



Numéro du répertoire 2021 /
R.G. Trib. Trav. 19/72/A
Date du prononcé 10 mars 2021
Numéro du rôle 2020/AU/25
En cause de : L. C/ FOREM

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Neufchâteau

Chambre 8-A

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

+ Sécurité sociale des travailleurs salariés – chômage – avertissement dans le cadre de la procédure de contrôle de recherche active d'emploi – obligation de « standstill » – principalement art. 23 de la Constitution et ancien art. 59nonies, § 2, de l'A.R. du 25/11/1991

EN CAUSE :

Monsieur L.

Partie appelante, représentée par Madame Isabelle LEYMAN, déléguée syndicale CSC, porteuse de procuration, dont les bureaux sont établis à 6700 ARLON, Rue Pietro Ferrero, 1,

CONTRE :

L'OFFICE WALLON DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI (en abrégé « FOREM »), B.C.E. n° 0236.363.165, dont les bureaux sont établis 6000 CHARLEROI, boulevard Joseph Tirou, 104,

Partie intimée, comparissant par Maître Stéphanie CREMER, Avocate, qui substitue Maître Frédéric LEROY, Avocat à 4800 VERVIERS, rue du Palais, 64.

•
• •

I.- INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 10 février 2021, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 10 février 2020 par le Tribunal du travail de Liège, division Neufchâteau, 2^e chambre (R.G. 19/72/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Neufchâteau, le 9 mars 2020 et notifiée à la partie intimée par pli

- judiciaire le même jour, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 13 mai 2020 ;
- l'ordonnance rendue le 13 mai 2020 sur pied de l'article 747, § 1er du Code judiciaire fixant la cause pour plaidoiries à l'audience publique du 13 janvier 2021 ;
 - la notification de l'ordonnance précitée par courriers du 14 mai 2020 ;
 - les conclusions pour la partie intimée, remises au greffe de la Cour le 7 juillet 2020 ;
 - les conclusions et le dossier de pièces pour la partie appelante, remis au greffe de la Cour le 21 septembre 2020 ;
 - les conclusions de synthèse pour la partie intimée, remises au greffe de la Cour le 12 octobre 2020 ;
 - les conclusions de synthèse pour la partie appelante, remises au greffe de la Cour le 13 novembre 2020 ;
 - les ultimes conclusions de synthèse et le dossier de pièces complémentaire de la partie intimée, remis au greffe de la Cour le 14 décembre 2020 ;
 - la mise en continuation de la cause, actée à l'audience du 13 janvier 2021, pour l'audience du 10 février 2021 ;
 - les avis de remise du 20 janvier 2021 sur base de l'article 754 du Code judiciaire pour l'audience publique du 10 février 2021 ;
 - les ultimes conclusions de synthèse et le dossier de pièces de la partie intimée, remis au greffe de la Cour le 9 février 2021 ;
 - le dossier de pièces (numérotées de 1 à 14) pour la partie intimée, déposé à l'audience publique du 10 février 2021 ;

Les parties ont été entendues en leurs explications à l'audience publique du 10 février 2021.

Monsieur Eric VENTURELLI, Substitut Général près la Cour du travail de Liège, a donné son avis oralement à la même audience.

La partie intimée a immédiatement répliqué, oralement, à l'avis précité, la partie appelante ne souhaitant quant à elle pas y répliquer.

II. FAITS ET ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Il ressort des documents déposés au dossier de la procédure et des explications fournies à l'audience que :

- Monsieur L. est né le XX XX 1963 ;

- il est titulaire d'un diplôme « A3 électromécanique » ainsi que d'un certificat d'installateur sanitaire ;
- il a subi un accident de travail en 1993/1994, ayant notamment entraîné des problèmes de dos ; il précise disposer d'un numéro « AVIQ », sans autre explication ;
- il n'est pas contesté qu'il s'est inscrit pour la première fois en tant que demandeur d'emploi le 1^{er} mars 1993 et qu'il bénéficie d'allocations de chômage depuis de nombreuses années, à tout le moins depuis octobre 2005 (d'après les pièces produites par le FOREM) ;
- il n'est pas davantage contesté que par une décision du 23 septembre 2004, il a été reconnu atteint, par le médecin agréé de l'ONEm, d'une incapacité permanente au travail de 33% au moins ; il a, pour ce motif et en accord avec les dispositions alors applicables, été dispensé de la procédure de contrôle de recherche active d'emploi ;
- la dispense dont Monsieur L. a bénéficié, a été supprimée de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans le cadre d'arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 ;
- d'octobre 2015 à octobre 2016, Monsieur L. a été impliqué dans un trajet d'accompagnement adapté à son état de santé ; durant cette période, le contrôle de sa disponibilité sur le marché de l'emploi a été suspendue ;
- par courrier du 10 novembre 2016, Monsieur L. a reçu une première évaluation positive dans le cadre de ce trajet d'accompagnement adapté ;
- par courrier du 11 janvier 2018, Monsieur L. reçoit une seconde évaluation positive ; le rapport d'évaluation précise toutefois que :

« (...) il ressort de votre dossier individuel que l'évaluation est exceptionnellement positive compte tenu des difficultés que vous nous avez présentées, à savoir de gros soucis de santé. Les démarches présentées lors de la prochaine évaluation devront établir une recherche active d'emploi, l'évaluation exceptionnellement positive n'étant accordée qu'une seule fois. »

- par courrier du 21 janvier 2019, Monsieur L. se voit notifier une évaluation négative assortie d'un avertissement ; le rapport d'évaluation précise à ce propos que :

« (...) il ressort de votre dossier que les démarches présentées ne sont pas régulières, diversifiées et pertinentes. Or, il ressort de votre dossier que les démarches présentées ne sont pas régulières pour la période évaluée. En effet, vous présentez que six démarches pour la période d'évaluation. Le manque de régularité de vos démarches personnelles n'est compensé par aucun autre élément démontrant, par ailleurs, un

comportement global de recherche d'emploi positif et dynamique permettant de favoriser votre réinsertion professionnelle. En effet, en votre qualité de demandeur d'emploi indemnisé, il vous appartient de mettre en place diverses actions utiles à votre réinsertion. »

Le même rapport précise, en page 4, de manière étonnante, que :

« - Suite à votre déclaration relative à une problématique de santé invoquée lors de l'entretien, il apparaît que, sur base des éléments de votre dossier, votre taux d'inaptitude au travail n'a jamais été évalué. Si vous souhaitez connaître votre taux d'inaptitude générale au travail, l'article 141 de l'Arrêté Royal (...) et l'article 33 de l'Arrêté Ministériel (...) prévoient que le médecin agréé de l'ONEM reste seul compétent pour procéder à des examens médicaux destinés à établir l'absence de capacité de gain ou l'inaptitude permanente au travail de 33% au moins. (...) »

Il s'agit de la décision litigieuse.

Par requête remise au greffe du Tribunal du travail de Liège, division Neufchâteau, le 1^{er} avril 2019, Monsieur L. a introduit un recours contre la décision précitée ; il a concrètement sollicité :

- que son recours soit déclaré recevable et fondé ;
- en conséquence, qu'il soit dit pour droit qu'il continue à bénéficier de la dispense accordée par l'article 59nonies, § 2 de l'A.R. du 25 novembre 1991 et ne peut être soumis à la procédure de contrôle organisée par les arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012 ;
- de ce fait, annuler la décision prise par le FOREM en date du 21 janvier 2019 ;
- à titre subsidiaire, évaluer positivement les efforts de recherche d'emploi réalisés par Monsieur L. ;
- condamner le FOREM aux entiers frais et dépens de la procédure, liquidés à 131,18 euros à titre d'indemnité de procédure.

Le FOREM sollicitait quant à lui que :

- le recours soit déclaré recevable, mais non fondé ;
- la confirmation de la décision litigieuse en toutes ses dispositions ;
- qu'il soit statué « *ce que de droit* » quant aux frais et dépens.

III. JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué, prononcé le 10 février 2020, les premiers juges ont :

- dit la demande recevable mais non fondée ;
- mis les dépens à charge du FOREM ;
- condamné le FOREM au paiement de la contribution de 20,00 euros visée par la loi du 19 mars 2017.

IV.- OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES

1.

Par requête remise au greffe de la Cour le 9 mars 2020, Monsieur L. demande à la Cour de réformer le jugement critiqué ; tel que précisé en termes de conclusions, il demande à la Cour de :

- mettre à néant le jugement dont appel ;
- en conséquence, dire pour droit que Monsieur L. continue à bénéficier de la dispense accordée par l'article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et ne peut être soumis à la procédure de contrôle organisée par les arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 ;
- de ce fait, annuler la décision prise par le FOREM en date du 21 janvier 2019 ;
- à titre subsidiaire, évaluer positivement les efforts de recherche d'emploi réalisés par Monsieur L. ;
- condamner le FOREM au paiement des entiers frais et dépens de la présente procédure.

Monsieur L. fait notamment valoir que :

- la procédure de contrôle de recherche active d'emploi par les chômeurs, telle que prévue par les arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012, viole le principe de standstill dès lors qu'antérieurement à cette réforme, un chômeur reconnu atteint d'une inaptitude au travail de 33% au moins, n'était pas soumis à un tel contrôle ;
- comme la Cour du travail de Bruxelles a eu l'occasion de le décider dans un cas d'espèce similaire, le recul opéré par la réforme est significatif ; il n'est pas dûment justifié, ni proportionné ;
- en tout état de cause, il convient de s'interroger sur la réalité de l'accompagnement dont Monsieur L. est censé avoir bénéficié à charge du FOREM, ainsi que du sérieux

avec lequel sa procédure d'évaluation a, en l'espèce été menée ; compte tenu de son profil médico-social, il doit être considéré que Monsieur L. a réalisé toutes les démarches qu'il pouvait accomplir.

2.

Par ses conclusions d'appel, le FOREM sollicite quant à lui que :

- l'appel soit dit recevable, mais non fondé ;
- le jugement dont appel soit confirmé ;
- la décision litigieuse soit confirmée en toutes ses dispositions ;
- qu'il soit statué ce que de droit quant aux frais et dépens.

Le FOREM fait notamment valoir que :

- Monsieur L. a fait l'objet d'un accompagnement adapté à son état de santé du 6 octobre 2015 au 24 octobre 2016 ;
- la procédure d'évaluation de sa disponibilité active a été suspendue durant cet accompagnement adapté ;
- dans le cadre d'un transfert de compétences, le FOREM a repris la procédure de la disponibilité active au stade où elle était lorsque l'ONEm était encore compétent ;
- Monsieur L. avait déjà bénéficié, exceptionnellement, d'une évaluation positive (pour la période de janvier 2017 à janvier 2018) alors que ses recherches d'emploi étaient insuffisantes ; la décision litigieuse lui donne, à juste titre, un avertissement au vu, à nouveau, du caractère insuffisant de ses recherches d'emploi ;
- le principe du standstill n'empêche pas que le niveau de protection sociale soit abaissé s'il existe de justes motifs ; en l'espèce, l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 fait état des motifs d'intérêt général poursuivis par les arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 qui ont abrogé la dispense de la procédure de contrôle pour les personnes présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % ; ledit accord de gouvernement fait notamment référence à l'objectif d'atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020, ce qui nécessite d'augmenter de plus de 5% le taux d'emploi de 2011 ; il poursuit par ailleurs un objectif d'assainissement des dépenses publiques, impliquant notamment une réforme structurelle du chômage ;

Par ailleurs, le FOREM fait valoir que diverses mesures compensatoires ont en l'espèce été mises en place afin de palier ce changement dans la réglementation (trajet d'accompagnement adapté pour les personnes reconnues inaptées à plus de 33%, suspension de la procédure de contrôle pendant la durée de ce trajet d'accompagnement adapté avec un maximum de 12 mois) ; le nouveau régime est

donc légitime et proportionné à l'intérêt général poursuivi et Monsieur L. ne démontre pas l'existence d'une régression significative de ses droits ;

Le FOREM souligne encore que si Monsieur L. sollicite de pouvoir continuer à bénéficier de la dispense accordée par l'article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, cet article a été remplacé par les articles 58/2 à 58/12 selon la nouvelle procédure de contrôle applicable depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat conformément à l'article 58/1 ; le principe de « standstill » n'est, dès lors, pas applicable.

V.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

Le jugement critiqué a été prononcé le 10 février 2020 et notifié par le greffe du Tribunal, sur pied de l'article 792, alinéas 2 et 3 du Code judiciaire, par plis judiciaires du 11 février 2020 (Monsieur L. en accusant réception le 12 février 2020).

L'appel a été introduit par requête déposée au greffe de la Cour le 9 mars 2020, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

La Cour constate par ailleurs que les autres conditions de l'appel sont remplies (cf. notamment l'article 1057 du Code judiciaire).

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

VI.- DISCUSSION

1. Quant à la violation du principe du « standstill »

1.

En vertu de l'article 23 de la Constitution (la Cour met en évidence) :

« 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. »

Une obligation de « standstill » se déduit de cette disposition, qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation sans qu'existe un motif d'intérêt général. La doctrine (F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 101) l'explique comme suit :

« Comme le relève la doctrine, 'pas plus que le terme d'ailleurs, la définition du principe du standstill ne se retrouve inscrite en toutes lettres dans la constitution belge ou dans les traités internationaux consacrant, sous une forme ou une autre, des droits sociaux. En réalité, le principe de standstill est contenu en germes dans les droits-créances requérant une prestation de l'Etat' : parce que l'Etat a l'obligation (positive) de protéger et de réaliser progressivement les droits fondamentaux internationalement et constitutionnellement reconnus, il ne peut en principe, a contrario, revenir sur le niveau de protection qu'il leur a d'ores et déjà conféré. »

Cette obligation de « standstill » n'est, toutefois, pas absolue (F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102) :

« Le principe de standstill n'a pas pour conséquence de paralyser le législateur en le privant de toute possibilité de revoir la protection reconnue à un moment donné à un droit fondamental (en faisant « un pas en arrière ») ou la manière dont elle l'a été (en faisant « un pas de côté ») : le principe de standstill, tout comme les obligations positives dont il est l'accessoire, n'est pas absolu, les droits fondamentaux s'accommodant d'une certaine réversibilité (encadrée) :

- d'une part, le législateur est libre de déterminer les modalités concrètes destinées à réaliser ou protéger le droit fondamental considéré (...);

- d'autre part, les autorités publiques sont autorisées à diminuer le niveau de protection préexistant, pour autant qu'elles s'assurent de respecter un certain nombre d'exigences substantielles et procédurales bien précises (...). »

Dans son arrêt du 14 septembre 2020 (Cass., 14 sept. 2020, R.G. S.18.0012.F, consultable sur le site juportal ; dans le même sens, voy. Cass., 14 déc. 2020, R.G. S.19.0083.F, consultable sur le site juportal – la Cour de céans met en évidence), la Cour de cassation confirme l'existence d'une obligation de « standstill » dans les termes suivants :

*« 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.***

Cette disposition 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.

Elle 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. »

Il est admis (en ce sens : F. LAMBINET, « Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018 », *Chron. D. S.*, 2020, p. 102 et s.) que pour vérifier si le principe du « standstill » est, ou non, violé, il convient d'examiner si :

- la modification contestée implique – ou non – une régression significative du niveau de protection sociale ;
- la modification contestée poursuit – ou non – un but d'intérêt général ;
- la modification contestée est – ou non – pertinente par rapport à ce but d'intérêt général et proportionnée.

S'agissant de la charge de la preuve, la Cour du travail de Liège autrement composée (C.T. Liège, div. Namur, 6^{ème} ch., 6 nov. 2018, inédit, R.G. n° 2016/AN/152) a eu l'occasion de souligner à juste titre que :

« En ce qui concerne la charge de la preuve du respect ou de la violation de l'obligation de standstill, elle incombe, s'agissant de la validité d'un acte de l'autorité législative ou réglementaire, à cette autorité ou, en son absence, à la partie qui invoque son acte légal ou réglementaire. Par application du principe général de

légalité, il appartient en effet à l'autorité, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi, de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle. »

2.

Il ressort des explications et pièces fournies par les parties que :

- Monsieur L. a été reconnu atteint, par le médecin agréé de l'ONEm, d'une incapacité permanente au travail de 33% au moins ;
- pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage, le chômeur doit en principe démontrer qu'il recherche activement un emploi ; toutefois, en vertu de l'ancien article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (voy. également l'ancien article 59bis, § 1^{er}, 5° du même arrêté royal):

« Le chômeur qui, au plus tard au moment de l'entretien d'évaluation visé aux articles 59quater, 59quinquies ou 59sexies, invoque, sur la base d'une attestation médicale, une inaptitude au travail qui n'a pas encore été constatée par le médecin affecté au bureau du chômage est soumis à un examen médical conformément à la procédure prévue à l'article 141.

La convocation à l'entretien est réputée nulle et non avenue, s'il ressort de l'avis du médecin affecté au bureau du chômage que le chômeur justifie d'une inaptitude permanente au travail de 33 % au moins.

S'il ressort de l'avis du médecin affecté au bureau du chômage que le chômeur justifie, pour une durée de deux ans au moins, d'une inaptitude temporaire au travail de 33 % au moins, la convocation à l'entretien est retirée. Une nouvelle convocation est envoyée au plus tôt à la fin de la période d'inaptitude au travail reconnue, pour autant qu'à cette date les conditions visées à l'article 59bis soient réunies.

Dans les autres cas, une nouvelle convocation est envoyée au chômeur conformément aux dispositions du § 1er. »

- Monsieur L., en exécution notamment de la disposition précitée, a été dispensé de la procédure de contrôle du comportement de recherche active d'emploi (le FOREM ne le conteste pas);
- le paragraphe 2 de l'article 59nonies précité, après avoir été modifié par un premier arrêté royal du 20 juillet 2012, a été abrogé par un second arrêté royal du 23 juillet 2012 ; la dispense dont Monsieur L. a précédemment bénéficié a disparu, en même temps que le paragraphe 2 précité (et, notamment, que l'article 59bis, § 1^{er}, 5° du même arrêté royal), avec effet au 1^{er} novembre 2012 ;

- c'est dans ce contexte (même si les dispositions réglementaires ont encore connu d'autres modifications par la suite), qu'après s'être vu proposé et avoir accompli un trajet d'accompagnement adapté à son état de santé du 6 octobre 2015 au 24 octobre 2016, Monsieur L. a été soumis aux dispositions applicables en matière de suivi et de contrôle du comportement de recherche active d'emploi.

La Cour du travail de Bruxelles (C.T. Bruxelles, 18 janvier 2017, R.G. 2015/AB/501, consultable sur www.terralaboris.be; voy. également : C.T. Liège, 6 novembre 2019, inédit, R.G. 2017/AL/684) a conclu que l'abrogation de la dispense, pour des bénéficiaires d'allocations d'insertion, constituait une régression significative :

« (...) En ce qui concerne l'existence d'une régression significative, il y a lieu de constater :

- les chômeurs (...), présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % (...) étaient dispensés de la procédure de suivi et de contrôle instaurée par l'arrêté royal du 4 juillet 2004, et ce pour une durée indéterminée ; (...)

- les arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012 ont eu pour effet de soumettre, notamment, les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une inaptitude permanente de plus de 33% (...) à une procédure dans laquelle une évaluation a lieu (...) et dans laquelle toute évaluation négative entraîne une suspension du droit aux allocations (...).

Il apparaît ainsi que les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant une inaptitude permanente de plus de 33% (...), subissent plusieurs régressions.

Ils ne sont plus dispensés de la procédure de contrôle et peuvent encourir dans des délais assez brefs, des sanctions d'exclusion sensiblement plus lourdes que celles qui étaient en vigueur dans la procédure dont ils étaient précédemment dispensés.

Il y a certainement lieu de conclure à l'existence de régressions (très) significatives, intervenues, de surcroît, sans mesure transitoire spécifique. (...) »

Il apparaît clair à la Cour de céans qu'entre un ancien régime où le chômeur présentant une inaptitude permanente de plus de 33% était dispensé de la procédure de contrôle et un régime ultérieur où cette dispense est supprimée, avec les risques de suspension d'allocations que cela entraîne, Monsieur L. fait, à bon droit, état d'une régression significative intervenue dans la réglementation relative au chômage.

Le FOREM ne rapporte pas la preuve contraire.

Ainsi, la Cour relève notamment que :

- l'argument du FOREM selon lequel « *diverses mesures compensatoires ont été introduites afin de pallier ce changement législatif (art. 58/3, § 4 de l'A.R. précité)* » - à savoir la mise en place d'un trajet d'accompagnement adapté pour les personnes reconnues comme inaptes à plus de 33 % et la suspension de la procédure de contrôle pendant la durée du trajet d'accompagnement adapté - ne permet pas, à l'estime de la Cour, d'ôter son caractère significatif à la régression invoquée par Monsieur L. ;

Monsieur L. souligne, dans ce cadre, que « *La méthode est particulièrement hypocrite dans la mesure où si le chômeur ne trouve pas d'emploi alors qu'il bénéficie d'un accompagnement long et spécifique de douze mois, il est peu probable qu'il trouve un emploi sans recevoir le moindre accompagnement. Les difficultés physiques et psychiques restent les mêmes.* » (p. 9 de ses dernières conclusions)

La Cour relève effectivement qu'au terme de ce trajet d'accompagnement adapté, le chômeur présentant une inaptitude permanente de plus de 33% se retrouve confronté à la procédure de contrôle et au risque de suspension d'allocations qu'elle implique, ce qui n'était précédemment pas le cas ;

- la Cour ne perçoit pas, par ailleurs, la portée de l'argument invoqué par le FOREM en page 7 de ses dernières conclusions, selon lequel Monsieur L. sollicite de continuer à bénéficier de la dispense précédemment visée par l'article 59nonies, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 alors que cet article a été remplacé par les articles 58/2 à 58/12 selon la nouvelle procédure de contrôle applicable depuis la 6^{ème} réforme de l'Etat conformément à l'article 58/1 de l'arrêté royal précité ;

Si les dispositions applicables en matière de contrôle de recherche d'emploi ont été adaptées à plusieurs reprises, il n'en reste pas moins que la dispense précédemment prévue en faveur des chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33% était reprise dans le § 2 de l'article 59nonies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, lequel a été abrogé en vertu des arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 ; il n'est pas contesté que la réglementation appliquée par le FOREM dans le cadre de la décision litigieuse (art. 58/1 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ne contient pas de dispense telle qu'elle était prévue par l'article 59nonies, § 2, précité.

A l'estime de la Cour, l'existence d'une régression significative est démontrée.

3.

Il appartient dès lors au FOREM de rapporter la preuve de motifs légitimes justifiant cette régression, et du caractère pertinent et proportionné de celle-ci, par rapport à la catégorie de chômeur auquel Monsieur L. appartient (à savoir la catégorie des chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33 %).

Le FOREM évoque, en page 5 de ses dernières conclusions, que :

- le principe du standstill peut être écarté pour des motifs impérieux et notamment pour des motifs budgétaires ;
- *« In specie, il faut regarder l'Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 pour retrouver les motifs d'intérêt général poursuivis par les arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 qui ont abrogé la dispense de la procédure du contrôle pour les personnes présentant une inaptitude permanente de plus de 33%.*

Celui-ci énonce : « Dans le cadre de son Programme national de réforme, la Belgique s'est engagée à atteindre un taux d'emploi de 73,2% en 2020.

Cet objectif ambitieux nécessite d'augmenter de plus de 5% le taux d'emploi de 2011 (...). Pour parvenir à cet objectif, le Gouvernement entreprendra une réforme structurelle du marché de l'emploi. (...)

(...) Dans ce contexte, le Gouvernement initiera, dans le cadre de la neutralité budgétaire, et dans le respect de l'accord institutionnel, un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, après concertation avec les Régions et les partenaires sociaux'.

Par ailleurs, cet Accord de gouvernement énonce également que, dans un but d'assainissement des finances publiques, les dépenses seront diminuées par différents moyens dont une 'Réforme structurelle du chômage avec une révision de la définition de l'emploi convenable, le renforcement de la dégressivité des allocations de chômage et de l'activation et le relèvement de la condition d'âge pour le complément d'ancienneté' (p. 79). »

La Cour ne peut suivre la justification avancée par le FOREM.

En effet, la Cour relève d'abord que les arrêtés royaux des 20 et 23 juillet 2012 ne comportent aucun rapport au Roi susceptible de justifier les modifications ainsi introduites. Avec la Cour du travail de Liège autrement composée (C.T. Liège, div. Namur, 6^{ème} ch., 6 nov. 2018, inédit, R.G. n° 2016/AN/152), la Cour relève que :

« A raison, la doctrine insiste (...) sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés a priori mais qui ont été avancés après coup – avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistantes »

Le FOREM fait référence à l'Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 ; la Cour estime, à ce propos, devoir faire sien le raisonnement adopté par la Cour de cassation dans son arrêt du 14 septembre 2020 (Cass., 14 sept. 2020, R.G. S.18.0012.F, consultable sur le site juportal – la Cour de céans met en évidence) :

« (...) L'arrêt considère que l'article 63, § 2, précité réduit sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation du chômage aux « chômeurs d'un certain âge aidés de longue date », tels que le demandeur (...).

Il recherche alors en application de l'article 23 de la Constitution si des motifs liés à l'intérêt général justifient la réduction sensible qu'il a constatée.

Il considère que la mesure en cause est susceptible de contribuer à atteindre les objectifs d'intérêt général constituant des « points de l'accord du gouvernement » indiqués dans le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, à savoir « un taux d'emploi de 73,2 p.c. en 2020, [...] qui ne vise pas exclusivement les jeunes, [...] la mesure [étant] implicitement mais certainement présentée comme étant de nature à pousser les destinataires [...] à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail », et « l'objectif budgétaire prévu, dès 2012 ».

Il décide que la limitation dans le temps des allocations d'insertion des chômeurs plus âgés est proportionnée aux objectifs précités au motif qu'il s'agit de prestations à caractère non contributif ce qui « peut justifier une sévérité accrue du législateur », qu'un « délai [...] de trois ans » et des « échappatoires [...] au moins [temporaires], par exemple [la] reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits », donnent aux chômeurs en cause la possibilité de « s'insérer sur le marché du travail » en bénéficiant le cas échéant d'autres allocations de chômage et que les chômeurs dont la « situation individuelle [est] assez dramatique » peuvent bénéficier de l'intervention du centre public d'action sociale.

Dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection.

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

Par les énonciations précitées, l'arrêt justifie le recul constaté par des objectifs les plus généraux, fixés en matière de taux d'emploi et budgétaire dans un accord de gouvernement, sans précision ni prévision lors de l'adoption de la mesure ni vérification ultérieure qu'elle contribue effectivement à ces objectifs d'intérêt général en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et que le recul du niveau de la protection de ces chômeurs est proportionné à ces objectifs, pour la raison, non autrement précisée, prévue ni vérifiée, que certains desdits chômeurs obtiennent un emploi éventuellement complété par d'autres allocations de chômage et que d'autres obtiennent l'intervention des centres publics d'action sociale.

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

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé. »

La seule référence, par le FOREM, aux objectifs généraux évoqués dans l'Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, ne peut suffire pour démontrer que la régression spécifique visée dans le présent litige (abrogation de la dispense en termes de procédure de contrôle du comportement de recherche active d'emploi pour les bénéficiaires d'allocations présentant une inaptitude permanente de plus de 33%) est effectivement justifiée par un motif légitime et proportionné.

La Cour du travail de Bruxelles s'est positionnée dans le même sens, dans son arrêt du 18 janvier 2017 (C.T. Bruxelles, 18 janvier 2017, R.G. 2015/AB/501, consultable sur www.terralaboris.be; voy. également: C.T. Liège, 6 novembre 2019, inédit, R.G. 2017/AL/684 – la Cour de céans met en évidence) déjà évoqué ci-avant :

« 18. En ce qui concerne la justification de la régression, la cour constate que le préambule des arrêtés royaux n'en donne aucune.

L'ONEm suggère que le législateur a choisi d'abroger la dispense pour des 'motifs budgétaires et d'opportunité'.

Il avance, dans sa requête d'appel :

'On sait que, suite à la crise budgétaire des dernières années, le gouvernement était contraint, notamment pour respecter ses engagements européens, de réaliser différentes mesures d'économie. Cette réalité ne peut être niée. Or, le fait de veiller à respecter l'équilibre budgétaire relève de l'intérêt général et peut justifier une dérogation à l'obligation de standstill (...).

Les chômeurs présentant une inaptitude au travail d'au moins 33% sont aptes au travail au sens de la législation assurance maladie-invalidité et de la réglementation du chômage. Ils doivent donc, comme n'importe quel chômeur, répondre aux conditions d'octroi des allocations et notamment être disponible sur le marché du travail. Il n'est donc pas déraisonnable que le législateur ait entendu contrôler, à l'instar des autres chômeurs, leur disponibilité et partant leur comportement de recherche d'emploi, faisant ainsi disparaître une distinction qui n'avait pas vraiment lieu d'être. (...)'

Dans le cadre de son pouvoir marginal de contrôle des motifs d'intérêt général, la cour du travail doit, tout d'abord, être en mesure de vérifier la réalité des motifs invoqués.

La cour du travail constate que les motifs budgétaires allégués par l'ONEm ne résultent pas clairement des documents auxquels elle peut avoir égard.

Ils ne résultent pas des préambules des arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012.

L'ONEm ne dépose pas l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et ne produit pas le procès-verbal des réunions de son Comité de gestion du 19 avril 2012 et du 3 mai 2012, à l'occasion desquelles l'avis que le Comité de gestion doit remplir obligatoirement, a été rendu sur les projets d'arrêtés royaux litigieux et à l'occasion desquelles les motifs de ces projets sont susceptibles d'avoir été discutés.

La réalité des motifs allégués n'est donc pas établie.

Par ailleurs, les pièces auxquelles la cour peut avoir égard, ne permettent pas de savoir si dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qui est le sien, l'auteur de l'arrêté royal s'est posé la question de savoir si au regard de l'objectif budgétaire qu'il entendait, selon l'ONEm, poursuivre, il était approprié de soumettre à une procédure (renforcée) de contrôle du comportement de recherche d'emploi, les bénéficiaires d'allocations d'insertion présentant non seulement une inaptitude permanente de plus de 33 % mais aussi une incapacité de plus de 66 % (au sens de la législation sur les allocations pour personnes handicapées).

L'objectif budgétaire spécifique que cette mesure était susceptible de réaliser, n'apparaît pas clairement ; surabondamment, la possibilité d'une mesure qui permettrait d'atteindre le même objectif, tout en étant moins régressive, ne paraît pas avoir été envisagée.

Surabondamment, se pose la question de savoir si les motifs allégués (en les supposant établis) ne sont pas manifestement déraisonnables. (...) »

Le FOREM reste donc en défaut de rapporter la preuve (des motifs légitimes pertinents et proportionnés) qui lui incombe.

4.

En application de l'article 159 de la Constitution, la Cour estime dès lors devoir écarter l'application des dispositions réglementaires ayant supprimé la dispense précédemment visée, notamment, à l'article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en ce qu'elles soumettent les chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33 % à la procédure de contrôle du comportement de recherche active d'emploi.

Il y a donc lieu de considérer que la dispense prévue (notamment) par l'ancien article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 était, en l'espèce, toujours d'application.

La Cour annule, dès lors, pour ce motif la décision administrative entreprise notifiée le 21 janvier 2019 (sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres motifs avancés à titre subsidiaire).

L'appel est déclaré fondé, dans la mesure précitée.

Le jugement entrepris est dès lors réformé en ce qu'il a dit la demande originaire de Monsieur L. non fondée.

2. Quant aux frais et dépens de l'instance

1.

Aucun appel n'est formé en ce qui concerne les dépens de première instance. Le jugement subsiste sur ce point.

2.

En application de l'article 1017, al. 2 du Code judiciaire, les frais et dépens de l'instance d'appel sont à charge du FOREM.

Il y a lieu de condamner le FOREM aux frais et dépens de l'appel, non liquidés pour Monsieur L. à défaut d'état ; il y a en tout état de cause lieu de condamner le FOREM au paiement de la contribution de 20,00 euros telle que visée par la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et de délaisser au FOREM ses propres frais et dépens d'appel.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré,

Statuant publiquement et contradictoirement,

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

Entendu l'avis oral du ministère public, auquel la partie intimée a immédiatement répliqué, la partie appelante ne souhaitant quant à elle pas répliquer au dit avis,

Reçoit l'appel,

Dit l'appel fondé, dans la mesure reprise ci-après,

Dans les limites de la saisine de la Cour, réforme le jugement dont appel en ce qu'il a dit la demande originaire de Monsieur L. recevable mais non fondée,

Annule la décision administrative entreprise notifiée le 21 janvier 2019 dès lors qu'il y a lieu de considérer que Monsieur L. devait continuer à bénéficier de la dispense précédemment prévue (notamment) par l'ancien article 59nonies, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en faveur des chômeurs présentant une inaptitude permanente de plus de 33 %,

Condamne le FOREM aux frais et dépens d'appel, non liquidés pour Monsieur L. à défaut d'état ; condamne par ailleurs le FOREM au paiement de la contribution de 20,00 euros telle que visée par la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ; délaisse au FOREM ses propres frais et dépens d'appel.

Ainsi arrêté et signé avant le prononcé par :

Marie-Noëlle BORLEE, conseiller faisant fonction de président,
Pierre MATHEY, conseiller social au titre d'employeur,
Michèle BESONHE, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Stéphane HACKIN, greffier,

Le Greffier

Les conseillers sociaux

Le Président

Et prononcé en langue française à l'audience publique de la chambre 8-A de la Cour du travail de Liège, division Neufchâteau, au Palais de Justice, place Charles Bergh, 7 à 6840 Neufchâteau, le **mercredi 10 mars 2021**

par Madame Marie-Noëlle BORLEE, conseiller faisant fonction de président, assistée de Monsieur Stéphane HACKIN, greffier, qui signent ci-dessous

Le Greffier

Le Président