des prestations qu'elles effectuaient au bénéfice de la collectivité et, d'autre part, de jeunes chômeurs qui n'ont jamais suffisamment travaillé et cotisé pour être admissibles dans le cadre d'une demande d'allocations de chômage complet.

Ils soulignent qu'en réalité le retrait de l'allocation d'insertion infligé à la requérante l'a été à mauvais escient puisque la réforme vise essentiellement les jeunes et sont d'avis en outre que l'équilibre budgétaire ne pourrait être compromis en maintenant le droit de cette catégorie spécifique de personnes que représentent les chômeurs âgés puisqu'elle ne constitue qu'une frange infime des chômeurs bénéficiant d'allocations d'insertion.

4. Le jugement dont appel conclut son raisonnement par le constat de ce que le travail à temps partiel effectué par l'intéressée avec le bénéfice de la garantie de revenus ALE est assimilable à la situation de personnes pouvant bénéficier d'une prolongation dans le temps de l'octroi des allocations d'insertion lorsqu'elles effectuent, au sens de l'article 63, § 4 renvoyant à l'article 116 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, des prestations de travail à temps partiel avec maintien des droits assortis de l'octroi de l'allocation de garantie de revenus visée par l'article 131bis, § 2 du même arrêté royal.

Il s'ensuit, selon les premiers juges, qu'interprétée en ce sens qu'elle viserait également les chômeurs occupés en qualité d'assistant de prévention et de sécurité et bénéficiant, à ce titre, de l'allocation de garantie de revenus ALE, la disposition de l'article 63, § 4, apparaît alors proportionnée en ce qu'elle permet de proroger l'octroi de l'allocation d'insertion au-delà de la limite de 36 mois et n'est, partant, pas illégale.

5. En conclusion, le jugement dont appel, suivant en cela l'avis particulièrement circonstancié déposé par Madame l'Auditeur du travail, annule la décision litigieuse en considérant que, vu l'assimilation précitée, l'intéressée ne se trouve pas dans les conditions de fin de droit de ses allocations d'insertion du fait qu'elle peut prétendre à la prolongation de celui-ci.



V. L'APPEL.

1. Par le dispositif des conclusions d'appel de son conseil, l'Office demande à la cour de mettre ce jugement à néant et de rétablir la décision administrative litigieuse en toutes ses dispositions.
2. Par ses conclusions déposées le 9 septembre 2015, Madame L demande la confirmation du jugement et, par conséquent, sa réintégration dans ses droits aux allocations dont elle estime avoir été irrégulièrement privée depuis le 1^{er} janvier 2015 de même que l'indemnisation des primes ALE mensuelles qu'elle n'a plus pu percevoir suite à la perte de son emploi, et l'octroi de dommages et intérêts en réparation du dommage moral qu'elle soutient avoir subi.

VI. L'AVIS ÉCRIT DU MINISTÈRE PUBLIC.

Dans son avis écrit déposé au greffe le 30 novembre 2015, Madame le Substitut général délégué confirme la position adoptée par son Office en Instance et déjà exprimée par Madame l'Auditeur du travail.

La représentante du ministère public reprend, pour la développer, l'argumentation soutenue dans l'avis écrit déposé par l'Auditorat du travail devant les premiers juges, en remplaçant celle-ci dans le cadre supranational dans lequel s'inscrit l'effet de standstill qui est déduit par la doctrine et la jurisprudence de l'article 23 de la Constitution.

1. Est invoqué à ce titre l'article 12 de la Charte sociale européenne qui prévoit un droit à la sécurité sociale ainsi qu'une exigence de non-rétrogression dont ce droit est assorti.
 1. 1. Il est soutenu, au vu des engagements internationaux de l'État belge consacrés par la Charte sociale européenne, que si un effort budgétaire doit être effectivement livré, il n'en reste pas moins que la Belgique est tenue, en vertu de ses obligations européennes, de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les droits à la sécurité sociale soient effectivement garantis au moment où le besoin de protection se fait le plus sentir en manière telle que la réforme adoptée par l'arrêté royal du 28 octobre 2011 [lire: 28 décembre 2011] ne saurait se traduire par une précarisation excessive des bénéficiaires de droits reconnus par ladite Charte.
 1. 2. Or, le ministère public constate qu'aucune disposition transitoire n'a été prévue par cette nouvelle réglementation pour les chômeurs de longue durée qui, comme l'intéressée, travaillent en ALE et qui, du jour au lendemain, se retrouvent sans une quelconque allocation.



1. 3. Il en est conclu que cette précarisation excessive des droits reconnus par ladite Charte à ce groupe de personnes est constitutive d'une violation de l'article 12 de cet instrument de protection supranationale des droits sociaux.
2. Abordant ensuite de façon plus précise les contours de l'effet de standstill au regard du droit constitutionnel au travail et à la sécurité sociale consacré par l'article 23 de la Constitution, Madame le Substitut général délégué se réfère à ce propos aux deux idées maîtresses de cet effet cliquet, qui ont été mises en évidence par la doctrine :
- « Premièrement, une obligation négative qui se déduit de toute obligation positive et qui garantit, en principe, le maintien du niveau de protection conféré à cette obligation positive. Deuxièmement, une obligation relative qui tolère des restrictions à condition que celles-ci soient dûment justifiées. »²
2. 1. Le ministère public déduit du prescrit constitutionnel l'existence d'une obligation, à charge de l'État belge, d'intervenir de manière positive dans le cadre de la mise en place d'un droit à la sécurité sociale, cette obligation de faire ayant pour corollaire celle de s'abstenir de restreindre, *de manière significative et sans aucune justification*, les droits entre-temps acquis.³
- Madame le Substitut général considère par conséquent qu'il s'impose de vérifier si la régression opérée en l'espèce par l'arrêté royal précité du 28 décembre 2011 en ce qu'il a limité désormais à trois ans la durée d'indemnisation par le biais des allocations d'insertion obéit à un motif d'intérêt général et qu'elle n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.
2. 2. Or, le ministère public estime qu'alors que ce dispositif est essentiellement destiné à favoriser une insertion plus rapide des jeunes sur le marché de l'emploi et à répondre aux efforts budgétaires que doit consentir l'État belge, son application à la catégorie de chômeurs âgés de longue durée dont relève l'intimée qui a été dispensée, du fait même de ses prestations comme assistante de prévention et de sécurité, d'établir sa disponibilité sur le marché de l'emploi, est constitutive d'un recul significatif qui se trouve sans rapport de proportionnalité avec le motif d'intérêt général avancé au vu des conséquences disproportionnées qu'il entraîne dans le chef de l'intéressée.
2. 3. Madame le Substitut général confirme par ailleurs la position adoptée par son Office consistant à assimiler les prestations effectuées par Madame L en cette qualité, assorties de l'octroi de l'allocation de garantie de revenus ALE, à celle d'un travailleur à temps partiel avec maintien des droits au sens de l'article 131bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 permettant la prorogation de l'octroi de l'allocation d'insertion sur la base de son article 63, § 2 et § 4.

² I. HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative » R.B.C.D., 2007, 79.

³ Référence étant faite sur ce point à D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T. 2013, n° 6541, p. 773.



2. 4. Elle invite par conséquent la cour à faire application de l'article 159 de la Constitution et à mettre fin à l'inconstitutionnalité en suppléant simplement à l'insuffisance de la disposition réglementaire litigieuse sans pour autant que cette substitution exige nécessairement l'instauration d'une nouvelle règle qui doive faire l'objet d'une réévaluation des intérêts sociaux par le législateur en requérant une modification d'une ou de plusieurs dispositions légales.⁴

Il s'agit en effet de réparer ce qui s'avère, selon le ministère public et le jugement dont appel, être un oubli du législateur ayant omis de reprendre, dans l'énumération des situations permettant de déroger à la limitation à trois ans de l'octroi des allocations d'insertion, celle des personnes visées par l'article 79ter concernant les assistants de prévention et de sécurité.

2. 5. Au terme de cet avis dont la substance vient d'être résumée, le ministère public considère que l'appel doit être déclaré recevable mais non fondé.

VII. LES RÉPLIQUES À L'AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC.

Dans ses répliques à cet avis, le conseil de l'appelant réitère l'argumentation déjà longuement développée dans ses conclusions d'appel.

Il fait valoir en substance ce qui suit.

1. S'agissant tout d'abord de l'obligation de standstill, il est rappelé que la Cour de cassation a jugé qu'elle ne constituait pas un principe général de droit et connaissait en outre, selon la doctrine, des tempéraments consistant d'une part en ce qu'il est requis que le degré de protection soit réduit de manière significative et, d'autre part, en ce que les restrictions à cette obligation de standstill peuvent être admises pour autant qu'elles soient justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité.⁵

Or, il est souligné que le système d'indemnisation sous la forme d'allocations d'attente, puis d'insertion, est dérogatoire au régime général de l'assurance chômage fondé sur la privation involontaire de travail et de rémunération et la contribution au financement du régime par le biais des cotisations sociales, de sorte qu'il convient d'adopter une interprétation restrictive des dispositions réglementaires applicables aux dites allocations d'insertion, puisqu'elles concernent des assurés sociaux qui sont indemnisés sans avoir jamais travaillé et versé la moindre cotisation de sécurité sociale.

Est donc mis en doute de la sorte le caractère significatif du recul incriminé.

⁴ M. VERWILGHEN, « Le droit administratif et le droit de la sécurité sociale » in « regards croisés sur la sécurité sociale » CUP 2012, 639.

⁵ D. DUMONT, op.cit., 773.



2. Contrairement à ce qui est soutenu par le ministère public, l'Office souligne quant à lui que la mesure de limitation dans le temps des allocations d'insertion adoptée par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a bien été justifiée, dans le préambule dudit arrêté royal, par la logique de restriction des dépenses imposée par les engagements européens de l'État belge, objectif d'équilibre budgétaire qui relève assurément de l'intérêt général et de prérogatives du législateur qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de remettre en cause.

Il s'ensuit, selon l'appelant, que la fixation d'une période maximale d'octroi d'une allocation sociale qui a pour vocation d'être provisoire et relève d'un régime dérogatoire, ne porte pas atteinte à l'obligation de standstill et ce d'autant moins que « Madame L bénéficie encore d'allocations d'attente 28 ans après la fin de ses études, sans avoir jamais travaillé ni par conséquent contribué au régime de solidarité mis en place par l'assurance-chômage. »

Compte tenu de ce contexte, la mesure adoptée par l'article 63, § 2, introduit dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, constitue une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

3. Enfin, l'appelant s'inscrit en faux contre l'assimilation qu'entend opérer le ministère public des chômeurs prestant dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi en qualité d'assistant de prévention et de sécurité bénéficiant d'une allocation de garantie de revenus ALE avec la situation des travailleurs à temps partiel percevant une allocation de garantie de revenus avec maintien des droits à l'indemnisation à temps plein.

- 3.1. En effet, souligne le conseil de l'ONEM dans ses répliques à l'avis du ministère public, ces deux régimes d'indemnisation sont essentiellement différents en ce que les travailleurs à temps partiel non seulement contribuent, par leurs cotisations sociales perçues sur leur rémunération, au financement du régime de l'assurance-chômage mais encore ne sont plus que partiellement à sa charge puisqu'ils perçoivent seulement une allocation complémentaire à leur salaire. L'appelant développe comme suit son argumentation.

- 3.1.1. Le système de l'allocation de revenus avec maintien des droits a été conçu dans le but de garantir à cette catégorie de chômeurs que leurs droits aux allocations de chômage complet ne sera pas affecté par le fait qu'ils acceptent un travail à temps partiel, de telle sorte qu'il est logique que le législateur ait prévu que la période d'occupation comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits prolonge, sous certaines conditions, la période de 36 mois durant laquelle le jeune travailleur peut avoir droit aux allocations d'insertion.



3.1.2.

Or, à la différence de ces travailleurs à temps partiel, les chômeurs qui travaillent en ALE restent intégralement à charge de l'assurance-chômage et ne cotisent en aucune manière à son financement de telle sorte qu'il n'existe aucune raison de leur réserver un sort différent de celui des autres bénéficiaires d'allocations d'insertion.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu à rectifier la prétendue lacune réglementaire qui affecterait l'article 63, § 2 et § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et qu'il convient d'appliquer cette disposition réglementaire pour confirmer la décision administrative de fin de droit que conteste à tort l'intimée.

VIII.**LA DÉCISION DE LA COUR.**

Il convient au préalable, pour apprécier la pertinence de l'application de l'effet de standstill au présent litige et, dans l'affirmative, d'en tirer les conclusions adéquates, d'énoncer ci-après les dispositions supranationales, constitutionnelles et réglementaires qui s'appliquent à la situation de la partie intimée.

On abordera dès lors tour à tour, les dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne – en ses articles 1^{er} et 12 lus en combinaison avec les articles 2 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels – la Constitution et les obligations de standstill qui en découlent, pour les confronter ensuite aux différentes dispositions réglementaires qui ont régi le parcours d'indemnisation de Madame L.

1.**Le fondement supranational de l'effet de standstill.****1.1.**

La Charte sociale européenne, entrée en vigueur le 26 février 1965 et à laquelle ont adhéré les Etats membres du Conseil de l'Europe, parmi lesquels l'État belge, consacre en ces termes, en son article 1^{er}, le droit au travail:

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent :

1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi ;
2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris ;
3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs ;
4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelle appropriées. »



1. 2. L'article 12 de cette même Charte consacre le droit à la sécurité sociale :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent :

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale ;
2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale ;
3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ;
4. (...) »

1. 3. Cette disposition trouve écho dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur le 3 janvier 1976, qui dispose ce qui suit :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

L'article 6 de ce Pacte dispose ce qui suit :

1. « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.
2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation technique et professionnelle, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés publiques et économiques fondamentales. »

Et son article 9 dispose que « les Parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. »



1. 4. La doctrine s'accorde à reconnaître que ces dispositions supranationales sont dépourvues d'effet direct en ce qu'elles ont une visée essentiellement programmatique, « ces normes internationales ne conférant pas directement des droits aux particuliers mais fixant un objectif à atteindre que le destinataire de la norme – l'État – ne doit pas réaliser immédiatement mais vers lequel il doit tendre progressivement. »⁶

Ceci a pour conséquence que « le législateur ne peut pas légiférer à rebours des droits sociaux déjà garantis par le droit interne ; il ne peut que se rapprocher du but inscrit dans la norme internationale. »⁶

Ces dispositions constituent donc le fondement supranational actuel des obligations de standstill plus correctement définies par l'expression française de « l'effet cliquet » laissant entendre qu'une fois acquis un certain seuil de protection, le retour en arrière n'est pas possible sans engendrer une atteinte aux obligations juridiques internationales de l'État.⁶⁷

1. 5. I.HACHEZ souligne que, « quand bien même ils seraient dépourvus d'effet direct, les droits économiques, sociaux et culturels n'en conservent pas moins la qualité de règle de droit dans l'ordre interne et sont loin d'être dépourvus de tout effet. Minimalelement ils constituent une directive interprétative. Entre plusieurs interprétations possibles de la règle nationale, le juge doit choisir celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par la norme internationale. »⁸

Il s'ensuit qu'à tout le moins, ces dispositions supranationales constituent le fond interprétatif de la consécration constitutionnelle du droit au travail et à la sécurité sociale dont il sera question ci-après.

2. Le fondement constitutionnel de l'effet de standstill.

2. 1. L'article 23 de la Constitution dispose ce qui suit :

« 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 (...),

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique » (...)

I.HACHEZ, « L'effet de standstill : le pari des droits économiques sociaux et culturels ? », *Administration publique*, 2000, p. 34

La même auteure situe l'origine précise du fondement de l'obligation de standstill dans l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 en vertu duquel « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » en sorte « qu'une fois engagé internationalement, l'État n'aurait d'autre solution que de rencontrer toujours plus avant les objectifs fixés par les parties contractantes. »

I.HACHEZ, *op.cit.*, p. 32



2. 2. I.HACHEZ observe⁹ que lors des travaux préparatoires consacrés à cet article 23, de fortes réticences ont été émises quant à l'effet direct dont seraient assorties ces obligations dont il a été considéré qu'elles ne pourraient entrer en vigueur que si l'autorité compétente prenait les mesures d'exécution concrète.

L'auteure précise toutefois à la lumière des travaux préparatoires que l'article 23 de la Constitution comporte à tout le moins une obligation de standstill :

« Si l'on ne confère pas aux droits sociaux fondamentaux d'effet direct, l'on ne peut en déduire automatiquement que les droits fondamentaux en question n'ont aucun effet indirect et n'entraînent aucune obligation pour les pouvoirs publics. Il est plus correct de parler d'une obligation de maintien des effets des normes, "standstill".¹⁰ »

Elle ajoute encore que les travaux parlementaires précisent ce qui suit :

« La reconnaissance des droits socio-économiques aura pour conséquence de donner à ceux-ci ce que l'on pourrait appeler un ancrage constitutionnel. Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation interne sans enfreindre la Constitution. »¹¹

2. 3. Dans une contribution plus récente¹², cette même auteure poursuit sa réflexion en l'étendant en ces termes au droit au travail et de la sécurité sociale qui font l'objet du présent litige.

2. 3. 1. Elle écrit ce qui suit :

« Quelle que soit la source formelle mobilisée (traité ou Constitution), on peut considérer qu'à défaut d'être directement applicable, le droit au travail envisagé dans ses différentes facettes et sous l'angle des obligations positives qu'il postule fait naître une obligation de standstill.

Conformément à la définition que lui réserve traditionnellement la jurisprudence belge, l'obligation de standstill interdit à l'autorité publique compétente de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. »

⁹ I.HACHEZ, op.cit., p. 36.

¹⁰ Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, rapport fait au nom du groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux », Doc. Parl. Sén., sess.extr. 1991-1992, n° 100-2/4°, p. 85.

¹¹ Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Développement, Doc. Parl. Sén., sess.extr. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 13 ; voir également : Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, rapport fait au nom du groupe de travail « Droits économiques et sociaux fondamentaux », Doc. Parl. Sén., sess.extr. 1991-1992, n° 100-2/4°, p. 86.

¹² I.HACHEZ, « Du principe de standstill à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux : quelle justiciabilité pour le droit au travail ? » contribution au Liber Amicorum Claude Wantiez « Le droit du travail au XXI^e siècle », Larcier, p. 273 à 293.



2. 3. 2. Et l'auteur de poursuivre :

« Cette définition, pas plus que le terme d'ailleurs, ne se retrouve inscrite dans la Constitution belge ou dans les traités internationaux consacrant, sous une forme ou une autre, le droit au travail. En réalité le principe de standstill est contenu en germe dans les droits-créances requérant une prestation de l'État. En assignant à l'État un programme à réaliser progressivement, l'article 23 de la Constitution belge – pour ne prendre que cet exemple – lui interdit d'agir à rebours de l'objectif fixé. Le principe de standstill se déduit donc de l'obligation positive de garantir les droits fondamentaux ; il est inhérent aux obligations positives. »¹³

2. 4. L'effet cliquet trouve progressivement sa consécration en jurisprudence.

2. 4. 1. Dans l'étude qu'elle avait consacrée antérieurement à cette question, I.HACHEZ en trouvait une première confirmation dans un arrêt du 20 décembre 1990 de la Cour de cassation¹⁴ qui – de manière implicite selon cette auteure – a admis qu'il fallait conférer pareil effet à l'article 23 de la Constitution en ce que si l'article 13. 2. du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne présente pas effectivement d'effet direct en tant que tel, le particulier aurait par contre un droit subjectif à faire valoir contre toute régression du niveau de réalisation déjà accompli du droit inscrit en ce même article.¹⁵

2. 4. 2. Dans un arrêt beaucoup plus récent¹⁶, la Cour de cassation s'est toutefois refusée, comme le souligne à juste titre le conseil de l'appelant, à reconnaître en l'obligation de standstill l'existence d'un principe général de droit.

2. 4. 2. 1. L'avis du ministère public précédant cet arrêt, s'il dénie à l'obligation de standstill le rang de principe général de droit, ne conteste pas pour autant l'existence de l'effet cliquet dont il convient de vérifier, au cas par cas, s'il assortit ou non le droit fondamental en question.

La réponse est négative en ce qui concerne l'importante régression constatée dans la protection des victimes de violations graves du droit international humanitaire alors soumise à la Cour de cassation, les dispositions des conventions de Genève du 12 août 1949 ne créant pas une pareille obligation dans le chef des États parties.

En revanche, l'avocat général cite une abondante jurisprudence ayant reconnu l'existence de cet effet de standstill attaché à divers droits économiques et sociaux.

¹³ I.HACHEZ, op.cit., p. 274 et 275.

¹⁴ Cass., 20 décembre 1990, R.G. 8840, n° 215, J.L.M.B., 1991, 1199, concernant le montant du minerval des élèves étrangers.

¹⁵ I.HACHEZ, « L'effet de standstill : le pari des droits économiques sociaux et culturels ? », *Administration publique*, 2000, p. 41.

¹⁶ Cass., 14 janvier 2004, 2^{ème} ch., P.03. 1310.F, Juridat, et Ch.Dr.soc., 2004, 506, précédé de l'avis du ministère public en la personne de Monsieur l'avocat général J.Spreutels + obs. Hugo Mormont.



2. 4. 2. 2. L'opinion du commentateur de cet arrêt est en ce sens¹⁷ :

« En indiquant par l'arrêt annoté que l'obligation de standstill ne constitue pas un principe général du droit, la Cour de cassation n'en exclut cependant pas toute application. Il reste en effet parfaitement possible d'estimer qu'une disposition de droit international ou constitutionnel déterminée impose au législateur, à propos d'un droit précis, une interdiction de rétrogression. »

2. 4. 3. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, de même que certains arrêts des cours du travail de Liège et de Bruxelles en livrent de nombreux exemples.

2. 4. 3. 1. La Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle, a, dans un arrêt du 27 novembre 2002¹⁸, reconnu pareil effet à l'article 23 de la Constitution en matière d'aide sociale, disposition constitutionnelle faisant naître « l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis » et « imposant aux législateurs de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où elle [il] entré en vigueur »¹⁹

2. 4. 3. 2. Le Conseil d'État a, dans un arrêt du 23 septembre 2011²⁰, accueillant un recours en annulation d'un arrêté du 17 avril 2008 du Collège de la Commission communautaire française relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, reconnu en ces termes l'effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution :

2. 4. 3. 2. 1. « Considérant 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'existe, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général. »

¹⁷ H.MORMONT, Obs. sous Cass., 14 janvier 2004, Ch.Dr.soc., 508.

¹⁸ C.A., 27 novembre 2002, arrêt 169/2002, considérants B.6.4. et B.6.5. ; Voir également le tout récent arrêt 36/2015 de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2015, prononcé sur un recours en annulation de différentes dispositions d'un décret du 18 avril 2013 de la Région wallonne modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, dont les parties requérantes soutenaient qu'elles restreignaient la protection antérieurement accordée du droit au travail en cas de licenciement pour inaptitude professionnelle dans le chef du directeur général d'une commune et violaient de la sorte l'obligation de standstill consacrée par l'article 23 de la Constitution. En son considérant B. 15. 3., la Cour a jugé que « l'article 23 de la Constitution implique, certes, une obligation de standstill qui fait obstacle à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection qu'offre la législation applicable sans qu'existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. » Intérêt général qu'elle a cependant considéré comme démontré en l'espèce.

¹⁹ voir également les nombreuses références à des arrêts de la Cour d'arbitrage et de la Cour constitutionnelle, citées dans l'avis du ministère public précédant l'arrêt précité du 14 janvier 2004 de la Cour de cassation et dans les observations de l'annotateur de cet arrêt, Ch.Dr.soc., 2004, 507 et 508. En ce sens: C.const, arrêt 133/2015 du 1er octobre 2015, en matière d'aide sociale.

²⁰ C.E., section du contentieux administratif, arrêt n° 215.309 du 23 septembre 2011, G./A. 189.294/VI-17.917, en cause Cleon et A.B.P. et A.B.M.M./Commission communautaire française.



2. 4. 3. 2. 2. «Considérant que le moyen requiert qu'il soit recherché si l'acte attaqué réduit sensiblement le degré de protection qu'offraient les dispositions préexistantes et, en cas de réponse affirmative, si la partie adverse peut se prévaloir de motifs liés à l'intérêt général justifiant un tel recul dans la protection accordée aux droits des personnes handicapées. »
2. 4. 3. Enfin, doivent être cités dans cet inventaire non exhaustif de la jurisprudence ayant reconnu l'effet de standstill, deux arrêts récents des cours du travail de Bruxelles et de Liège.
2. 4. 3. 1. Dans un arrêt du 10 février 2012, la cour du travail de Bruxelles²¹ a été amenée à reconnaître l'existence de l'effet de standstill aux droits économiques et sociaux garantis en vertu de l'article 23 de la Constitution, parmi lesquels le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans un litige opposant un kinésithérapeute à l'INAMI qui lui refusait sa réinscription en cette qualité en faisant valoir qu'il avait accepté un plan social plusieurs années auparavant, consacré par un arrêté royal du 2 août 2002, dont celui-ci demandait l'écartement en invoquant l'effet cliquet. La cour a toutefois constaté que la régression invoquée ne revêtait pas de caractère significatif, du fait que l'intéressé avait demandé et obtenu de substantielles indemnités de reconversion et que même à supposer significatif le recul allégué, ce plan social était justifié par un objectif d'intérêt général.
2. 4. 3. 2. Un arrêt du 8 novembre 2013 de notre cour²² a lui aussi fait application de l'obligation de standstill en matière d'intégration des personnes handicapées dans un litige concernant l'octroi d'une aide pour les rétroviseurs et les lave-vitres électriques, tout en constatant qu'en l'espèce le texte de l'arrêté du gouvernement wallon n'avait pas fait l'objet de modifications significatives dans ses différentes versions successives mais qu'en revanche c'était la pratique administrative qui avait changé dans le sens d'une application beaucoup plus restrictive de cette réglementation, ce qui a fait l'objet d'une réouverture des débats.
2. 4. 4. La conclusion qui peut être tirée de ce bref survol de la doctrine et de la jurisprudence est que l'article 23 de la Constitution est bien assorti d'une obligation de non-régression faisant interdiction au législateur de légiférer à rebours de droits qu'il a antérieurement consacrés, sans qu'il ait préalablement veillé à démontrer l'existence d'un intérêt général justifiant le recul sensible ou significatif opéré de la sorte. La mise en œuvre de cet effet cliquet nécessite dès lors une analyse rigoureuse des textes légaux et réglementaires servant de base à la comparaison et des motifs invoqués au titre de l'intérêt général ainsi que de leur rapport de proportionnalité à l'objectif poursuivi. L'on s'y attachera ci-après.

²¹

C. Trav. Bruxelles, 10 février 2012, R.G.n° 2010/AB/00566, Juridat.

²²C. Trav. Liège, 3^e ch., 8 novembre 2013, JTT 2014, 6, cassé par Cass., 15 décembre 2014, non sur le principe du standstill attaché à l'article 23 de la Constitution, mais sur la considération qu'il incluait les pratiques administratives alors que cette obligation ne s'applique pas à l'administration.

3. Les dispositions réglementaires applicables au présent litige.

3. 1. Celles-ci ont déjà été abordées et commentées dans l'exposé des faits : il s'agit de l'ancien article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage remplacé ensuite par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dispositions réglementaires qui régissaient l'octroi des allocations d'attente, dont il a été dit *supra* qu'il ne faisait pas l'objet d'une limitation dans le temps.

L'intéressée s'est également vu appliquer l'article 79ter du même arrêté royal à partir du moment où elle a été investie, en 1998, de la fonction d'assistant de prévention et de sécurité à la police d'Arlon.

Il doit être souligné ici que cet article 79ter dispose, en son § 3, alinéa 2, que « lors de l'attribution de l'activité d'assistant de prévention et de sécurité, l'agence donne priorité aux candidats assistants de prévention et de sécurité âgés d'au moins 40 ans. »

Cette précision confirme que cette mesure spécifique de mise à l'emploi a été principalement axée sur des chômeurs de longue durée faisant partie d'un groupe d'âge rencontrant de plus grandes difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi.

3. 2. C'est donc cet ensemble de dispositions réglementaires qui caractérisaient la situation de l'intéressée avant que ne soit adoptée la réforme des allocations d'attente les convertissant en allocations d'insertion octroyées pour une période limitée à trois ans, en vertu de l'article 63, § 2, introduit dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, dont il convient de citer ci-après le préambule, qui contient la motivation de l'urgence invoquée aux fins que l'avis du Conseil d'État soit rendu dans un délai de cinq jours :

« 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*²³, 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^{er} janvier 2012. »

²³

les passages mis en exergue en lettres italiques le sont par la cour.



4. Contenu et limites de l'effet de standstill – méthode de mise en œuvre.

4. 1. La portée de l'effet cliquet tient d'une part à l'interdiction faite au législateur de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable et d'autre part à sa relativité puisque cette interdiction de rétrogression contient en elle-même une limitation importante : celle de l'intérêt général à apprécier sous l'angle de la proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi.

D.DUMONT le confirme lorsqu'il écrit ce qui suit²⁴ :

« L'effet cliquet s'accommode de restrictions, afin de préserver le pouvoir d'appréciation du législateur. Toutefois, et c'est capital, ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité. À ce titre, il s'impose de vérifier que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général, qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint.

Pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, pèse aussi sur le pouvoir législatif une obligation de nature procédurale, ou formelle : il appartient aux auteurs de la norme de s'expliquer soigneusement, *dans l'acte litigieux*, sur les raisons qui motivent la régression. Comme l'écrit I.HACHEZ, (...) le législateur ne peut pas « réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique. »

Il convient, selon D.DUMONT, de vérifier si « l'auteur de la norme s'est assuré de ce qu'il n'existe pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif. »²⁵

4. 2. La doctrine enseigne également que l'intensité du contrôle judiciaire portant sur le motif d'intérêt général variera selon que celui-ci est exprimé dans l'acte législatif ou réglementaire litigieux ou, qu'à l'inverse, le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier de son action. I.HACHEZ écrit qu'« en pareille 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. »²⁶

²⁴ D.DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », JTT 2013, 773.

²⁵ voir à ce propos l'avis du Conseil d'État concernant le projet de décret du 29 septembre 2011 relatif aux supports de cours, *Doc. parl.*, Parlement de la communauté française, session 2011-2012, numéro 254/1, p. 15.

²⁶ I.HACHEZ, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux », *op.cit.*, n° 411-412, p. 437-438.



4. 3. La mise en œuvre de l'effet de standstill requiert donc un examen rigoureux reposant sur une comparaison, par rapport à la norme de référence, entre la norme de base et la norme litigieuse.²⁷

4. 3. 1. La norme de référence est la norme internationale ou constitutionnelle dont est déduite une obligation de standstill.

La norme de base est « celle qui établit le niveau de protection à prendre en considération pour apprécier l'éventuel recul opéré par la norme litigieuse. »

La norme litigieuse est celle qui est qualifiée de régressive ou de prétendument régressive.

4. 3. 2. Il conviendra donc en l'espèce tout d'abord de mesurer l'écart existant entre :

- d'une part, l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (norme litigieuse), tel qu'introduit par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 dans la réglementation de l'assurance-chômage à partir du 1^{er} janvier 2012,
- et d'autre part, le dispositif régissant l'octroi des allocations d'attente tel qu'il était antérieurement conçu par la réglementation du chômage (articles 36 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) définie comme la norme de base lors de l'entrée en vigueur, en 1994, de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec les articles 1^{er} et 12 de la Charte sociale européenne et les articles 2 et 9 du Pacte International relatif aux droits économiques sociaux et culturels, constituant la norme de référence,

et de vérifier ensuite si le recul prétendu dans la protection des droits de Madame L est « sensible » ou « significatif » et se trouve, ou non, justifié par un rapport de proportionnalité avec l'objectif poursuivi par la norme litigieuse.

5. L'application de l'effet de standstill au présent litige.

5. 1. Il peut être difficilement contesté, comme l'ont retenu à bon droit les premiers juges, que la limitation à trois ans de la durée d'octroi des allocations d'attente désormais converties en allocations d'insertion a constitué, *dans la situation spécifique de l'intéressée*, un **recul significatif** dans la consistance de ses droits: ce qui avait jusqu'alors été conçu à durée indéterminée par la norme de base et constituait la base de son indemnisation lui ayant permis l'accès à la fonction d'assistante de prévention et de sécurité a, depuis le 1^{er} janvier 2015, entièrement disparu par l'effet de la norme litigieuse, entraînant pour elle simultanément la perte de ses allocations et de son emploi.

²⁷ I.HACHEZ, « Le principe de standstill : actualités et perspectives », RCJB 2002, p. 12



5. 2. L'argument selon lequel ce régime dérogatoire d'indemnisation commanderait une interprétation restrictive de la disposition litigieuse que constitue l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne permet pas, au vu des éléments objectifs du dossier, d'écarter le caractère significatif de la régression des droits de l'intimée à la perception de ce revenu de remplacement dont elle avait rempli les conditions d'octroi depuis 1987.

L'ONEM justifie ce recul par la considération qu'il concerne des assurés sociaux qui sont indemnisés sans avoir jamais travaillé et versé la moindre cotisation de sécurité sociale.

Ce constat ne trouve en réalité pas à s'appliquer à la situation de Madame L.

En effet celle-ci, – et contrairement à ce qui est soutenu par le conseil de l'Office persistant à affirmer qu'elle bénéficie encore d'allocations d'attente 28 ans après la fin de ses études « sans avoir jamais travaillé » – a occupé pendant près de 17 ans, à hauteur d'un temps partiel avoisinant le mi-temps, un poste d'assistante de prévention et de sécurité auprès de la police d'Arlon.

Il ne peut être perdu de vue que, ce faisant, elle a rempli une mission dans l'intérêt de la collectivité, tâche pour laquelle il a été considéré par l'autorité locale, conformément à l'article 79ter de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qu'elle ne pouvait être rencontrée par les circuits de travail réguliers.

S'il est en revanche exact que ses prestations de travail n'ont pas donné lieu au paiement de cotisations de sécurité sociale, cette absence de contribution au financement de l'assurance-chômage est inhérente au système conçu de la sorte par le législateur, dans l'objectif de mettre à l'emploi des chômeurs inscrits en agence locale pour l'emploi qui font partie du groupe cible des chômeurs de plus de 40 ans privilégiés par ledit article 79ter, § 3, alinéa 2.

Cette mesure de promotion de l'emploi implique la mise à disposition de ces assistants de prévention et de sécurité auprès d'une autorité locale sans que celle-ci soit tenue au paiement des charges sociales qu'elle aurait dû régler si elle avait recouru, pour remplir ces missions, à l'engagement de travailleurs dans le circuit de travail régulier. Il y a là, de toute évidence, une économie pour le budget fédéral.

5. 3. Certes, l'appelant soulève à raison que la norme litigieuse a été dictée par des considérations budgétaires résultant de la nécessité de réaliser des économies de sorte qu'elle répond à un motif d'intérêt général dont l'appréciation échappe au pouvoir judiciaire et reste la prérogative du législateur en charge de déterminer les options de la politique en matière de sécurité sociale.



5.3.1. L'on observera toutefois, comme l'a relevé Madame l'auditeur du travail en instance, que le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne contient aucune motivation spécifique à ce sujet mais uniquement une motivation relative à l'urgence invoquée pour que le Conseil d'État rende son avis dans les cinq jours.

5.3.2. Nonobstant l'absence de la motivation qui aurait pu justifier la régression des droits des assurés sociaux bénéficiant des allocations d'attente, désormais limitées à une durée de trois ans, il peut être admis que la référence faite dans ce préambule « au cadre des efforts budgétaires devant être livrés par la Belgique pour justifier ces mesures structurelles contribuant à la réalisation de l'objectif budgétaire » constitue, dans l'absolu, un motif d'intérêt général.

5.4. Le présent débat ne porte cependant pas sur une appréciation *in abstracto* de l'intérêt général pouvant justifier la régression des droits de tout bénéficiaire d'allocations d'attente converties en allocation d'insertion, mais bien d'examiner concrètement, dans la situation spécifique de l'intimée, si cette restriction significative pouvait frapper indistinctement deux groupes fondamentalement distincts d'assurés sociaux bénéficiaires de ces allocations d'insertion:

- d'une part, les jeunes chômeurs, admis dans le cadre de l'assurance-chômage sur la seule base de leurs études, sans jamais avoir travaillé ;
- et, d'autre part, les chômeurs âgés de 40 ans au moins qui, parce qu'ils sont inscrits en agence locale pour l'emploi, et répondent aux critères de l'article 79ter, précité, ont pu se voir confier par priorité la mission d'assistant de prévention et de sécurité, comme cela a été le cas de Madame L. pendant d'aussi nombreuses années.

5.5. À ce propos, Madame l'Auditeur du travail a, dans son avis déposé en instance, rappelé à juste titre que la restriction opérée dans l'octroi des allocations d'attente converties en allocations d'insertion n'enfreindrait pas l'effet de standstill qu'à la seule condition que le recul significatif qu'elle engendre soit nécessaire, justifié et proportionnel.

Or, comme l'observe également à bon droit l'avis écrit déposé cette fois par l'Auditorat général, le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 vise expressément un programme de relance de l'emploi concernant en particulier *les jeunes* avec pour objectif de favoriser leur insertion plus rapide sur le marché de l'emploi, par le biais de mesures d'accompagnement et d'une transformation du stage d'attente en stage d'insertion professionnelle.



5. 6. L'invocation de l'intérêt général paraît pouvoir se justifier par rapport à ce groupe cible des jeunes chômeurs visés par cette réforme ayant drastiquement réduit la durée d'indemnisation sous la forme des allocations d'insertion. De la catégorie des assistants de prévention et de sécurité, il n'est en revanche nullement question dans ce préambule de l'arrêté royal.

A ce propos, il faut encore souligner ici que la situation de l'intimée est fondamentalement différente de celle dont a eu à connaître le tribunal du travail de Nivelles dont le jugement²⁸ invoqué – mais non produit – par le conseil de l'appelant a considéré que le contexte de crise budgétaire établissait le motif d'intérêt général requérant qu'une allocation accordée sans contrepartie ne le soit pas indéfiniment. En effet, comme le soulignait Madame l'Auditeur du travail dans son avis déposé en instance, la cause soumise à l'appréciation de ce tribunal concernait une personne qui bénéficiait des allocations d'insertion depuis la fin de ses études sans jamais avoir effectué le moindre travail.

5. 7. En revanche, ne peut se revendiquer de l'intérêt général invoqué aujourd'hui par l'appelant l'application indifférenciée de ce recul significatif au groupe spécifique de chômeurs antérieurement bénéficiaires d'allocations d'attente qui, comme l'intéressée, établissent leur insertion durable sur le marché de l'emploi en accomplissant la mission d'assistant de prévention de sécurité auprès d'une autorité locale.

En effet, la mesure adoptée à leur encontre par l'article 63, §2, précité n'a aucunement pris en considération leur situation spécifique et engendre dans leur chef un préjudice considérable consistant en la perte non seulement de l'allocation, mais encore de l'emploi que son octroi conditionnait, ce qui est, on en conviendra aisément, en contradiction frontale avec l'objectif affiché de mise à l'emploi visé dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011.

5. 7. Il faut bien voir en effet que le système d'indemnisation consistant à mettre des chômeurs inscrits en agence locale pour l'emploi à la disposition d'autorités locales aux fins de remplir des missions d'intérêt public constitue une forme de mise à l'emploi qui a été précisément adoptée par le législateur dans l'objectif de concrétiser, dans le chef de ces assurés sociaux, le droit au travail et à la sécurité sociale que consacre l'article 23 de la Constitution lu en cohérence avec les engagements internationaux de la Belgique consignés dans la Charte sociale européenne et le Pacte international concernant les droits économiques sociaux et culturels.

Il ne pouvait par conséquent y être mis fin sans que soit invoqué et démontré un motif d'intérêt général proportionnel à l'objectif poursuivi.

²⁸ Trib.trav. Nivelles, division de Wavre, 13 février 2015, R.G.n° 13/3142/A, inédit.



5. 8. À tout le moins eût-il fallu que soit examiné avec soin par le législateur, lors de l'adoption de cette disposition réglementaire impliquant un recul significatif pour ce groupe de chômeurs, si l'objectif d'intérêt général poursuivi ne pouvait pas être atteint en ce qui les concerne par d'autres mesures qui leur soient moins préjudiciables voire par des mesures compensatoires assurant le respect de leur droit constitutionnel au travail et à la sécurité sociale.

À ce propos, la comparaison peut être ici faite utilement avec l'arrêt précité du 10 février 2012 de la cour du travail de Bruxelles qui a, comme rappelé ci-dessus, considéré que la suppression définitive du numéro INAMI de ce kinésithérapeute était justifiée par un objectif d'intérêt général en raison du fait que celle-ci avait à tout le moins été partiellement compensée par l'octroi d'indemnités de reconversion.

Or, en l'espèce, Madame L, se voit quant à elle privée par l'application de la disposition litigieuse, sans la moindre compensation ou alternative, du travail qu'elle accomplissait depuis près de 17 ans et de la rémunération qui était attachée.

5. 9. Il est permis enfin d'observer que, comme l'ont souligné les premiers juges, vu le nombre restreint de chômeurs occupés en qualité d'assistant de prévention et de sécurité, l'impact budgétaire d'une prorogation de leur régime d'indemnisation par le biais des allocations d'attente converties en allocation d'insertion aurait été relativement réduit.

5. 10. En conclusion, il s'ensuit qu'en n'assortissant pas la mesure de limitation dans le temps des allocations d'insertion visée par l'article 63, § 2, précité, d'une dérogation visant la catégorie des assistants de prévention et sécurité mis à la disposition d'une autorité locale par une agence locale pour l'emploi, l'arrêté royal du 28 décembre 2011 a créé, au préjudice de l'intimée, un recul significatif portant atteinte à l'essence même de son droit constitutionnel au travail et à la sécurité sociale, régression que ne justifie pas l'intérêt général aujourd'hui invoqué par l'ONEM sans aucun rapport de proportionnalité avec l'objectif poursuivi par ladite mesure.

Le jugement dont appel doit dès lors être confirmé en ce qu'il pose le même constat.

6. Les conséquences de l'application au présent litige de l'effet de standstill

6. 1. La cour ne partage cependant pas la motivation adoptée par le premier juge qui a considéré que vu la lacune réglementaire résultant de l'oubli supposé du législateur social d'intégrer les assistants de prévention et de sécurité dans les dispositions permettant de proroger l'octroi de l'allocation d'insertion, il lui appartenait de se substituer à lui pour compléter le texte de l'article 63, § 2 et § 4, de l'arrêté royal précité afin de le rendre conforme à la Constitution.



6. 2. En effet, c'est avec raison que l'ONEM soutient que la situation des travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation de revenu avec maintien des droits diffère fortement de celle des chômeurs inscrits en agence locale pour l'emploi et bénéficiant d'une allocation de revenu ALE.

La circonstance que les premiers contribuent au financement de l'assurance-chômage, alors que les seconds restent à charge de ce régime fait que leurs situations ne sont objectivement pas comparables et que le juge ne peut, partant, pas procéder, comme le suggère l'avis de Madame le Substitut général, à une simple rectification de ce qui est qualifié d'oubli du législateur en suppléant à l'insuffisance de la disposition légale, ce qui ne pourrait en l'espèce se faire qu'au prix d'une réévaluation des intérêts sociaux, laquelle échappe à la compétence du pouvoir judiciaire.

6. 3. Le constat d'inconstitutionnalité qui frappe la décision litigieuse appliquée à l'intimée doit conduire, conformément à l'article 159 de la Constitution, à écarter l'application à sa situation particulière de l'article 63, § 2, introduit dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par celui du 28 décembre 2011.

L'écartement de l'application de cet arrêté royal du 28 décembre 2011 aux faits de la présente cause a pour conséquence que trouve à s'appliquer au litige l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur jusqu'à sa modification, le 1^{er} janvier 2012, lequel ne fixait aucune limitation dans le temps à l'octroi des allocations d'attente/allocation d'insertion.

Il s'ensuit que la décision administrative litigieuse doit être annulée et que Madame L doit être réintégrée dans ses droits aux allocations d'insertion à dater du 1^{er} janvier 2015.

Le jugement dont appel sera donc confirmé dans sa décision de rétablissement des droits de l'intéressée, mais au terme d'une motivation différente de celle qui a été retenue à cet effet par les premiers juges sur le point particulier qui vient d'être abordé.

6. 4. En ce qui concerne le dommage moral et matériel complémentaire que Madame L déclare avoir subi en suite de la perte de son emploi et de ce qu'elle appelle "les primes ALE" qui y étaient attachées, il convient de réserver à statuer sur ce chef de demande en ordonnant la réouverture des débats.

Il appartiendra à l'intimée de reprendre contact avec la police d'Arlon pour examiner si, au vu de sa réintégration dans ses droits aux allocations d'insertion, elle pourrait le cas échéant reprendre son emploi en qualité d'assistante de prévention et de sécurité ou un autre poste équivalent en ALE.

Il lui incombera également d'effectuer une évaluation chiffrée des pertes financières qu'elle soutient avoir subies en plus de la perte de ses allocations d'insertion.



INDICATIONS DE PROCÉDURE

Les pièces du dossier de la procédure comportent notamment :

- le jugement, rendu entre parties le 12 mai 2015 par le tribunal du travail de Liège, division Arlon, 2^{ème} chambre (R.G. 14/6/A) ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête de l'appelant, déposée le 17 juin 2015 au greffe de la cour et notifiée le même jour à la partie intimée en exécution de l'article 1056, 2°, du Code judiciaire ;
- l'avis de remise sur pied de l'article 754 du Code judiciaire notifié aux parties le 10 septembre 2015 et fixant la cause à l'audience du 14 octobre 2015 ;
- l'avis rectificatif modifiant la date d'audience retenue et fixant la cause à l'audience du 18 novembre 2015 ;
- les conclusions principales de la partie intimée reçues au greffe le 18 septembre 2015 et celles de la partie appelante déposées à l'audience le 18 novembre 2015 ;
- l'avis écrit du Ministère Public déposé au greffe le 30 novembre et notifié aux parties le 1^{er} décembre 2015 ;
- les conclusions en répliques à l'avis du Ministère Public de la partie appelante reçues au greffe le 29 décembre 2015.

Le conseil de la partie appelante et la partie intimée ont été entendus en leurs dires et moyens à l'audience du 18 novembre 2015, lors de laquelle les débats ont été clos.

Madame Elvire FATZINGER, Substitut du Procureur du Roi d'Eupen, déléguée pour exercer les fonctions du Ministère Public près l'Auditorat général du travail de Liège par ordonnance de Monsieur le Procureur Général près la Cour d'appel de Liège du 24 avril 2015, a déposé son avis écrit au greffe le 30 novembre 2015.

Les parties ont disposé d'un mois après la notification de l'avis écrit pour y répliquer.

La cause a été prise en délibéré le 4 janvier 2016.

Vu le règlement particulier de la Cour du 30 novembre 2015, publié au Moniteur belge le 8 décembre 2015, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

•
•



Dispositif

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,

Sur avis écrit, très largement conforme, de Madame Elvire FATZINGER, Substitut du Procureur du Roi d'Eupen, déléguée pour exercer les fonctions du Ministère Public près l'Auditorat général du travail de Liège par ordonnance de Monsieur le Procureur Général près la Cour d'appel de Liège du 24 avril 2015,

Déclare l'appel recevable mais non fondé.

Annule la décision administrative litigieuse et rétablit la partie intimée dans ses droits aux allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015, quoique sur la base d'une motivation partiellement différente de celle développée par le jugement dont appel.

Condamne par conséquent l'appelant à payer à l'intimée les allocations d'insertion dont elle a été illégalement privée depuis la date précitée.

Réservant à statuer pour le surplus de même que sur les dépens, ordonne, conformément à l'article 774 du Code judiciaire, la réouverture des débats aux fins énoncées au point 6. 4. de la page 26 du présent arrêt.

Fixe à cet effet le calendrier procédural suivant :

1. Madame L. est invitée à prendre contact avec le service au sein duquel elle prestait, jusqu'au 1^{er} janvier 2015, en qualité d'assistante de prévention et de sécurité pour examiner si, au vu de la réintégration dans ses droits aux allocations ordonnée par le présent arrêt, elle pourrait, le cas échéant, occuper à nouveau un poste en cette qualité ou un poste équivalent par le biais de l'agence locale pour l'emploi. Il lui appartiendra de déposer au greffe la preuve écrite de ses démarches en ce sens au plus tard pour le 30 juin 2016 en veillant à en réserver simultanément copie au conseil de l'ONEM.



2. L'intéressée veillera, dans le même délai, à déposer, avec les pièces qui les justifient, une évaluation chiffrée des pertes financières qu'elle soutient avoir subies en plus de la perte de ses allocations d'insertion. Elle prendra soin de les communiquer simultanément en copie au conseil de l'ONEM.
3. Celui-ci disposera d'un délai expirant le 30 septembre 2016 pour déposer et communiquer ses conclusions portant sur l'objet de la présente réouverture des débats. Il veillera à en communiquer simultanément copie à la partie intimée.
4. Celle-ci disposera ensuite d'un délai expirant le 30 novembre 2016 pour déposer et communiquer ses conclusions portant sur l'objet de la présente réouverture des débats et veillera à en communiquer copie à la partie appelante.
5. La cause sera fixée pour plaidoiries à l'audience du 11 janvier 2017 pour 45 minutes de plaidoiries.

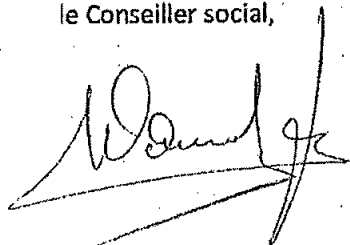
Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

M. Pierre LAMBILLON, Conseiller faisant fonction de Président,
M. Gérard PIRON, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Bernard WANSART, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont assisté aux débats de la cause et délibéré conformément au prescrit légal,
assistés de M. Gino SUSIN, Greffier.

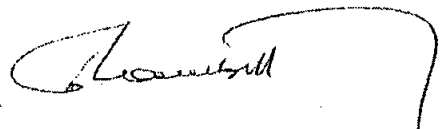
Conformément à l'article 785, alinéa 2 du Code Judiciaire, le Président de cette chambre constate l'impossibilité de signer du Greffier Gino SUSIN qui a concouru à cet arrêt.

L'arrêt n'est pas signé par Monsieur Gérard PIRON, Conseiller social au titre d'employeur, qui s'est trouvé dans l'impossibilité de le faire (article 785, alinéa 1^{er} du Code judiciaire).

le Conseiller social,

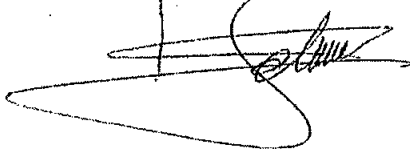


le Président,

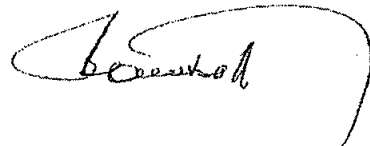


et prononcé en langue française, à l'audience publique de la **HUITIEME CHAMBRE** de la cour du travail de Liège, Division de Neufchâteau, au Palais de Justice de Neufchâteau, place Charles Bergh, 7 à 6840 NEUFCHATEAU, le mercredi **DIX FEVRIER DEUX MILLE SEIZE** par le Président, assisté de Monsieur Jonathan MONTALVO DENGRA, greffier.

Le Greffier,

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Le Président,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping loop and a long horizontal stroke.