

Numéro de répertoire 2017 / 16125
Date du prononcé 10 novembre 2017
Numéro de rôle 16/7672/A
Numéro audiorat : 16/4/01/420
Matière : Chômage travailleurs salariés
Type de jugement : Interlocutoire – réouverture des débats

Expédition

Délivrée à Le € : PC :	Délivrée à Le € : PC :
-------------------------------------	-------------------------------------

Tribunal du travail francophone de
Bruxelles
17^e chambre
Jugement

EN CAUSE :

Madame Virginie B

partie demanderesse, comparaissant par Maître Catherine LEGEIN, avocate ;

CONTRE :

1. L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (en abrégé « O.N.Em. »),
dont les bureaux sont établis Boulevard de l'Empereur, 7 à 1000 BRUXELLES,

première partie défenderesse, comparaissant par Maître Safia TITI *loco* Maître Michel LECLERCQ, avocats ;

2. LA CAISSE AUXILIAIRE DE PAIEMENT DES ALLOCATIONS DE CHÔMAGE (en abrégé « CAPAC »),
dont les bureaux sont situés rue des Plantes, 69 à 1000 Bruxelles,

deuxième partie défenderesse, comparaissant par Monsieur Pierre BONAMIS, porteur d'une procuration, conseiller.

Vu la loi du 10.10.1967 contenant le Code judiciaire ;

Vu la loi du 15.6.1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Vu l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage (ci-après « l'arrêté royal du 25.11.1991 »).

1. Procédure et recevabilité

La procédure a été introduite par une requête déposée au greffe du tribunal de céans en date du 8.8.2016.

Elle est dirigée contre une décision de l'O.N.Em. du 18.7.2016.

Cette décision a été notifiée à une date indéterminée.

L'O.N.Em. ne rapporte pas la preuve de notification, ni *a fortiori*, celle de la date à laquelle cette notification serait intervenue.

Conformément aux articles 7, §11, al. 2, de l'arrêté-loi du 28.12.1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et 23 de la loi du 11.4.1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social, le recours est partant recevable.

Le tribunal a pu prendre connaissance des pièces de la procédure et notamment de :

- la décision de l'O.N.Em. du 18.7.2016 ;
- la requête introductive d'instance du 8.8.2016 ;
- le dossier administratif de l'O.N.Em. ;
- le dossier inventorié de l'auditorat ;
- le dossier de la partie demanderesse ;
- l'ordonnance du 1.2.2017 fixant les délais pour conclure sur pied de l'article 747, §2, CJ ;
- les conclusions déposées pour la CAPAC le 25.4.2017 ;
- les conclusions déposées pour la partie demanderesse le 19.6.2017 ;
- les conclusions déposées pour l'O.N.Em. le 14.7.2017.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 1.9.2017. Elles ont marqué leur accord sur la mise en état et, plus particulièrement, quant à la communication et au dépôt hors délai de leurs conclusions respectives.

Les débats ont été clos.

En application de l'article 766, al.1er, CJ, Madame Virginie RENARD, substitut de l'auditeur du travail, a fait parvenir son avis écrit au greffe le 20.9.2017, tandis que la date fixée par le tribunal pour le dépôt était le 15.9.2017.

Les parties disposaient d'un délai jusqu'au 10.10.2017 inclus au plus tard pour déposer au greffe, si elles le souhaitaient, des conclusions en réplique. Seule la partie demanderesse l'a fait, mais tardivement, le 11.10.2017, alors qu'elle aurait dû le faire pour le 10.10.2017 et que le tribunal avait déjà pris la cause en délibéré comme prévu le 10.10.2017.

Les conclusions en répliques de la partie demanderesse doivent ainsi être écartées des débats. Il en va de même en application de l'article 771, CJ, en ce qui concerne les nouvelles pièces qui accompagnent ces conclusions.

2. Décision litigieuse et objet du litige

2.1. Le 18.7.2016, l'O.N.Em. a pris la décision suivante à l'égard de Madame Virginie Bⁱ (v. pièces 31 à 37 – dossier O.N.Em.) :

- du 7.11.2012 au 19.8.2015, exclusion du bénéfice des allocations au taux travailleur isolé et octroi des allocations au taux travailleur cohabitant ;
- à partir du 20.8.2015, exclusion du droit aux allocations ;
- récupération des allocations perçues indûment et correspondant à la différence de montant entre les allocations au taux travailleur isolé et celles au taux travailleur cohabitant pour la période du 7.11.2012 au 19.8.2015 ;
- récupération des allocations perçues indûment à partir du 20.8.2015 ;
- exclusion du droit aux allocations à titre de sanction à partir du 25.7.2016 pour une période de 13 semaines ;

La décision est principalement motivée par le fait que :

- Madame Virginie B a déclaré sur son formulaire C1 du 21.8.2012 qu'elle habitait seule ;
- sur cette base, elle a perçu des allocations au taux travailleur isolé à partir du 20.8.2012 ;
- cette déclaration ne correspond cependant pas à sa situation familiale réelle, puisqu'il ressort d'un croisement de données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale, du Registre national et de son dossier que l'intéressée cohabite avec plusieurs autres personnes du 7.11.2012 au 15.9.2015 ;
- elle n'avait donc droit qu'aux allocations au taux cohabitant à partir du 7.11.2012 ;
- admise au bénéfice des allocations d'insertion en date du 20.8.2012, ce droit s'est éteint à partir du 20.8.2015 après l'expiration d'un délai de 36 mois en application de l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 ;
- en ce qui concerne la récupération de l'indu et tenant compte d'un délai de prescription de 3 ans, elle porte sur la période débutant au 1.7.2013 ;
- la sanction de 13 semaines prend en compte la période en infraction.

2.2. La demande, telle que précisée par voie de conclusions, a pour objet :

- à titre principal d'annuler la décision du 18.7.2016 et de dire pour droit que Madame Virginie B avait bien la qualité de travailleur isolé et doit être rétablie dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 20.8.2015 ;
- à titre subsidiaire, de dire que la CAPAC a commis une faute et qu'elle doit rembourser les allocations en lieu et place de Madame Virginie B tout en la rétablissant dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 20.8.2015 ;
- à titre infiniment subsidiaire de limiter la récupération aux 150 dernières allocations, de remplacer la sanction par un simple avertissement tout en rétablissant Madame Virginie B dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 20.8.2015.

Le recours poursuit en outre la condamnation des parties défenderesses aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée à 262,37 €.

3. Les antécédents et les faits

Les faits de la cause peuvent être synthétisés comme suit :

- Madame Virginie B , célibataire, née le : .1988, a obtenu pour la première fois le bénéfice des allocations d'insertion au taux travailleur isolé à partir du 20.8.2012 (v. carte d'allocations, code chômage 01/..WN., pièce 2 – dossier O.N.Em.).
- Sur le formulaire C1 introduit à cette occasion le 21.8.2012, elle avait en effet indiqué habiter seule à 1050 Bruxelles (v. pièce 1 – dossier O.N.Em.).
- Le 6.9.2015, elle a introduit un nouveau C1 avec une « annexe REGIS » pour confirmer sa situation d'isolée tout en précisant qu'elle vivait seule dans son appartement et ne partageait aucun frais avec les autres habitants de l'immeuble, à savoir Madame Aurélie M et Monsieur Stéphane F (v. pièce 7 – dossier O.N.Em.).
- L'enquête des services de contrôle de l'O.N.Em. menée à la suite de ces déclarations a mis en évidence que, du 7.11.2012 au 15.9.2015, elle était renseignée rue Clémentine 17 à 1050 Bruxelles avec plusieurs autres personnes non apparentées composant le même ménage : (v. composition de ménage, pièce 12 – dossier O.N.Em.) :
 - du 7.11.2012 au 15.9.2015 (soit toute la période) : Madame Aurélie M. (renseignée comme chef de ménage) et Monsieur Stéphane P ;
 - du 4.1.2013 au 22.5.2013 : Monsieur Jérôme D ;
 - du 18.2.2013 au 10.11.2014 : Madame Isabelle H ;
 - du 14.11.2013 au 17.9.2015 : Monsieur Pierre C
- Dans son audition effectuée le 6.7.2016 par les services de l'O.N.Em., elle a déclaré : « (...) J'ai expliqué à l'employé de la Capac que j'habitais en colocation et celui-ci m'a fait signer un formulaire C1 mentionnant que j'habitais seule. J'ai fait confiance à cet employé car mon organisme de paiement est censé me fournir les conseils nécessaires (...) » (v. pièce 30 – dossier O.N.Em.).
- La décision litigieuse du 18.7.2016 tire les conclusions des constatations opérées.

4. Discussion

4.1. L'exclusion du bénéfice des allocations sur la base du taux isolé et l'octroi sur celle du taux cohabitant

4.1.1. La qualité d'isolé

Par sa décision du 18.7.2016, l'O.N.Em. reproche à la demanderesse d'avoir perçu normalement des allocations de chômage au taux isolé du 7.11.2012 au 19.8.2015, alors que sa situation familiale était différente et qu'elle ne pouvait prétendre qu'au taux cohabitant.

La décision litigieuse s'appuie explicitement sur l'article 110 de l'arrêté royal du 25.11.1991.

En vertu de l'article 110, §1^{er}, de l'arrêté royal du 25.11.1991, tel que modifié par l'arrêté royal du 24.1.2002 (M.B., 5.2.2002 (première éd.) – vig. 1.3.2002), par « *travailleur ayant charge de famille* », il faut entendre le travailleur qui :

- 1°. *cohabite avec un conjoint ne disposant ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement; dans ce cas, il n'est pas tenu compte de l'existence éventuelle de revenus d'autres personnes avec lesquelles le travailleur cohabite;*
- 2°. *ne cohabite pas avec un conjoint mais cohabite exclusivement avec :*
 - a) *un ou plusieurs enfants, à condition qu'il puisse prétendre pour au moins un de ceux-ci aux allocations familiales ou qu'aucun de ceux-ci ne dispose de revenus professionnels ou de revenus de remplacement ;*
 - b) *un ou plusieurs enfants et d'autres parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, à condition (...);*
 - c) *un ou plusieurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus qui ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement ;*
- 3°. *habite seul et paie de manière effective une pension alimentaire:*
 - a) *sur la base d'une décision judiciaire;*
 - b) *sur la base d'un acte notarié dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel ou d'une séparation de corps;*
 - c) *sur la base d'un acte notarié au profit de son enfant, soit à la personne qui exerce l'autorité parentale, soit à l'enfant majeur, si l'état de besoin subsiste;*
- 4° (...)
- (...)
- 7° (...) »

En son article 110, §2, de l'arrêté royal du 25.11.1991, définit en revanche le « *travailleur isolé* » comme étant le « *travailleur qui habite seul, à l'exception du travailleur visé au §1^{er}, 3° à 6°* ».

L'article 110, §3, de l'arrêté royal du 25.11.1991, définit enfin le « *travailleur cohabitant* » comme étant le travailleur qui n'est ni un travailleur avec charge de famille, ni un travailleur isolé.

Selon l'article 59, al.1^{er}, de l'arrêté ministériel du 26.11.1991, « *par cohabitation, il y a lieu d'entendre le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères* ».

En application de l'article 110, §4, de l'arrêté royal du 25.11.1991, « *le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent apporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen du document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion* », en pratique, via le formulaire C1 « *déclaration de la situation personnelle et familiale* ».

Il se déduit de cette dernière disposition que c'est sur le chômeur qui se prévaut de la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé que repose la charge de la preuve de cette qualité (v. en ce sens : Cass., 14.3.2005, RG n°S.04.0156.F, <http://jure.juridat.just.fgov.be>; Cass., 14.9.1998, RG n°S.97.0161.F, <http://jure.juridat.just.fgov.be>).

Le formulaire C1 ne constitue en fin de compte qu'une déclaration unilatérale du chômeur. Cette déclaration peut suffire à établir sa qualité sur la base de l'article 110, §4, tant qu'elle n'est pas mise en doute par l'O.N.Em. s'appuyant sur des données officielles qui traduiraient une toute autre situation familiale. Dans ce dernier cas, il incombe à l'intéressé d'apporter la preuve que sa déclaration correspond à la réalité (v. en ce sens : CT Bruxelles, 8^e ch., 30.5.2013, RG n°2011/AB/838, <http://www.terralaboris.be>). S'agissant cependant de la preuve d'un fait négatif, celle-ci ne doit pas être apportée avec la même rigueur que celle d'un fait positif (v. CT Bruxelles, 8^e ch., 5.4.2017, RG n°2015/AB/1143, point 11, <http://www.terralaboris.be>, qui cite aussi CT Bruxelles, 28.1.2010, RG n°2008/AB/50598, inédit, ainsi que dans le même sens et avec des références complémentaires, J.F. Funck «La situation familiale du chômeur: ses effets sur le droit aux allocations et sur leur montant», in La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, p.223).

S'agissant de la situation particulière de l'habitat partagé ou de la colocation, il a déjà été jugé ce qui suit (TTF Bruxelles, 17^e ch., 20.4.2016, RG n°15/11793/A, inédit) :

« (...), s'il ne peut être contesté dans ce genre de situation que le demandeur vit avec plusieurs personnes sous le même toit, rien n'indique en revanche que ceux-ci règleraient principalement en commun les questions ménagères, d'autant que le partage d'une cuisine et de lieux de commodité tels qu'une toilette et une salle de bain ne paraît faire l'objet entre eux d'aucun arrangement d'ordre pécuniaire, mais est au contraire pris en compte dans le rapport contractuel que chacun noue individuellement avec le bailleur.

Au demeurant, ce type de location n'est pas inhabituel sur le territoire de la Région de Bruxelles-capitale où les difficultés d'accès au logement pour les plus bas revenus sont bien connues de tous. Si les loyers y sont plus abordables, la contrepartie réside pour les occupants dans l'acceptation d'une certaine promiscuité et d'un degré de confort minimal que des plus nantis auraient sans doute bien du mal à tolérer. Ce choix fait de conditions de vie plus modestes permet assurément à chaque locataire de limiter le coût global du logement. Pour autant, cette « économie » ne procède pas d'une participation concertée à des charges communes, elle est plutôt la résultante d'une somme de sacrifices consentis individuellement et de façon totalement indépendante par les occupants de l'immeuble (...) »

Cette approche paraît partagée par la Cour du travail de Bruxelles pour laquelle (CT Bruxelles, 8^e ch., 5.4.2017, RG n°2015/AB/1143, <http://www.terralaboris.be>) :

« 12. L'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, définit la cohabitation comme 'le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit, et de régler principalement en commun les questions ménagères'.

Cet article fait une distinction entre la condition de vivre sous le même toit et la condition de régler les questions ménagères principalement en commun.

Les deux conditions doivent être réalisées cumulativement pour qu'il soit question de cohabitation (M. BONHEURE, « Réflexions sur la notion de cohabitation », J.T.T. 2000, p. 490-492).

Ainsi, du seul fait que deux ou plusieurs personnes habitent sous le même toit, il ne peut être déduit qu'elles règlent également les questions ménagères principalement en commun.

(...)

13. L'interprétation de l'ONEm, qui déduit la cohabitation du seul fait que Madame U. louait une chambre dans une maison où résident d'autres personnes de sorte qu'elle réalisait une 'économie d'échelle', n'est pas conforme au texte légal et ne peut d'ailleurs trouver aucune justification raisonnable.

L'approche de l'ONEm est trop restrictive; elle passe sous silence le caractère cumulatif des conditions requises pour qu'il puisse être question de cohabitation.

De même, sur le plan des finalités, il serait peu raisonnable de considérer que l'objectif de la réglementation n'est pas de 'coller à la réalité' mais de sanctionner, par une diminution des allocations de chômage, le chômeur dont la situation ne lui permet pas de louer un studio ou un appartement entièrement privés et qui de ce fait, occupe une chambre dans un immeuble avec usage d'une cuisine et de sanitaires communs (voy. dans le même sens, Cour trav. Bruxelles, 22 décembre 2016, 2015/AB/537).

14. En l'espèce, il résulte des pièces déposées que Madame U. a pris en location, un logement comportant un espace privatif (composé d'une chambre et d'un salon), ainsi que l'accès à une cuisine et à des sanitaires communs (cette cuisine et ces sanitaires étant communs non pas à la maison dans son ensemble mais à l'étage où vit Madame U.).

Le bail de Madame U. est entièrement distinct de celui ayant pu être signé, à des dates différentes, par les autres occupants de l'immeuble.

Le loyer de 410 Euros n'est pas 'solidarisé' entre les locataires : ce loyer ne dépend pas du nombre d'occupants et n'est pas fonction des revenus des autres habitants.

En ce qui concerne le loyer et les charges, il n'y a aucun transfert monétaire entre les locataires.

Il est, de même, établi que Madame U. paie seule son abonnement Internet et télévision (Scarlet).

Les photos qu'elle dépose montrent qu'elle a son nom sur une sonnette à la porte d'entrée et qu'elle dispose dans son espace privatif d'un frigo dans lequel elle entrepose sa nourriture et ses boissons. Il apparaît de même qu'elle dispose, dans la cuisine commune, d'un espace de rangement privatif (où elle entrepose sa vaisselle).

Il apparaît ainsi que Madame U. fait ses repas et ses courses de manière autonome et qu'il n'y a pas non plus de solidarité entre les occupants en ce qui concerne les dépenses alimentaires.

Dans ces conditions, il est établi à suffisance que les questions ménagères ne sont pas principalement réglées en commun : les ressources ne sont pas globalisées et les frais ne sont pas partagés.

15. Surabondamment, il ne paraît pas inutile de relever, comme l'a fait le premier juge, qu'en l'espèce, la formule de logement ne résulte pas d'un choix mais d'une contrainte économique.

Si le fait de partager la cuisine et les sanitaires permet de réduire légèrement le loyer (qui reste toute de même de 410 Euros par mois !), cette formule de logement paraît une nécessité lorsque, comme en l'espèce, les allocations de chômage (comme isolé) sont de l'ordre de 950 Euros par mois (soit un montant inférieur au seuil de pauvreté). Avec de telles allocations, il est devenu très difficile, voire impossible, de prendre en location à Bruxelles un logement décent, entièrement privatif.

Il n'est pas réaliste de soutenir que du fait qu'elle partage la cuisine et les sanitaires, Madame U. qui pour le reste, ne bénéficie d'aucun transfert monétaire de la part des autres occupants de l'immeuble (cfr ci-dessus), devrait pouvoir faire face à une solution de logement qui lui coûte 410 Euros par mois avec des allocations de cohabitante qui seraient de l'ordre de 520 Euros par mois (voir pièce 53 du dossier administratif).

C'est d'ailleurs parce qu'il privilégie une approche réaliste (et non dogmatique) que l'arrêté ministériel entend déduire la cohabitation, non pas du partage de toute question quotidienne généralement quelconque, mais du règlement principalement en commun des questions ménagères (...) »

La Cour de cassation confirme que pour conclure que deux ou plusieurs personnes qui vivent sous le même toit règlent principalement en commun les questions ménagères, il faut, mais il ne suffit pas, qu'elles retirent un avantage économique du partage du logement.

Ainsi, il est également requis qu'elles accomplissent en commun des tâches, activités et autres affaires ménagères, comme l'entretien et éventuellement l'aménagement du logement, la lessive, les courses, la préparation et le partage des repas et que, pour cela, elles engagent éventuellement des moyens financiers (v. Cass., 3^e ch., 9.10.2017, R.G. n°S.16.0084.N, <http://jure.juridat.just.fgov.be>).

En la cause, la demanderesse ne nie pas habiter sous le même toit que les autres personnes renseignées à cette adresse, mais soutient ne pas régler avec celles-ci les principales questions ménagères. Elle explique plus précisément que Madame Aurélie M. est la locataire principale qui sous-loue avec des contrats distincts aux autres occupants, en particulier à Monsieur Stéphane P. et à elle-même, que le contrat de bail spécifie bien que seules les pièces communes sont à la disposition de l'ensemble des colocataires et que chacun d'eux effectue ses propres courses et règle sa vie privée de manière indépendante.

Pour sa part, l'O.N.Em. observe que le bail enregistré entre le propriétaire et Madame Aurélie M. ne prévoit pas la sous-location, que celle-ci a ensuite conclu un contrat de location de chambre non-meublée dont les charges sont comprises dans le bail, que la demanderesse ne démontre pas payer une assurance habitation/incendie, ni la taxe communale et que la demanderesse verse mensuellement un loyer à Madame M. qui regroupe les montants avant de payer le loyer. L'O.N.Em. en conclut qu'il *« s'agit donc d'un projet de vie initié par Madame M. »* dont la demanderesse *« tire un avantage économique certain (loyer moindre, charges comprises, internet et télévision incluse) »*, de sorte que la qualité d'isolé ne peut lui être accordée.

Le tribunal observe quant à lui que :

- le contrat de bail principal conclu en date du 24.3.2012 entre Madame Aurélie M. et les propriétaires prévoit un loyer mensuel de 2.000 € et porte sur l'immeuble sis à 1050 Bruxelles, comprenant : 3 caves, 1 cour, 1 salon, 1 cuisine équipée et salle à manger, 1 office, 4 chambres, 1 mezzanine, 1 salle de bains, 2 salles de douches, 2 WC et 1 hall d'entrée (v. pièce 11 – dossier demanderesse);
- ce même contrat du 24.3.2012 prévoit que le locataire ne peut sous-louer en tout ou en partie qu'avec l'accord écrit et préalable du bailleur ;
- la demanderesse dépose pour elle-même un contrat de location d'une chambre non-meublée d'une période de 12 mois débutant le 1.9.2015 et terminant le 31.8.2016 pour un loyer mensuel de 350 € incluant le gaz et l'électricité (v. pièce 5 – dossier demanderesse) ;
- ce même contrat de la demanderesse précise que le locataire a la jouissance de l'entièreté du bien, à l'exception des chambres non-louées par celui-ci, et met les redevances pour les abonnements de téléphone, de radio, de télévision et d'internet à la charge du bailleur ; le fait aussi pour le locataire de sous-louer son logement sans autorisation préalable ou de l'occuper avec une autre personne constitue un motif pouvant justifier une résiliation anticipée de la part du bailleur (v. pièce 5 – dossier demanderesse);
- un contrat identique daté du 15.8.2015 est produit pour l'autre colocataire, Monsieur Stéphane P. (v. pièce 6 – dossier demanderesse);
- il n'y a pas de contestation quant au fait que la demanderesse, Madame M. et Monsieur F. ne sont liés par aucun lien de parenté ou par un mariage ou une cohabitation légale ;

- Monsieur Stéphane P a demandé des allocations à partir du 22.8.2014 en introduisant un formulaire C1 et une « annexe REGIS » où il déclare habiter seul et précise qu'il ne règle pas les questions ménagères principalement en commun avec les autres personnes inscrites à la même adresse (v. pièce 3 – dossier demanderesse);
- Monsieur Stéphane F atteste que la demanderesse « *est autonome financièrement* » et « *paie seule son loyer, ses charges et sa nourriture* » (v. attestation du 12.9.2016 satisfaisant à l'article 961/2, CJ, pièce 14 – dossier demanderesse);
- Madame Aurélie M atteste que la demanderesse « *habite dans la même colocation* » et « *s'acquitte seule de son loyer et de ses charges, ainsi que de toutes les autres dépenses nécessaires à sa vie quotidienne* » (v. attestation du 24.8.2016 satisfaisant à l'article 961/2, CJ, pièce 14 – dossier demanderesse). Une autre attestation de Madame Aurélie M du 26.9.2014, non conforme à l'article 961/2, CJ, confirme que Monsieur Stéphane P occupe le studio situé au premier étage, côté cour et qu'il y vit seul depuis avril 2014 (v. pièce 7 – dossier demanderesse);
- plusieurs autres attestations allant dans le même sens et émanant de proches, de voisins ou d'anciens colocataires sont produites par la demanderesse et corroborent ses dires quant à la colocation (v. attestations ne satisfaisant pas à l'article 961/2, CJ, pièces 13 et 14 – dossier demanderesse);
- il résulte d'un rapport établi le 17.3.2016, suite à une visite à domicile effectuée le 17.3.2016 par une assistante sociale du CPAS d'Ixelles, que la demanderesse occupe une chambre meublée se situant au 2^e étage de l'immeuble et composée d'un lit, d'une garde-robe et d'un bureau, que la salle de douche et la toilette se trouvent sur le palier et que le salon/salle à manger, la cuisine, la buanderie et la terrasse sont communs à tous les locataires (v. rapport de visite à domicile du 17.12.2015, pièce 16 – dossier demanderesse) et que ce contrôle a justifié l'octroi d'un revenu d'intégration sociale au taux isolé à compter du 10.12.2015 (v. pièce 17 – dossier demanderesse);
- le paiement mensuel régulier d'un loyer de 350 € à Madame Aurélie M. tout au long de la période litigieuse est confirmé par une attestation de cette dernière complétée par ses extraits de comptes (v. pièce 15 – dossier demanderesse).

Par tous ces éléments conjugués et les pièces qui les étayent, la demanderesse prouve à suffisance de droit qu'elle se trouve dans une situation de colocation distincte d'une cohabitation au sens de l'article 59, §1^{er}, de l'arrêté ministériel, dès lors qu'il n'en ressort pas qu'elle réglait principalement en commun avec les autres occupants les questions ménagères.

A cet égard, le tribunal ne peut suivre l'auditorat dans la conclusion qu'il tire d'un examen serré de chacune des pièces prises isolément.

La circonstance que certains desdits éléments soient postérieurs à la période litigieuse allant du 7.11.2012 au 19.8.2015 n'exclut du reste pas qu'ils puissent néanmoins apporter un éclairage sur cette période qui corrobore les dires de la demanderesse. Il en va tout spécialement ainsi du rapport de visite à domicile établi le 17.3.2016 par une assistante sociale du CPAS d'Ixelles et qui a débouché sur l'octroi d'un revenu d'intégration sociale au taux isolé à compter du 10.12.2015.

Pareil contrôle, effectué dans les mois ayant suivi la période litigieuse, par un agent rompu à la problématique de la réalité de la situation familiale d'un demandeur d'aide, n'est pas anecdotique et rend plausible le fait que ce qui a été constaté à l'instant t se présentait de la même manière à l'instant t-1. Il en va de même du contrat de bail de la demanderesse couvrant la période du 1.9.2015 au 31.8.2016 pour un loyer mensuel de 350 €, alors qu'il n'est pas contesté que la demanderesse occupait déjà le bien depuis le 7.11.2012 au moins et s'acquittait du même loyer de 350 €.

Certes et comme le souligne l'auditorat dans son avis écrit, il eut été permis d'attendre de la demanderesse qu'elle produise aussi des tickets de caisse, des extraits de compte ou autres révélant plus clairement qu'elle organise sa vie comme une travailleuse isolée dans cette maison. Aussi regrettable qu'elle soit, cette abstention ne conduit cependant pas en l'espèce le tribunal à revoir son appréciation sur cette question de fait.

La décision de l'O.N.Em. du 13.8.2015 doit donc être annulée en ce qu'elle porte exclusion du bénéfice des allocations au taux travailleur isolé et octroi des allocations au taux travailleur cohabitant pour la période allant du 7.11.2012 au 19.8.2015 inclus.

La CAPAC doit quant à elle être mise hors cause.

4.1.2. La répétition de l'indu

En application de l'article 169, al.1^{er}, de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, toute somme perçue indûment doit être remboursée.

Compte tenu de ce qui a été dit supra au point 4.1.1., l'indu n'est pas établi.

4.1.3. La sanction administrative

La demanderesse s'est vu infliger une sanction consistant en une exclusion de 13 semaines du bénéfice des allocations de chômage à compter du 25.7.2016 en application des articles 153, al.1^{er} et 157bis de l'arrêté royal du 25.11.1991.

Compte tenu de ce qui a été dit supra au point 4.1.1., cette sanction est dépourvue de toute justification.

4.2. La fin du droit aux allocations d'insertion à partir du 20.8.2015 et la récupération d'indu corrélative

La demanderesse demande en substance au tribunal de constater que l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25.11.1991 tel que modifié par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28.12.2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, en vigueur depuis le 1.1.2012, méconnaît le principe de *standstill* consacré par l'article 23, Const,

en ce qu'il limite dans le temps les allocations d'insertion, est inconstitutionnel et doit être écarté en application de l'article 159, Const, ce qui aura pour conséquence de la rétablir dans son droit aux allocations d'insertion à partir du 20.8.2015.

4.2.1. Le principe de *standstill* – notion

Au-delà d'un ancrage dans des instruments normatifs supranationaux, dont l'article 12 de la Charte sociale européenne signée à Turin le 18.10.1961, le principe de *standstill* trouve son fondement en droit interne dans l'article 23, Const., qui dispose que :

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

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

Ces droits comprennent notamment:

- 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. »*

Les travaux préparatoires de l'article 23 inséré en 1994 dans la Constitution renseignent que, tout en insistant lourdement sur le fait que cette disposition est dépourvue d'effet direct (Doc.parl., Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/3°, pp.4, 9 et 11), le constituant a clairement laissé entendre qu'elle serait assortie d'un effet de *standstill*, dans le sens où les différents législateurs ne pourraient plus voter des lois ou des décrets *« allant à l'encontre de l'objectif poursuivi »* et ne pourraient *« plus prendre de mesures négatives »* (Doc.parl., Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/4°, pp.85 et 86).

Le principe est reconnu et consacré dans la jurisprudence des hautes juridictions du pays.

C'est ainsi que la Cour constitutionnelle a régulièrement été amenée à rappeler que *« l'article 23 de la Constitution contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général »* (v. notamment tout récemment : CConst., 28.9.2017, arrêt n° 104/2017, B.31.2. ; CConst., 18.5.2017, arrêt n° 61/2017, B.9.2. ; CConst., 17.3.2016, arrêt n° 42/2016, B.13.1.).

De même, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat admettent que, dans les matières qu'il couvre, « l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général » (Cass., 3^e ch., 18.5.2015, R.G. n° S.14.0042.F, juridat ; Cass., 3^e ch., 15.12.2014, R.G. n° S.14.0011.F, juridat ; C.E., 23.9.2011, n°215.309, p.20, <http://www.raadvst-consetat.be>).

Dans un arrêt récent, la Cour du travail de Bruxelles livre un aperçu fort complet des contours du principe de standstill (CT Bruxelles, 8^e ch., 18.1.2017, RG n°2015/AB/501, J.T.T., 2017, p.120):

« 15. Selon l'article 23 de la Constitution, (...)

Comme le rappelle D. DUMONT,

'Puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis. Si la matérialisation et la mise en oeuvre concrètes du droit à la sécurité sociale constituent une prérogative du législateur, à qui il revient d'opérer les choix et les arbitrages nécessaires, l'inscription de ce droit dans notre charte fondamentale emporte à tout le moins une obligation pour ce même législateur de ne pas diminuer le niveau des prestations déjà consacrées, du moins pas sans justifications' (Daniel DUMONT, 'Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill', JT., 2013, p. 773).

La jurisprudence confirme que l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill 'qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général' (notamment, Cour Const., n° 102/2011, 31 mai 2011, B.3.2.; voy. aussi Cour Const., n° 135/2011, 27 juillet 2011, B.5.2; Conseil d'Etat, n° 215.309, Cléon Angelo, 23 septembre 2011; Conseil d'Etat, n° 216.702, Confédération des syndicats chrétiens et al., 6 décembre 2011[...]).

La section de législation du Conseil d'Etat rappelle fréquemment aux législateurs l'obligation de standstill. Ainsi, dans le cadre de l'examen d'un récent projet de loi visant à modifier les conditions d'octroi de la GRAPA, a-t-il rappelé [...] :

'Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il existe un effet de 'standstill' en matière de droit à l'aide sociale. L'effet de standstill en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Il en découle que, pour juger de la violation éventuelle, par une norme ayant force de loi, de l'effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution en ce qu'il garantit le droit à l'aide sociale, il faut procéder à la comparaison de la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne. L'obligation de ne pas porter atteinte au niveau de protection ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi.

Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré ' (Projet de loi modifiant la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, 8 novembre 2016, Avis du Conseil d'Etat N° 59.786/1/V du 16 août 2016, Doc. Parl., Chambre, n° 54-2141/001, p. 9).

16. Sur le plan de la démarche, le contrôle du respect du principe de standstill implique tout d'abord de faire une comparaison entre les législations successives de manière à pouvoir se prononcer sur l'existence d'une régression significative.

Se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, I. HACHEZ rappelle qu'il faut :

'établir de manière systématique et sur une base uniforme l'état de la protection juridique avant l'adoption de la norme critiquée, la situation établie par la norme critiquée et la comparaison point par point entre les deux de manière à faire nettement ressortir les différences et à permettre (...) d'apprécier si la protection (...) garantie par la législation (...) subit une réduction et si celle-ci est significative' (I. HACHEZ, 'Le principe de standstill : actualité et perspectives', R.C.J.B., 2012, p. 13).

En ce qui concerne la possibilité de justifier une régression significative sur la base d'un motif d'intérêt général, D. DUMONT précise :

'Depuis la thèse d'Isabelle Hachez, à qui l'on doit d'avoir construit le régime juridique précis de l'obligation de standstill à partir du droit international des droits de l'homme, on sait en effet que cette obligation n'est pas absolue mais relative [...]. Autrement dit, 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. A 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' (Daniel DUMONT, 'Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill', J.T., 2013, p. 773, et références citées).

Il y a donc lieu d'être attentif aux 'différentes phases du contrôle de proportionnalité, et, en particulier, l'étape de la nécessité, qui consiste à vérifier s'il n'existe pas une mesure 'moins régressive' susceptible d'atteindre le même objectif' (I. HACHEZ, 'Le principe de standstill : actualité et perspective', R.C.J.B., 2012, p. 14). »

La méthodologie suivante empruntée à la Cour du travail de Liège peut utilement être reproduite pour déterminer s'il y a ou non une violation du principe de *standstill* (CT Liège, div. Liège, 2^e ch., 11.9.2017, R.G. 2016/AL/413, pp. 18 et 19, inédit) :

- vérifier d'abord si, du fait de la modification de la législation applicable, l'assuré social a ou non subi une réduction significative de son degré de protection antérieure (contrairement à la Cour, le tribunal estime que dans cette première étape le recul éventuel doit être mesuré à l'aune des exigences de la dignité humaine) ;
- dans l'affirmative, examiner si la régression est justifiée par des motifs appropriés et nécessaires liés à l'intérêt général ;
- si de tels motifs existent, vérifier si le recul infligé est proportionné aux objectifs d'intérêt général poursuivis.

4.2.2. Le nouvel article 63, §2, et le respect du principe de *standstill*

4.2.2.1. Texte et contexte

Avant le 1.1.2012, l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991, disposait que :

« Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.

Le jeune travailleur peut avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel toutefois bénéficier d'allocations de transition pour les heures de chômage temporaire, à la condition qu'il suive un enseignement à horaire réduit ou une formation à temps partiel reconnue.

Les allocations de transition ne peuvent être octroyées que si le jeune joint le mois concerné un certificat de présence à sa carte de contrôle. Le jeune n'est pas indemnisable pour les jours où, d'après le certificat, il est absent sans motif légitime. »

L'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28.12.2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, a modifié l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 en y insérant notamment un §2 applicable à partir du 1.1.2012 et libellé comme suit (c'est le tribunal qui souligne) :

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

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

- 1° de la période qui précède le 1er janvier 2012;*
- 2° de la période qui précède le mois qui suit le trentième anniversaire, peu importe la situation familiale du jeune travailleur pendant cette période antérieure, pour le jeune travailleur qui est considéré comme travailleur ayant charge de famille ou comme travailleur isolé, conformément à l'article 110, §§ 1er et 2, ou qui est considéré comme travailleur cohabitant, conformément à l'article 110, § 3, et satisfait aux conditions de l'article 124, alinéa 2.*

La période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, qui n'est pas neutralisée en application de l'alinéa 2, est prolongée de la durée des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116, à l'exception de:

- 1° la période de dispense en application de l'article 90;*
- 2° la période de formation professionnelle.*

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent, bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense.

Le jeune travailleur qui a été admis sur la base de l'article 36 est, lors d'une demande d'allocations ultérieure en vue d'épuiser les droits restants, considéré comme admissible s'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou s'il n'a pas encore atteint l'âge de 30 ans. »

Cette modification emporte une limitation des allocations d'insertion à une période de 36 mois venant à échéance pour la première fois au 1.1.2015, là où l'ancien régime ne soumettait leur octroi à aucune limitation dans le temps.

L'arrêté royal du 28.12.2011 a été soumis à l'époque à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat au bénéfice de l'urgence motivé comme suit (M.B., 30.12.2011, éd. 5 – c'est le tribunal qui souligne) :

« Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012. »

Le Programme national de réforme du 15.4.2011 sur lequel s'appuie l'arrêté royal du 28.12.2011 porte en trame de fond la crise économique de 2008 qui *« a mis fin à l'accroissement ininterrompu du taux d'emploi belge et a entraîné une hausse du taux de chômage »* (Programme national de réforme, p.5, <http://www.be2020.eu>). Ce document pointait ce qui suit à propos de l'emploi dans son chapitre intitulé *« Objectifs belges définis dans le cadre de la stratégie Europe 2020 »* (Programme national de réforme, p.15, <http://www.be2020.eu>):

« À politique inchangée, le taux d'emploi en Belgique devrait atteindre 69,8% en 2020. Les différentes autorités belges se sont fixées pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de 73,2% chez les 20-64 ans à l'horizon 2020. Pour atteindre cet objectif, des milliers de chômeurs et d'inactifs doivent prendre le chemin du travail. Conformément aux Lignes directrices pour l'emploi, les autorités belges se fixent également les sous-objectifs suivants d'ici 2020 : un taux d'emploi des femmes de 69%, un taux d'emploi des travailleurs âgés de 50%, un taux des jeunes qui ne sont ni actifs ni à l'emploi, ni à l'enseignement ni en formation de 8,2% et un écart entre les taux d'emploi des Belges et des citoyens non UE de moins de 16,5 points de pourcentage. Afin d'atteindre ces sous objectifs, des indicateurs de monitoring sont également définis.

(...)

Pour réaliser ces objectifs, les autorités belges ont décidé de prendre des mesures visant 7 axes prioritaires, conformément aux lignes directrices emploi (2011), au Pacte pour l'Euro plus et aux conclusions du Conseil européen des 24-25 mars :

(...)

5. Réforme du système de chômage ;

(...) »

Dans ses recommandations émises le 12.7.2011 relatives au Programme national de réforme 2011, le Conseil de l'Union européenne, après avoir souligné le fait qu'une « *durée illimitée des allocations de chômage* » constituait un des éléments « *de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi* » (Recommandation du Conseil du 12.7.2011 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014, considérant n°13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR>), a invité la Belgique à « *renforcer la participation au marché du travail (...) en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité* » (Ibidem, recommandation n°5).

C'est encore dans le sillage de la crise économique et financière de 2008, mais aussi du Programme national de réforme et des recommandations du Conseil de l'Union européenne, que l'accord de gouvernement du 1.12.2011 auquel se réfère également l'arrêté royal du 28.12.2011 a identifié parmi les 5 chantiers majeurs à mener, celui d'un « *assainissement rigoureux des finances publiques fédérales de l'ordre de 16 milliards d'euros d'ici 2014, pour retrouver des bases financières saines et répondre aux exigences de l'Union Européenne* », présenté comme une « *priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique* ». Il propose dans ce contexte des « *réformes structurelles (...) conçues pour sortir notre pays de la crise, garantir une qualité de vie à l'ensemble des habitants et assurer le futur des jeunes générations* » (Accord de gouvernement, p.2, <http://www.dekamer.be>). Une « *Réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi* » est annoncée dans le chapitre consacré à l'assainissement des finances publiques et contient un volet intitulé « *Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et limitation dans le temps* » où est exposé plus précisément ce qui suit (Accord de gouvernement, pp. 88-89, <http://www.dekamer.be>):

« a.1. Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente

Afin de favoriser l'insertion plus rapide sur le marché de l'emploi, le stage d'attente sera transformé en stage d'insertion professionnelle. Les allocations d'attente seront transformées en allocations d'insertion.

Le stage d'insertion sera porté, dès le 1er janvier 2012, à 310 jours (soit 12 mois au sens de la réglementation chômage) pour tous les nouveaux demandeurs, quel que soit leur âge.

Les personnes en stage d'insertion professionnelle ne pourront bénéficier d'allocations d'insertion que si elles démontrent une démarche active en vue de décrocher un emploi ou une participation active à un trajet individuel d'insertion.

Par le biais d'un accord de coopération, il sera mis en place, dans le mois de l'inscription comme demandeur d'emploi, un premier entretien-bilan avec les services régionaux de l'emploi et une évaluation tous les 4 mois.

Les régions qui le souhaitent pourront évaluer ces demandeurs d'emploi de manière plus régulière. Si une ou plusieurs régions font usage de cette faculté, les procédures de l'Onem seront adaptées en conséquence pour les bénéficiaires concernés.

A l'issue du stage d'insertion, les allocations ne seront attribuées qu'à ceux dont les 3 dernières évaluations ont été positives.

Afin de conditionner, dès 2012, le maintien des allocations d'insertion aux efforts individuels en vue de décrocher un emploi, (1) cette démarche active sera régulièrement évaluée (2) les allocations seront suspendues pour une période de 6 mois en cas d'évaluation négative et (3) elles ne pourront être rétablies que moyennant une évaluation positive.

a.2. Limitation des allocations d'insertion dans le temps

Les allocations d'insertion seront limitées à 3 ans pour les cohabitants dits 'non privilégiés' à partir du 1er janvier 2012.

Les allocations d'insertion sont limitées à 3 ans pour les autres chercheurs d'emploi (chefs de ménage, isolés et cohabitants privilégiés) de plus de 30 ans. Le calcul de ces 3 ans commence au 1er janvier 2012.

On dérogera toutefois à cette limitation à 3 ans si les personnes concernées ont travaillé 156 jours sur les 4 derniers semestres. Pour maintenir leur droit ou l'ouvrir de nouveau, les allocataires devront respecter cette condition à la fin de chaque semestre.

Les taux de remboursement du RIS à charge du fédéral en faveur des CPAS seront augmentés d'un pourcentage représentant un budget équivalent au transfert de charge vers les communes que suppose cette réforme et les capacités d'accompagnement des CPAS seront renforcées. »

4.2.2.2. Appréciation

La première question à se poser en l'espèce est de savoir si, dans la situation spécifique de la demanderesse, la limitation à 36 mois du droit aux allocations d'insertion emporte un recul significatif du degré de protection de ses droits économiques, sociaux et culturels (le même point de départ situé dans la prise en compte de la situation concrète du chômeur est adopté par : CT Liège, div. Liège, 2^e ch., 11.9.2017, R.G. 2016/AL/413, pp. 18 et 19, inédit ; CT Liège, div. Neufchâteau, 8^e ch., 10.2.2016, R.G. 2015/AU/48, p.21, <http://www.terralaboris.be>).

En totale déconnexion avec sa situation individuelle, la demanderesse se borne à reproduire les grands contours théoriques du principe de *standstill* et se satisfait ensuite de généralités, d'abstractions, de lieux communs, voire de pétitions de principe, en soulignant que (v. conclusions demanderesse, pp.10-11) :

- la nouvelle mesure « a pour conséquence que les jeunes (et moins jeunes) privés d'allocations d'insertion n'ont pas d'autre issue que de s'adresser au CPAS » ;
- les « règles d'octroi du revenu d'intégration sociale ne sont pas identiques à celle des allocations d'insertion » et que tous « les exclus des allocations d'insertion ne seront pas automatiquement aidés par le CPAS » ;
- que la « fédération des CPAS a estimé que 45,3% des personnes en fin de droit font une demande mais que seuls 37,2% de celles-ci bénéficieront d'une aide » ;
- que si « le revenu d'intégration sociale ne peut être accordé, c'est une aide sociale qui pourrait l'être dans un contexte où le montant n'est pas défini par la loi contrairement au montant des allocations » ;
- la « personne en fin de droit n'aura plus accès à l'ensemble des programmes devant faciliter son insertion sur le marché du travail » ;
- même « si les CPAS réalisent un certain travail d'accompagnement, leurs possibilités sont bien plus limitées que celles prévues par la réglementation en matière de chômage »
- le « CPAS constitue le dernier maillon de la sécurité sociale » et la « personne qui viendrait à ne plus pouvoir en bénéficier se retrouvera dénuée de tout revenu ».
- la « limitation dans le temps des allocations d'insertion a pour effet de priver de tout revenu la moitié des personnes en fin de droit (55% selon l'étude de la fédération des CPAS) et de précariser la protection sociale du reste ».

Dans son avis écrit, l'auditorat commence par constater qu'il existe bien une régression du droit aux allocations d'insertion (ou d'attente) dans le chef de ceux qui en bénéficiaient avant le 1.1.2012, puisque ce droit est désormais limité pour eux à 3 ans, alors qu'auparavant il était illimité.

Poursuivant cependant son raisonnement, l'auditorat s'attache fort justement à vérifier si, dans la situation spécifique de la demanderesse, cette limitation opère bien une régression sensible ou significative de ses droits. Pour ce faire, il met d'abord en exergue la chronologie suivante :

- l'article 63, §2, de l'arrêté royal du 25.11.1991 a été modifié par un arrêté royal du 28.12.2011 et cette modification est entrée en vigueur le 1.1.2012. Cette modification a introduit dans la réglementation la limitation à 36 mois des allocations d'insertion ;
- la demanderesse a introduit pour la première fois une demande d'allocations d'insertion à partir du 20.8.2012. Elle était alors âgée de 24 ans et bénéficiait des allocations d'insertion dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article 63 précité. Eu égard à son âge, elle appartient au groupe-cible des jeunes travailleurs visé par la réglementation ;
- le 20.8.2015, la demanderesse a atteint le terme de la période de 36 mois de bénéfice d'allocations d'insertion et, conformément à l'article 63, §2, et à défaut de demande de prolongation possible, elle s'est retrouvée exclue du bénéfice de ces allocations à l'âge de 27 ans.

L'auditorat conclut alors que :

« Au vu de cette chronologie, il y a lieu de constater que le droit aux allocations d'insertion de Madame B. n'a pas connu de régression. Sa première demande d'allocations d'insertion est postérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle version de l'article 63 de l'A.R. du 25 novembre 1991, elle ne connaît que le nouveau régime (comprenant la limitation à 3 ans de l'octroi des allocations d'insertion). En n'ayant pas bénéficié des allocations d'insertion avant le 1er janvier 2012, elle n'a pas été atteinte dans sa situation personnelle par la modification apportée par l'A.R. du 28 décembre 2011.

En l'absence de régression quant à son droit aux allocations d'insertion dans sa situation spécifique, Madame B. ne peut invoquer le respect de l'application du principe de standstill pour écarter l'application de l'article 63, §2 de l'A.R. du 25 novembre 1991 sur base de l'article 159 de la Constitution »

A l'estime du tribunal, ce seul élément, tenant au fait que la demanderesse n'a jamais connu que le nouveau régime instauré par l'article 63, §2, de l'arrêté royal 25.11.1991, n'est pas à lui seul déterminant pour apprécier l'existence d'une régression significative.

Pour jauger le caractère sensible d'une régression, D. DUMONT défend que *« la logique du standstill commande (...) de raisonner en termes relatifs au stade de l'établissement de l'existence ou non d'un recul significatif »*, qu'il *« n'y a pas lieu de s'interroger, à cette étape du raisonnement, sur la question de savoir si la dignité humaine est mise à mal »* et qu'en revanche, *« l'impact du recul opéré sur la préservation de la substance du droit en cause peut éventuellement jouer un rôle au stade, ultérieur, de l'examen de la justification de la régression »* (Daniel DUMONT, « Le "droit de la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », in Questions transversales en matière de sécurité sociale, Bruxelles, Larcier, 2017, p.79).

Il est permis de se demander si ce ne serait pas précisément l'inverse.

En effet, les mots *« à cette fin »* figurant au début de l'article 23, al.2, Const., indiquent sans conteste que c'est en vue de réaliser l'objectif premier d'assurer le droit fondamental de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine que les différents législateurs sont chargés de garantir et de déterminer les conditions d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

Quand bien même ce concept de dignité humaine est difficilement maniable et susceptible de prêter le flanc à des courants jurisprudentiels divergents, en ce qu'il n'a *« pas de contours précis »* et *« est en droit un principe fonctionnel, évolutif, opératoire »*, il est aussi un moyen *« mis à la portée du juge pour opérer la balance des intérêts plutôt que d'appliquer un prétendu syllogisme judiciaire qui impliquerait effectivement un contenu préalable et précis »* (Jacques FIERENS, « La dignité humaine comme concept juridique », J.T., 2002, p.582).

Quand bien même encore le constituant donnerait une « véritable délégation constitutionnelle au juge » en inscrivant dans un texte normatif une notion à ce point vague et au contenu aussi indécidable, le juge pourrait puiser une légitimité à tout le moins provisoire dans l'incessant débat et l'échange argumenté qui alimentent ses décisions (Paul MARTENS, « Encore la dignité humaine : réflexion d'un juge sur la promotion par les juges d'une norme suspecte », in Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire – Mélanges en hommage à Pierre LAMBERT, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 569 et 578).

En tout état de cause, quoi qu'il puisse en penser, quel que soit l'inconfort rationnel qui l'habite, le juge ne peut se soustraire aux exigences d'un contrôle juridictionnel qui lui commandent de garder constamment à l'esprit la promotion d'une vie humainement digne, à la fois comme critère d'orientation, comme critère d'interprétation et comme instrument de mesure.

C'est donc à l'aune du concept de dignité humaine que devrait se mesurer l'existence d'une régression significative du degré de protection des droits économiques, sociaux et culturels de la demanderesse.

Le raisonnement suivi par la Cour d'arbitrage dans un arrêt du 26.4.2007, rendu en matière de droit aux allocations familiales, semble reposer sur cette idée, même si la Cour fait l'économie de la question première de l'existence d'un recul significatif et fait choix d'évaluer la constitutionnalité de la mesure litigieuse en soumettant directement l'objectif poursuivi par le législateur au test de proportionnalité (CA, 26.4.2007, arrêt n° 66/2007 – c'est le tribunal qui souligne):

« B.10.3. Il découle de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine peut être atteint notamment par l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, qui se conjuguent de façon à permettre à toute personne d'en jouir. Le droit à la sécurité sociale, duquel relève le droit aux allocations familiales, est un de ces droits.

B.10.4. Le législateur compétent dispose, afin de garantir le droit à la sécurité sociale, d'une large marge d'appréciation.

La Cour ne pourrait censurer les mesures prises par lui afin d'atteindre cet objectif que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable.

B.10.5. La mesure qui est mise en cause porte sur un aspect d'un des droits économiques, sociaux ou culturels visés à l'article 23, alinéas 2 et 3. La Cour doit, en l'espèce, tenir compte de toutes les dispositions législatives qui contribuent à ce que soit garanti le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.10.6. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, subordonner l'octroi des allocations familiales majorées à une incapacité physique ou mentale de 66 pour cent au moins ne repose pas sur une appréciation manifestement déraisonnable.

Le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide médicale sont en effet garantis par d'autres législations qui peuvent s'appliquer à un enfant atteint d'un handicap, et en particulier par le droit aux allocations familiales ordinaires ou par la réglementation relative à l'assurance maladie et invalidité.

B.10.7. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, (...)

B.11. Les deuxième et troisième questions préjudicielles appellent une réponse négative. »

Cet arrêt du 26.4.2007 livre au passage trois enseignements précieux :

- le premier est d'ordre fonctionnel : c'est la conjugaison de l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, qui doit permettre à chacun de jouir du droit principal de mener une vie conforme à la dignité humaine ;
- le second est d'ordre logique : les droits économiques, sociaux et culturels sont interconnectés et forment un tout, de telle manière que l'amenuisement, voire même la suppression de l'un, peut être contrebalancé par l'activation de l'autre ;
- le troisième découle des deux premiers et est d'ordre méthodologique : la mise en cause d'un des droits économiques, sociaux ou culturels, voire d'un seul aspect du droit considéré, requiert un examen transversal de toutes les dispositions législatives qui donnent corps à l'ensemble, cela afin de s'assurer que le niveau global de protection est maintenu et garantit toujours de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

C'est que l'obligation de *standstill* « *n'emporte pas de droit acquis à la norme* », de sorte que « *le législateur peut modifier le dispositif légal s'il assure le maintien d'un niveau de protection au moins équivalent à celui antérieurement consacré* » (Jean-François NEVEN, Elise DERMINE, Simon PALATE et Steve GILSON, « Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique », *in* Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED, Bruxelles, Larcier, 2011, Vol. II, p.1355).

En corollaire, l'obligation de *standstill* « *tolère des compensations* » (Isabelle HACHEZ, « La portée des droits constitutionnels », *in* Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED, Bruxelles, Larcier, 2011, Vol. I, p.349), ce qui pourrait éviter de devoir conclure à un recul significatif. C'est ainsi que, pour le droit à l'aide sociale, la Cour d'arbitrage commence par souligner que l'obligation de *standstill* « *ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi* », qu'elle « *leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2^o, de la Constitution* », mais qu'elle « *ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré* », de telle manière que l'octroi préférentiel pour certains candidats-réfugiés d'une aide sociale en nature associée à une inscription obligatoire dans un centre, plutôt qu'à une aide sociale financière, peut être considéré comme ne portant pas atteinte au droit à l'aide sociale et ne violant par l'article 23, Const. (CA, 27.11.2002, arrêt n° 169/2002, B.6.6., B.7.2. et B.7.3.).

L'exercice peut se révéler d'une réelle complexité lorsqu'on s'engage dans l'analyse transversale des législations de base en jeu ou lorsque la mesure litigieuse fait partie d'un tout plus vaste, ce que concède la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis concernant l'uniformisation du statut des ouvriers et des employés (avis n°54.231/1 du 6.11.2013, Doc.parl., Ch., sess. 2013-2014, n°53-3144/001, pp.113-114):

« Eu égard à la complexité des mesures actuellement en projet et au fait qu'il faut vraisemblablement également les situer dans un ensemble de mesures plus large, échelonnées ou non qui, à terme, devraient conduire à une harmonisation complète des différents statuts des travailleurs, et eu égard également à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, dont il faut déduire qu'il n'est pas exclu que les effets (négatifs) d'une certaine mesure sur le degré de protection offert par le droit social et le droit du travail soient compensés par les effets (positifs) d'autres mesures portant sur ces matières, il n'est pas simple d'apprécier les mesures actuellement en projet à la lumière de l'article 23 de la Constitution et du principe de standstill qui en découle. Le législateur ne perdra néanmoins pas de vue que, sauf motifs liés à l'intérêt général, l'article 23 de la Constitution fait en tout cas obstacle à une réduction du niveau global de protection en matière de droit social et de droit du travail. De l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, tel n'est cependant pas le cas. En outre, même si l'on admettait l'hypothèse d'une réduction importante, il serait encore permis de considérer qu'elle se fonde sur un motif d'intérêt général, à savoir l'élimination d'une discrimination sans compromettre la situation économique des entreprises belges. »

Enfin, l'article 23, al.1^{er}, Const., n'implique pas que les droits fondamentaux recensés doivent être garantis de la même manière pour chaque individu par le législateur et n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes (v. CConst., 27.7.2011, arrêt n° 135/2011, B.8.1.).

Le tribunal constate en la cause que :

- le droit aux allocations d'insertion est une des facettes du droit à l'assurance chômage ;
- la perte du droit aux allocations d'insertion au taux travailleur isolé a laissé la place à l'octroi d'un revenu d'intégration sociale au taux isolé servi par le CPAS d'Ixelles à compter du 10.12.2015 ;
- à la demande de la demanderesse, ce droit au revenu d'intégration sociale peut en principe être assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale en application de l'article 11, §1^{er}, de la loi du 26.5.2002 concernant le droit à l'intégration sociale, projet qui, selon les possibilités du centre, s'appuie sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée et qui peut ainsi porter soit sur son insertion professionnelle (« par préférence » même depuis la loi du 21.7.2016 – vig. 1.11.2016), soit sur son insertion sociale ;
- la demanderesse ne fournit aucune indication sur sa situation actuelle ;

- il n'est ni allégué, ni *a fortiori* démontré que la perte du droit aux allocations d'insertion de la demanderesse se serait accompagnée d'une diminution sensible du niveau global de ses droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit aux soins de santé, le droit à un logement décent ou le droit à l'épanouissement culturel et social ;
- en demandant le bénéfice des allocations d'insertion pour la première fois en date du 20.8.2012, soit après l'entrée en vigueur du nouvel article 63, §2, de l'arrêté royal du 25.11.1991, la demanderesse prend le train en marche, sans subir personnellement et concrètement une quelconque régression dans son droit aux allocations d'insertion par rapport à une situation qu'elle aurait connue avant le 1.1.2012 et par hypothèse inexistante.

Le tribunal partage l'analyse selon laquelle l'insertion socio-professionnelle assurée par les CPAS peut offrir « *un accompagnement de recherche à l'emploi aussi performant, voire personnalisé, que pour les personnes qui bénéficient des allocations de chômage* », qu'une « *série de mesures d'aides à l'emploi existent également pour les bénéficiaires du RIS* » et qu'à cet égard, « *les contrats conclus dans le cadre de l'article 60 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 constituent un outil de réinsertion non négligeable et fort demandé par les bénéficiaires du RIS* » (TTF Bruxelles, 17^e ch., 24.10.2017, R.G. n°15/3546/A, inédit, qui après avoir constaté que l'intéressée « *n'apporte aucune démonstration chiffrée, basée sur une situation récente, de ce que sa situation se serait aggravée à ce point* », conclut lui aussi que, dans ce « *cas précis* », l'effet de standstill qui s'attache à l'article 23, Const., n'est pas violé par la limitation dans le temps des allocations d'insertion). En effet, la personnalisation des prestations offertes à travers un projet individualisé d'intégration sociale épousant la forme d'un contrat pourrait fort bien comporter « *des aspects positifs* » pour certains et être un instrument par lequel la dignité humaine « *soit la plus adéquatement garantie* » (v. cette idée avancée en des termes plus généraux : Jean-François NEVEN, Elise DERMINE, Simon PALATE et Steve GILSON, « Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique », op. cit., p.1329).

Au vu de ce qui précède, le tribunal juge que la demanderesse ne subit aucun recul significatif du degré de protection de ses droits économiques, sociaux et culturels qui révélerait une violation possible du principe de *standstill* déduit de l'article 23, Const.

4.2.3. Le nouvel article 63, §2, et le respect du principe de légalité – réouverture des débats

L'article 23, Const., prévoit que ce sont la loi, le décret ou l'ordonnance qui garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice, dans le but que chacun puisse mener une vie conforme à la dignité humaine.

Au sens de cette disposition, la loi doit être comprise comme l'acte émanant du pouvoir législatif (v. dans le même sens à propos du mot « loi » dans l'article 191, Const. : Cass., 3^e ch., 25.3.2002, R.G. n° S.01.0091.F, Juridat).

En réservant ainsi aux assemblées délibérantes démocratiquement élues le soin de garantir et de déterminer les conditions d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, l'article 23, Const., apporte une garantie essentielle qui ne peut, en principe, être retirée à certains citoyens sans justification (*comp.* dans ce sens en matière fiscale : CA, 1.12.2004, arrêt n° 195/2004, B.16.1.).

« Dans la mesure où le libellé retenu est manifestement calqué sur celui d'autres dispositions du titre II de la Constitution ayant pour objectif autant que pour effet de réserver une matière au pouvoir législatif (art. 11, 11bis, 22 et 22bis) », d'aucuns y décèlent l'expression du principe de légalité dont il découle que « c'est aux législateurs, au sens formel du terme, qu'il appartient de donner chair aux droits économiques, sociaux et culturels », que « l'article 23 de la Constitution consacrerait donc un "droit au législateur" en sécurité sociale », en ce sens qu'en cette matière, « le pouvoir exécutif n'est plus seulement tenu d'agir dans les limites de l'économie générale des lois à exécuter », mais le « législateur a en outre l'obligation, dans chaque régime et dans chaque secteur de la sécurité sociale, d'en consigner tous les éléments essentiels dans un texte de rang législatif » (Daniel DUMONT, « Le "droit de la sécurité sociale" consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? », in Questions transversales en matière de sécurité sociale, Bruxelles, Larcier, 2017, pp.34-35).

Une délégation au Roi n'est toutefois pas impossible.

En matière fiscale, le principe de légalité joue un rôle régulateur déterminant dans l'appréciation de la constitutionnalité de toute délégation faite au Roi, ce qu'illustre fort bien l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 1.12.2014 à travers le raisonnement suivant (CA, 1.12.2004, arrêt n° 195/2004 ; v. aussi plus récemment CConst., 7.7.2016, arrêt n°107/2016, B.4.1. et B.4.2.):

« B.16.3. Puisque la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas de réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation, et qu'en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés soient privés d'effets.

B.16.4. Afin d'éviter des « influences négatives sur les finances publiques fédérales » (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 28), la disposition entreprise permet une adaptation par le Roi des taux d'accises, de la T.V.A. et de la cotisation d'emballage « au cas où le ministre des Finances constaterait que le budget des voies et moyens souffre des nouveaux taux pratiqués » (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-1912/001, p. 33).

S'il est certes exact que l'objectif de stabilité budgétaire poursuivi par cette disposition impose une certaine promptitude pour l'adaptation de ces taux, les seules différences existant entre les procédures d'adoption des normes législatives et des normes réglementaires ne suffisent pas à justifier une délégation au pouvoir exécutif d'une matière que la Constitution réserve à la loi. En outre, cette habilitation est conférée sans limitation temporelle, sans indication de circonstances exceptionnelles qui nécessiteraient l'exercice de cette compétence par le Roi et sans qu'un délai soit prévu pour la confirmation législative, de telle sorte que des arrêtés éventuellement non confirmés pourraient continuer de sortir leurs effets en l'absence de confirmation.

B.16.5. Les moyens, en tant qu'ils invoquent la violation de l'article 170 de la Constitution, sont fondés. »

En matière sociale, la Cour constitutionnelle adopte une attitude plus réservée en considérant que l'article 23, Const., « *n'interdit pas au législateur compétent d'accorder au Gouvernement des délégations, pour autant qu'elles portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent* » et qu'en « *fixant (...) les conditions de fond qu'une personne handicapée doit remplir pour pouvoir prétendre à un budget d'assistance de base ou à un budget pour des soins et du soutien non directement accessibles, le législateur décretaal a déterminé l'objet des mesures qui doivent être mises en oeuvre par le Gouvernement* » (CConst., 17.3.2016, arrêt n°42/2016, B.8.1. et B.8.3 ; v. aussi dans un même sens CConst., 3.4.2014, arrêt n°62/2014, B.3.2).

Une importante limite à la délégation admise dans le cadre de l'article 23, Const., est toutefois tracée, en cela qu'à travers elle « *un gouvernement ne saurait combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur compétent lui-même ou affiner des options insuffisamment détaillées* » (CConst., 28.9.2005, arrêt n°147/2005, B.11.2).

Certains auteurs pointent dans le chef de la Cour constitutionnelle une « *tendance à assouplir sa jurisprudence lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe de légalité en matière de sécurité sociale* » (Jean-François NEVEN, Elise DERMINE, Simon PALATE et Steve GILSON, « Les droits à la sécurité sociale et à l'aide sociale, médicale et juridique », *op. cit.*, p.1346).

Dans un jugement récent, le tribunal de céans a considéré que (TTF Bruxelles, 17^e ch., R.G. n°15/1683/A, inédit – annexe 4 à l'avis de l'auditorat du 20.9.2017):

« Ni le fait que les arrêtés royaux pris depuis l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution, sur la base du litera i) de l'article 7, § 1er, alinéa 3 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ont créé des droits et des obligations, non seulement pour l'ONEm mais aussi pour les chômeurs, ni le fait que la remise en cause de cette délégation par les plaideurs est récente (alors que la réglementation du chômage est régie par des arrêtés royaux depuis 1991, en réalité depuis l'après-guerre), ni le « danger » pour la sécurité juridique et l'intérêt général qu'entraînerait la déclaration d'illégalité de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 en raison de l'incompétence du Gouvernement en la matière car

« cela reviendrait à remettre en question toute la réglementation du chômage et, si l'on pousse le raisonnement à l'absurde, à ôter tout droit aux bénéficiaires » (cf. l'avis du Ministère public, p.14/23) ne justifient que le Tribunal n'écarte pas un arrêt royal illégal en vertu de l'article 159 de la Constitution. »

A l'issue d'une motivation fouillée, il a toutefois jugé qu'en « limitant désormais dans le temps l'octroi des allocations d'insertion, le Roi (le Gouvernement) n'a pas illégalement comblé l'imprécision des principes arrêtés par le législateur fédéral lui-même, ni affiné des options insuffisamment détaillées et n'a, partant, pas excédé le pouvoir donné par ce législateur de déterminer les conditions dans lesquelles l'ONEm a pour mission d'assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires des allocations qui leur sont dues ».

Surabondamment, il relevait aussi que « l'article 7, § 1^{er} septies, alinéa 1, 2° (conditions d'octroi) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (complété par l'article 35 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses), qui produit ses effets le 1^{er} juillet 2012 (article 36) donne désormais un fondement légal à l'arrêté royal du 28 décembre 2011, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, s'agissant en l'espèce de la suppression des allocations d'insertion à partir du 1^{er} janvier 2015 ». Il observait encore que la « section de législation du Conseil d'Etat n'a pas émis de critique sur le caractère rétroactif de cette disposition et la Cour constitutionnelle n'a été saisie d'aucune requête en annulation de l'article 36 de la loi précitée » (TTF Bruxelles, 17^e ch., R.G. n°15/1683/A, inédit).

Dans son avis du 21.12.2011, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré « que les modifications en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', qui dispose que, dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a notamment pour mission "d'assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues" » (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Depuis lors toutefois, l'article 35 de la loi du 25.4.2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale a complété l'article 7, de l'arrêté-loi du 28.12.1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs avec :

- un §1^{er} septies, qui précise que pour l'application de l'article 7, §1^{er}, al.3, i) de l'arrêté-loi du 28.12.1944, des allocations sont uniquement dues au chômeur qui remplit les conditions d'admissibilité et les conditions d'octroi, conditions qu'il définit ensuite tout en donnant au Roi la compétence d'en fixer le contenu ;
- un §1^{er} octies, qui précise que le montant de l'allocation visée par l'article 7, §1^{er}, al.3, i), de l'arrêté-loi du 28.12.1944, et due pour chaque mois calendrier, est fixé en fonction du nombre de journées d'allocations ou demi-journées d'allocations indemnifiables des allocations sont uniquement dues au chômeur qui remplit les conditions d'admissibilité et du montant journalier pour chaque jour d'allocation. A nouveau, le Roi se voit chargé d'affiner les conditions et modalités.

Ces modifications sont justifiées comme suit dans les travaux préparatoires (Doc.parl., Ch., sess. 2013-2014, n°53-3359/001, pp.12-14):

« La quasi-totalité de la réglementation du chômage est actuellement régie par des arrêtés royaux, plus précisément l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et, dans une moindre mesure, l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991. C'était déjà le cas précédemment: avant l'arrêté royal de 1991, on connaissait l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, et, si l'on remonte encore plus loin dans le temps, tout était déjà réglé par arrêté royal. La base légale de tous ces arrêtés royaux est contenue dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Depuis 1944, cet arrêté-loi a été complété à plusieurs reprises, en fonction des nouvelles missions confiées à l'Office national de l'Emploi.

(...)

La base légale des principes de l'assurance chômage, à savoir les règles fixant les conditions d'ouverture du droit aux allocations de chômage (conditions d'admissibilité), les conditions de paiement des allocations de chômage (conditions d'octroi) ainsi que le montant des allocations de chômage, reste néanmoins limitée à l'article 7, § 1er, alinéa 3, i) de cet arrêté-loi du 28 décembre 1944, comme modifié en 1961, qui, lié au préambule de cet alinéa 3 stipule que:

" Dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission de:i) assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

Alors qu'une aussi large délégation au Roi ne posait aucun problème initialement, il est permis de se demander si cette délégation est toujours conforme à l'article 23 de la Constitution, telle que révisée en 1994, (...)

Un problème pourrait donc se poser à l'égard de la formulation très ramassée du texte actuel de l'article 7, § 1er, alinéa 3, i) de l'arrêté-loi de 1944, dès lors que le législateur confie au Roi une mission de réglementation dans des matières que la nouvelle Constitution a explicitement attribuées au législateur, et dont le législateur lui-même doit régler les éléments essentiels. Cet article 23 de la Constitution est entré en vigueur le 22 février 1994.

L'insécurité juridique découlant de cet éventuel conflit entre l'article 23 de la Constitution et l'article 7, § 1er, alinéa 3, i) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 doit être rectifiée sans délai. Les arrêtés royaux pris, depuis l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution, sur la base de ce littéra i) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, ont créé des droits et des obligations, non seulement pour l'Office national de l'Emploi, mais aussi pour les chômeurs.

La reprise des principes de base de l'assurance chômage dans une loi, avec délégation au Roi plus retreinte et encadrée pour ce qui est de son application, permettrait de gommer cette insécurité. Dans cette optique, il conviendra de tenir compte du fait qu'il s'agit d'un régime de sécurité sociale, matière cogérée, dans une large mesure, par les partenaires sociaux.

La rédaction d'une telle loi de base, incluant également les autres dispositions de l'actuel arrêté-loi de 1944, de manière à former un tout cohérent, représente assurément un travail délicat et de grande ampleur, impossible à réaliser à court terme. Mais les travaux seront lancés et aboutiront, à terme, à court terme, il est déjà possible de solutionner l'insécurité juridique, par le biais d'une brève définition des principes de base de l'assurance chômage dans l'arrêté-loi de 1944 et d'un encadrement plus clair de la compétence d'exécution du Roi. C'est l'objectif poursuivi par le projet présenté.

Le projet présenté ne modifie en rien les droits et les devoirs des assurés sociaux.

La date d'entrée en vigueur de ce chapitre est fixée au 1er juillet 2012. Idéalement, un effet rétroactif au 22 février 1994 (date d'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution) est recommandé. Un effet rétroactif aussi long, même si l'ensemble des droits et obligations créés depuis cette date, restent pleinement applicables, est critiquable. Jusqu'il y récemment, l'arrêté-loi de 1944 et la délégation au Roi qu'il prévoyait, n'était pas remis en question.

Ni la légalité des nombreux arrêtés royaux modifiant ou complétant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (plus de 120 arrêtés royaux depuis 2000). Les choses ont changé récemment, avec la remise en question formelle de "l'arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage", entré en vigueur au 1er novembre 2012. Pour cette raison, l'effet rétroactif de ce chapitre du projet de loi est limité au 1er juillet 2012. »

Le tribunal observe qu'en application de l'article 36 de la loi du 25.4.2014, les nouveaux §1^{er}septies et §1^{er}octies sont entrés en vigueur rétroactivement au 1.7.2012, tandis que le nouvel article 63, §2, sortait déjà ses effets depuis le 1.1.2012.

Les parties n'ont pas eu l'occasion de se positionner sur la question du respect ou non du principe de légalité par l'arrêté royal du 28.12.2011 qui insère un §2 dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991. Il convient d'ordonner la réouverture des débats à cette fin.

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL,**

Statuant après un débat contradictoire ;

Sur l'avis écrit partiellement conforme du ministère public ;

Met la CAPAC hors cause ;

Déclare l'action recevable et partiellement fondée, dans la mesure ci-après, en ce qu'elle est dirigée contre l'O.N.Em. ;

En conséquence :

- dit pour droit que Madame Virginie B avait bien la qualité de travailleur isolé ;
- annule dans cette mesure la décision de l'O.N.Em. du 18.7.2016, en qu'elle porte exclusion du bénéfice des allocations au taux travailleur isolé et octroi des allocations au taux travailleur cohabitant, pour la période du 7.11.2012 au 19.8.2015 ;
- annule encore la décision de l'O.N.Em. du 18.7.2016, en ce qu'elle porte récupération des allocations perçues indûment correspondant à la différence de montant entre les allocations au taux travailleur isolé et celles au taux travailleur cohabitant pour la période du 7.11.2012 au 19.8.2015 ;
- annule enfin la décision de l'O.N.Em. du 18.7.2016, en ce qu'elle porte exclusion du droit aux allocations à titre de sanction à partir du 25.7.2016 pour une période de 13 semaines ;

Dit également pour droit que la perte du bénéfice des allocations d'insertion à partir du 20.8.2015 n'est entachée d'aucune violation du principe de *standstill* déduit de l'article 23, Const.

Avant de dire droit plus amplement, ordonne la réouverture des débats conformément aux articles 774 et 775, CJ, afin de permettre aux parties de se positionner sur la question du respect ou non du principe de légalité par l'arrêté royal du 28.12.2011 qui insère un §2 dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991, et sur les conséquences d'une violation éventuelle dudit principe.

Fixe, en application de l'article 775, CJ, les délais suivants :

- Madame Virginie B déposera au greffe de ce tribunal, ainsi qu'à l'auditorat, et communiquera à l'O.N.Em. ses pièces et conclusions pour le 15 janvier 2018 au plus tard ;
- l'O.N.Em. déposera au greffe de ce tribunal, ainsi qu'à l'auditorat, et communiquera à Madame Virginie B ses pièces et conclusions pour le 12 février 2018 au plus tard ;

- Madame Virginie B déposera au greffe de ce tribunal, ainsi qu'à l'auditorat, et communiquera à l'O.N.Em. ses conclusions de synthèse pour le 27 février 2018 au plus tard ;
- l'O.N.Em. déposera au greffe de ce tribunal, ainsi qu'à l'auditorat, et communiquera à Madame Virginie B ses conclusions de synthèse pour le 12 mars 2018 au plus tard ;

Fixe la cause pour plaidoirie et une durée de 30 minutes, à l'audience publique du 28 mars 2018 de la 17^e chambre du tribunal du travail à 14h00, salle 0.5 ;

Réserve les dépens ;

Ainsi jugé par la 17^e chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles où siégeaient :

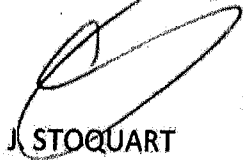
Monsieur Christian André,
Madame Karin BERNARD,
Madame Anne-Sophie COLLARD,

Vice-Président ;
Juge social employeur ;
Juge social travailleur ;

et prononcé à l'audience publique du 10 -11- 2017
à laquelle était présent,

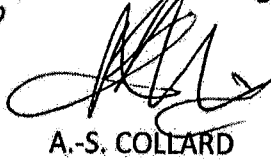
Monsieur Christian André, Vice-Président, Président de la chambre, assisté de
Monsieur Jonathan STOQUART, Greffier délégué.

Le Greffier délégué,

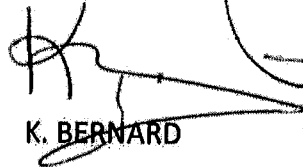


J. STOQUART

Les Juges sociaux,

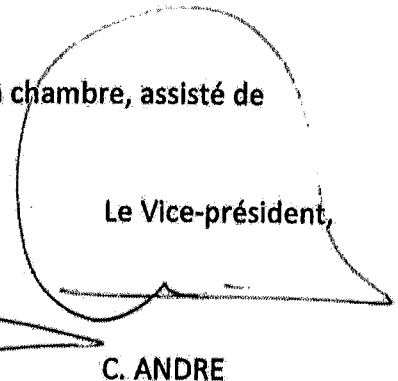


A.-S. COLLARD



K. BERNARD

Le Vice-président,



C. ANDRE