



Numéro de rôle : 19/2156/A
Numéro de répertoire : 21/ 9181
Chambre : 5ème
Parties en cause : B c/ ONEM
Jugement définitif

Expédition

Délivrée à :	Délivrée à :
Le :	Le :

Appel

Formé le :
Par :

**TRIBUNAL DU TRAVAIL
DU HAINAUT
Division de Charleroi**

JUGEMENT

**Audience publique du
19 novembre 2021**

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

La 5^{ème} chambre du Tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, après en avoir délibéré, a rendu le jugement suivant :

EN CAUSE DE : Madame B domiciliée à

PARTIE DEMANDERESSE, représentée par son conseil, Me Marie FADEUR, Avocat loco Me Michel FADEUR, Avocat à CHARLEROI.

CONTRE : L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public institué par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, dont le siège est sis à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

PARTIE DEFENDERESSE,
représentée par son conseil, Maître Vincent GREVY, Avocat à CHARLEROI.

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et ses modifications dont il a été fait application ;

Vu le dossier de la procédure et notamment :

- la décision administrative prise par l'ONEM le 20.09.2019;
- le recours reçu au greffe du Tribunal du Travail le 29.10.2019;
- l'ordonnance rendue sur pied de l'article 747 §1 du Code Judiciaire, fixant la date des plaidoiries au 19.03.2021, date à laquelle la cause a été reportée au 15.10.2021;
- les conclusions prises pour l'ONEM reçues au greffe le 16.12.2020 et le 1.03.2021;
- les conclusions prises pour la demanderesse reçues au greffe le 6.10.2020 et le 21.01.2021;
- le dossier de pièces de la demanderesse déposé au greffe le 22.01.2021 ;
- le dossier de pièces du défendeur déposé à l'audience du 15.10.2021 ;

Entendu les parties en leurs dires et moyens à l'audience du 15.10.2021;

Entendu l'avis oral conforme de Madame SALESSE, Substitut de l'Auditeur du travail, donné à l'audience, auquel les parties n'ont pas répliqué.

I. OBJET DU RECOURS

La partie demanderesse conteste la décision de l'ONEM, datée du **20.09.2019**, ainsi libellée :

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

« Vous avez demandé des allocations d'insertion à partir du 17.09.2019.
Par la présente, je vous informe que j'ai décidé de ne pas vous admettre au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 17.09.2019. (article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Quels sont les motifs de cette décision ?

- ***Vous ne remplissez pas les conditions relatives à l'âge***

D'après la réglementation, vous devez, au moment de votre demande d'allocations d'insertion, être âgée de moins de 25 ans.

Si vous dépassez la limite d'âge suite à une interruption des études pour cause de force majeure, ou d'une occupation comme travailleuse, la limite d'âge que vous ne pouvez pas dépasser au moment de votre demande est reporté à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleuse (article 36 § 1^{er}, alinéa 1, 5°).

Au moment de la demande d'allocations, vous étiez âgée de 26 ans. Vous ne remplissez pas les conditions précitées pour être admise au bénéfice des allocations après avoir dépassé la limite d'âge.

Vous n'êtes par conséquent pas admise au bénéfice des allocations d'insertion à partir du 17.09.2019. »

II. RECEVABILITE

Le recours est recevable et a été introduit dans les formes et délais légaux.

Le Tribunal du travail du Hainaut, division Charleroi, est compétent pour en connaître. (articles 580, 2° et 628, 14 °du Code Judiciaire).

III. POSITION DES PARTIES

Mme B soutient que la décision de l'ONEM du 20.09.2019 doit être écartée car elle est fondée sur l'article 36 § 1^{er} alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, tel qu'il a été modifié par un arrêté royal du 30.12.2014, et que cette disposition est contraire à l'article 23 de la Constitution et au principe de « Standstill ».

Elle demande l'annulation de la décision et l'octroi du bénéfice des allocations d'insertion à partir du 17.09.2019.

L'ONEM constate que Mme B ne remplit pas la condition d'être âgée de moins de 25 ans au moment de sa demande d'allocations et qu'elle ne se trouve pas dans un des cas de report de la limite d'âge, prévus par l'article 36 § 1^{er} alinéa 1^{er}, 5°.

Il estime, notamment, que, si la limite d'âge pour demander le bénéfice des allocations d'insertion a été abaissée de 30 à 25 ans par l'arrêté royal du 30.12.2014, cette mesure est justifiée par des motifs d'intérêt général et qu'elle est raisonnable et proportionnée au regard de ces motifs.

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

Son conseil dépose des pièces destinées à attester de l'impact budgétaire de la mesure introduite par l'arrêté royal du 30.12.2014.

IV. LES FAITS

Le parcours de la demanderesse est le suivant :

- Madame B est née le ..1993.
- Elle a obtenu son diplôme de l'enseignement secondaire en juin 2012, à 19 ans.
- Elle a suivi des études d'institutrice primaire qu'elle abandonnera pour suivre les cours d'institutrice maternelle et a obtenu un diplôme de bachelier en 2018.
- Elle s'est inscrite comme demandeuse d'emploi le 20.09.2018, point de départ de son stage d'insertion de 310 jours. Elle a alors 25 ans (pièce 2/27 dossier de l'ONEM).
- Elle a travaillé dès le 12.11.2018 dans l'enseignement, effectuant une série de remplacements dans le cadre d'engagements à temps partiel (pièces 2/5 à 2/18).
- Elle a obtenu une double évaluation positive de ses recherches d'emploi (pièce 3/1 dossier de l'ONEM). Il s'agit d'une décision prise d'office en raison du fait qu'elle a travaillé suffisamment pendant les mois qui précèdent la date à laquelle le droit aux allocations peut être ouvert (article 36/7 § 1er 1° de l'AR du 25.11.1991).
- Le 26.07.2019, elle s'est trouvée sans emploi et a formé deux demandes d'allocations (pièces 2/19 à 2/24 dossier de l'ONEM):
 - Une demande d'allocations de chômage sur base du travail à partir du 17.09.2019,
 - Une demande d'allocations d'insertion à partir du 17.09.2019.
- Par une décision du 20.09.2019, la demande d'allocations sur base du travail a été refusée, Mme E n'ayant pas cumulé suffisamment de jours de travail ; La décision comportant une erreur, elle a été corrigée le 10.02.2020 (pièce 5/1 dossier de l'ONEM et pièce S10 dossier de l'Auditorat). Elle n'est pas contestée.
- Une seconde décision du 20.09.2020 lui refuse les allocations d'insertion car elle avait dépassé l'âge de 25 ans à la date de la demande. Il s'agit de la décision contestée.

V. DISCUSSION

A. Les textes applicables

La décision contestée est fondée sur l'article 36, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui dispose :

« Pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion comme chômeur complet dans les limites de l'article 63, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes:

1° ne plus être soumis à l'obligation scolaire;

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

2° a) soit avoir terminé des études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou la troisième année d'études de plein exercice de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté;

b) soit avoir obtenu devant le jury compétent d'une Communauté un diplôme ou certificat d'études pour les études visées sous a);

c) soit avoir terminé une formation en alternance;

d) [...]

e) soit, pour le jeune qui a suivi l'enseignement secondaire en alternance ou à horaire réduit, avoir obtenu un des certificats suivants :

- le certificat de qualification du troisième degré de l'enseignement professionnel de plein exercice;
- l'attestation de compétences professionnelles du cycle inférieur de l'enseignement secondaire professionnel en alternance ou à horaire réduit;

- le certificat d'études du deuxième ou du troisième degré de l'enseignement secondaire professionnel en alternance ou à horaire réduit;

f) soit avoir suivi comme élève régulier pendant deux années scolaires, l'enseignement secondaire en alternance ou à horaire réduit; "élève régulier" signifie également que le jeune a effectivement assisté régulièrement aux cours;

g) soit avoir suivi comme élève régulier pendant deux années scolaires une formation non visée sous c ou d et reconnue par une Communauté dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel; "élève régulier" signifie également que le jeune a effectivement assisté régulièrement à la formation;

(h) soit avoir suivi des études ou une formation dans un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen, si les conditions suivantes sont remplies simultanément :

- le jeune travailleur présente des documents dont il ressort que les études ou la formation sont de même niveau et équivalentes à celles mentionnées aux lettres précédentes;

- au moment de la demande d'allocations, le jeune est, comme enfant, soit à charge de travailleurs migrants au sens de l'article 45 du Traité de l'Union Européenne, qui résident en Belgique, soit à charge de travailleurs migrants qui résident en Belgique dans le cadre de la liberté d'établissement comme indépendant au sens de l'article 49 du même traité;

(i) soit avoir obtenu dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté un certificat de l'enseignement secondaire supérieur ou de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel du deuxième degré ;

(j) soit avoir obtenu un titre délivré par une Communauté établissant l'équivalence au certificat visé sous b) ou un titre donnant accès à l'enseignement supérieur; ce titre n'est d'application qu'à condition que le jeune travailleur soit, a suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté, soit démontre l'existence d'un lien effectif avec le marché du travail belge, par une occupation comme travailleur salarié en Belgique pendant au moins 78 jours de travail au sens de l'article 37, ou par un établissement comme indépendant à titre principal en Belgique pendant au moins 3 mois;

3° avoir mis fin à toutes les activités imposées par un programme d'études, d'apprentissage ou de formation visés au 2° et par tout programme d'études de plein exercice;

4° avoir accompli après la fin des activités visées au 3° ou après l'obtention du diplôme ou certificat visé au 2°, b, i ou j, et avant la demande d'allocations, un stage d'insertion comportant 310 journées.

5° ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations. Pour le jeune travailleur qui n'a pas été en mesure d'introduire sa demande d'allocations avant cet âge du fait d'une interruption de ses études pour motif de force majeure, ou en raison d'une occupation comme travailleur salarié, ou en raison d'un établissement comme indépendant à titre principal, cette limite d'âge est reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études, ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié, ou un

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

mois après la fin de la période d'activité comme indépendant, qui est, le cas échéant, limitée à cinq ans, calculés de date à date.

6° avoir recherché activement un emploi pendant le stage d'insertion professionnelle et avoir obtenu, au cours du stage précité, deux évaluations positives, successives ou non, de son comportement de recherche d'emploi pendant la période qui prend cours un mois, calculé de date à date, après la date de son inscription comme demandeur d'emploi après la fin des études. Le comportement de recherche d'emploi du jeune travailleur est évalué par le directeur selon les modalités prévues aux §§ 4 à 8 du présent article.

Pour le jeune travailleur qui a terminé, dans toute son entièreté, une formation en alternance visée à l'alinéa 1er, 2°, c, avec succès, le nombre de 310 journées visé à l'alinéa 1er, 4°, est diminué du nombre de jours calendriers, dimanches exceptés, compris dans la période couverte par le contrat d'apprentissage visé à l'article 27, 15°.

Pour le jeune travailleur qui a terminé, dans toute son entièreté, une formation en alternance visée à l'alinéa 1er, 2°, c, mais qui n'a pas terminé cette formation avec succès, le nombre de 310 journées visé à l'alinéa 1er, 4°, est diminué d'un nombre de jours équivalant à la moitié du nombre de jours calendriers, dimanches exceptés, compris dans la période couverte par le contrat d'apprentissage visé à l'article 27, 15° sans que le stage d'insertion professionnelle ne puisse toutefois comporter moins de 155 journées. »

Dans le cas de Madame B, il a également été fait application de l'article 36/7 § 1^{er} 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage:

Pour l'application de l'article 36, § 1er, alinéa 1er, 6°, les événements suivants sont, s'ils se produisent pendant le stage d'insertion professionnelle et pour autant que leur nature et leur durée satisfassent aux conditions prescrites à l'article 36, § 5, alinéas 6 à 8, assimilés à une ou deux évaluations positives :

(...)

1° une période de reprise de travail comme travailleur salarié ou comme indépendant à titre principal;

(...).

La problématique en l'espèce résulte de la **modification apportée à l'article 36 § 1^{er}, alinéa 1^{er} 5° par l'arrêté royal du 30.12.2014**. En effet, avant cette modification, le texte prévoyait que le jeune travailleur devait « ne pas avoir atteint l'âge de **30 ans** au moment de la demande d'allocations ».

La demande de Madame B¹ d'écarter la nouvelle version de l'article 36 § 1^{er} alinéa 1^{er} 5°, repose sur l'article 159 de la Constitution selon lequel « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

B. L'obligation de « standstill »

La notion est clairement exposée dans une décision du Tribunal du Travail de Liège du 23.05.2016: ¹

« L'article 23 de la constitution belge dispose que « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment (...) 2° le droit à

¹ TT Liège (Verviers) 23.05.2016, RG 15/22/A

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

*la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ».
Cette disposition constitutionnelle garantit le droit fondamental à la sécurité sociale.*

Sur cette base comme sur la base d'autres dispositions, notamment de droit international, comme par exemple l'article 2.1 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne (I. Hachez, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 35), doctrine et jurisprudence appliquent la notion de « standstill » ou « effet cliquet » (Voir notamment Cass. (3^e ch.), 15/12/2014 et note Ph. GOSERIES, « A propos de l'obligation de standstill », J.T.T., 2015/8, n° 1212, p. 120-123).

Cet effet constitue une protection constitutionnelle qui impose au législateur de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui lui est applicable le jour où cette disposition constitutionnelle est entrée en vigueur. Cette protection est dès lors un obstacle à l'adoption de normes législatives ayant pour conséquence de réduire le niveau de protection du droit que cette disposition constitutionnelle reconnaît par rapport aux garanties précédemment acquises.

Il s'oppose dès lors à ce que le législateur « réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général » (Cass. 15 décembre 2014, ibidem et Cass. 15 mai 2015, R.G. S14.0042.F, JURIDAT ; C.E 23 septembre 2011, n° 215.309, www.raadvst-consetat.be), tandis que la Cour constitutionnelle parle de réduction significative (C.Const. 1^{er} octobre 2015, n°133/2015, www.const-court.be).

Autrement dit, « 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 » (D. Dumont, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T. 2013/39, n° 6541, p. 769/776). »

C. Application

1.

La « régression » des droits sociaux mise en cause en l'espèce consiste dans l'abaissement, de moins de 30 ans à moins de 25 ans, de l'âge avant lequel le jeune demandeur d'allocations d'insertion doit introduire sa demande.

Cette mesure prive un certain nombre de jeunes de la possibilité d'émarger au chômage au sortir de leurs études. A défaut de travail ou d'allocations de chômage, ils devront se tourner vers d'autres ressources, qui pourront être la solidarité familiale ou l'aide sociale, s'ils peuvent y prétendre.

Dans le cas de Madame B , la disposition la prive de la possibilité d'obtenir des allocations

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

d'insertion après avoir enchaîné des emplois précaires et à temps partiel dans l'enseignement.

Compte tenu des particularités de ce secteur, la mesure la prive également de la possibilité d'obtenir une allocation de garantie de revenus en plus des emplois à temps partiel et d'allocations pendant les vacances scolaires.

Ces situations constituent assurément un recul de la protection sociale précédemment offerte par la réglementation du chômage.

Il appartient donc à l'autorité de s'expliquer sur le motif d'intérêt général qui justifie la régression dans le niveau de protection sociale engendrée par le nouvel article 36 § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° Inséré par l'arrêté royal du 30.12.2014. La charge de la preuve de la légalité de son acte réglementaire lui incombe.²

L'ONEM expose que « l'objectif poursuivi est double, à savoir, le respect de l'équilibre budgétaire et la relance de l'insertion des jeunes sur le marché du travail. »

2.

Quant au premier objectif, l'ONEM expose que la mesure fait partie d'un ensemble de réformes en matière de sécurité sociale justifiées par la nécessité d'assainir les finances publiques mises à mal par la crise économique et de respecter les engagements de la Belgique vis-à-vis des institutions européennes.

Sur ce point, la Cour de Cassation, dans un arrêt VRANKEN / ONEM du 14.09.2020, a stigmatisé l'imprécision du motif d'intérêt général invoqué.

Dans cette arrêt³, qui concerne une autre mesure réduisant les droits des chômeurs, à savoir la limitation du droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois (article 63 de l'arrêté royal, qui, dans sa version antérieure, ne prévoyait pas de limitation dans le temps), la Cour de Cassation énonce :

« 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

² CT Liège (Namur) 6.11.2018, 2017/AN/172, www.terralaboris.be

³ Cass., 14 septembre 2020, R.G. S.18.0012.F, www.terralaboris.be

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

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. »

Cette décision de la Cour de Cassation alimente le courant jurisprudentiel ⁴ qui écarte la version de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 telle que modifiée par celui du 30 décembre 2014 abaissant à 25 ans l'âge maximum pour introduire une demande d'allocations d'insertion.

Pour parer à la critique d'imprécision du motif budgétaire, l'ONEM produit en l'espèce des tableaux et un rapport financier sensés éclairer sur l'impact budgétaire des différentes mesures prises pour réduire l'accès au chômage des jeunes et la durée de celui-ci, notamment la limitation à 36 mois du droit aux allocations d'insertion.

Force est de constater que, sauf à bénéficier de l'éclairage d'experts, ces chiffres ne font que confirmer l'évidence relevée par la Cour de Cassation, à savoir que, par essence, une restriction de la protection sociale conduit à des économies, en tous cas dans le secteur intéressé. L'impact global sur les finances publiques n'est pas évoqué.

La confirmation de cette évidence ne suffit pas à démontrer que la mesure litigieuse est raisonnable et proportionnée au regard de ce motif budgétaire.

3.

Quant au deuxième objectif, à savoir, la relance de l'insertion des jeunes sur le marché du travail, on en trouve la trace dans le préambule de l'arrêté royal du 30.12.2014 : « *l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1er janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail (...).* »

Il s'agit là de la seule explication, donnée par les auteurs de la norme dans l'acte litigieux, sur les raisons qui motivent la mesure restrictive des droits.

Le gouvernement ayant invoqué l'urgence, le Conseil d'Etat a donné, au sujet de l'arrêté royal du 30.12.2014, un avis de portée limitée dans un délai réduit à 5 jours ⁵. Selon cet avis n° 56.907/1 du 19 décembre 2014 :

« Diverses dispositions du projet 56.907/1 créent une inégalité de traitement entre des catégories de personnes.

⁴ CT Liège (Namur) 6.11.2018, 2017/AN/172 ; CT Liège (Liège) 25.03.2019, 2017/AL/441 ; CT Bruxelles 18.09.2019, 2017/AB/473 ; C. trav. Liège (div. Liège), 2 juin 2020, R.G. 2018/AL/231 ; www.terralaboris.be

⁵ article 84 § 1^{er}, alinéa 1, 2° et § 3 des lois coordonnées du 12.01.1973 sur le Conseil d'Etat

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

(...)

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas pu vérifier si les différences de traitement, qu'instaurent diverses dispositions du projet, et pour lesquelles quelques exemples seulement ont été mentionnés, sont adéquatement justifiées. À cet égard, la section de législation souhaite néanmoins rappeler que selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause ; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il est recommandé que l'auteur du projet justifie les différences de traitement instaurées par la réglementation en projet au regard des principes précités et qu'il le fasse dans un rapport au Roi à joindre à l'arrêté royal. La portée des mesures en projet est du reste à ce point importante et complexe qu'il s'agit déjà là d'un motif suffisant pour assortir l'arrêté royal d'un tel rapport. De cette façon le projet pourra d'ailleurs être mieux compris et situé par rapport à l'ensemble des objectifs politiques préconisés.

6. Dans la mesure où certaines des mesures figurant dans le projet 56.907/1 pourraient avoir pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de demandeurs d'emploi ⁶, il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi ⁷, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général »⁸.

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, 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

⁶ Ainsi, on pense essentiellement à certaines mesures, contenues dans le projet, relatives aux allocations d'insertion et à la suppression de la dispense pour des raisons d'ordre social et familial.

⁷ L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution mentionne notamment « 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 ».

⁸ C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3; C.C., 1er septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : Madame BOSSUYT, "Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", dans W. RAUWS et Madame STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain- La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Voir aussi l'avis 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi devenu la loi 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (Doc. parl., Chambre, 2013-14, n° 3144/1, p. 104).

La jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, va dans le même sens. Voir C.E., - 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans.

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT -- DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021.

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. L'auteur du projet 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.

Il est recommandé de mettre à profit la rédaction du rapport au Roi, comme il est suggéré au point 5, pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée. »

Il n'est fait état par l'ONEM d'aucun rapport au Roi qui pourrait donner un éclairage quant à l'objectif de relance de l'insertion des jeunes sur le marché du travail par le biais de la réduction de l'âge donnant accès aux allocations d'insertion.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a mis en exergue les inégalités de traitement engendrées par la mesure. Il rappelle qu'une différence de traitement doit reposer sur un critère objectif et être justifiée par un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'ONEM expose que la mesure vise à décourager les « éternels étudiants » et que seuls les étudiants les plus qualifiés pourraient être lésés, c'est-à-dire ceux qui ont moins besoin d'allocations d'insertion.

Cette conception aboutit en réalité à réserver la poursuite d'études longues et de spécialisations aux étudiants, brillants ou non, qui ne craignent pas de se trouver sans travail au sortir de leurs études, parce qu'ils disposent d'autres moyens de subsistance ou peuvent rester à charge de leurs parents.

Autrement dit, un étudiant qui aura effectué un bachelier, puis un master, réfléchira à deux fois avant de se lancer dans une ou deux années de masters complémentaires, s'il a choisi une branche où les possibilités d'emploi sont rares et qu'il ne peut se permettre de rester sans revenus. Le fait d'être hautement qualifié n'est pas nécessairement synonyme d'emploi immédiat puisqu'en se spécialisant, le jeune diplômé réduit l'éventail de ses emplois potentiels.

Un étudiant brillant dépourvu d'assise financière renoncera donc à poursuivre ses études au-delà de 24 ans ou à s'orienter vers un domaine peu générateur d'emploi, même s'il y excelle, ce qui constitue une discrimination en fonction de l'origine économique ou sociale de l'étudiant.

Sera également victime de cette règle, le jeune qui aura connu des accrocs au cours de sa scolarité ou un parcours de vie qui l'aura amené à déborder du parcours « type » sous-tendu par la réforme, à savoir, 6 ans de scolarité primaire, 6 ans de scolarité secondaire, 5 ans d'études supérieures, pour arriver à 23 ans sur le marché du travail.

Une telle vision des choses s'accorde mal de la conception de l'enseignement supérieur selon le décret du 31 mars 2004, dit « de Bologne », qui tend à sortir du système de l'année académique par l'utilisation systématique des crédits.⁹

⁹<http://www.enseignement.be/index.php?page=26646&navi=3713> (Site de la Fédération Wallonie Bruxelles)

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT -- DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

Enfin, la justification de la mesure paraît paradoxale puisqu'elle pourrait conduire à abrégé des études, alors que les plus diplômés seraient les moins enclins à émarger au chômage, selon l'ONEM.

En outre, l'étudiant ainsi contrarié pourrait vouloir reprendre des études ou une formation pendant son chômage, alors que la vocation de l'assurance chômage n'est pas de financer des études.¹⁰

Ces considérations permettent de constater que l'auteur de la réforme n'a pas suffisamment explicité l'objectif annoncé de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

4.

L'ONEM justifie également le caractère proportionné de la mesure par le fait qu'elle concerne des personnes qui n'ont jamais cotisé à l'assurance chômage et que la législation belge prévoit d'autres formes d'aide financière.

Sur le premier point, la Cour de Cassation, dans l'arrêt précité, a estimé que l'obligation de standstill s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives. Cette motivation n'est donc pas satisfaisante.

Quant à l'intervention des centres publics d'action sociale, pour la Cour de Cassation, cette possibilité 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. En outre, l'intervention du C.P.A.S. se fait dans un cadre non contributif, dès lors résiduaire et répondant à des conditions de ressources.

La jurisprudence citée ci-avant n'a pas admis ces justifications comme suffisantes.

5.

En l'espèce, Madame B , née le .1993, a un parcours scolaire banal puisqu'elle a obtenu un bac à 25 ans après avoir pris un an de retard au cours de sa scolarité primaire ou secondaire et un changement d'orientation dans l'enseignement supérieur.

Elle a très rapidement trouvé du travail au sortir de ses études .

Elle a enchaîné des emplois dans un secteur où les jeunes diplômés sont condamnés aux contrats de remplacement, aux emplois à court terme à temps partiel et au cumul de postes à temps partiel dans des établissements scolaires divers.

Il n'est donc pas question, en ce qui la concerne, de « relancer » son insertion.

Elle est en revanche particulièrement pénalisée en raison des particularités du secteur de l'enseignement dans lequel elle exerce, qui implique, surtout en début de carrière, de fréquentes périodes sans emploi ni revenus, vu la pratique des contrats de remplacement, des temps partiel

¹⁰ Cf article 68 de l'AR du 25.11.1991

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT – DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

temporaires, outre les vacances scolaires non rémunérées. La profession est, faut-il le rappeler, en pénurie.

Lors de sa demande d'allocations d'insertion, elle avait 26 ans.

Dans son cas, la justification de la régression de ses droits est particulièrement inadéquate.

6.

En conclusion, le Tribunal constate l'impossibilité de procéder au contrôle de proportionnalité de la mesure dénoncée, faute d'explications suffisantes de la part de l'autorité et d'éléments concrets justifiant le recul dans la protection sociale.

Dans le cas de Madame B, au vu de son parcours, le motif d'intérêt général vanté pour justifier la réforme est contredit par les faits. Le recul dans la protection sociale apparaît donc disproportionné par rapport aux objectifs déclarés.

La nouvelle version de l'article 36 § 1^{er} alinéa 1, 5° de l'Arrêté royal du 25.11.1991, introduite par l'AR du 30.12.2014, est écartée, au motif qu'elle viole *prima facie* l'article 23 de la Constitution.

La disposition doit être appliquée dans sa version antérieure.

Il en résulte que Madame B doit être considérée comme admissible au bénéfice des allocations d'insertion à la date de sa demande, le 17.09.2019.

Le recours est fondé.

**PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL DU TRAVAIL,**

Statuant contradictoirement,

Dit le recours recevable et fondé,

Annule la décision de l'ONEM du 20.09.2019 qui refuse d'admettre Mme E au bénéfice des allocations au 17.09.2019 parce qu'elle ne remplit pas la condition d'être âgée de moins de 25 ans ;

Dit pour droit que Madame B doit être admise au bénéfice des allocations d'insertion à la date de sa demande, le 17.09.2019, pour autant qu'elle remplisse toutes les autres conditions d'indemnisation ;

Condamne la partie défenderesse aux frais et dépens de l'instance liquidés par la partie demanderesse à 131,18 € (art.1017 al.2 du Code Judiciaire).

La condamne à la contribution de 20 € (loi du 19 mars 2017);

TRIBUNAL DU TRAVAIL DU HAINAUT -- DIVISION DE CHARLEROI
Rôle n° 19/2156/A - Jugement du 19 novembre 2021

Ainsi jugé par la 5ème chambre du Tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, composée de :

Mme DE PRETER, Juge, présidant la 5ème chambre.

Mme VERCROYSEN, Juge social au titre d'employeur.

Mme LECOCQ, Juge social au titre de travailleur salarié.

Mme PILLOD, Greffier.



PILLOD



LECOCQ



VERCROYSEN



DE PRETER

Et prononcé à l'audience publique du **19 novembre 2021** de la cinquième chambre du Tribunal du travail du Hainaut, division Charleroi, par Mme DE PRETER, Juge au Tribunal du travail, président de chambre, assistée de Mme PILLOD, Greffier.

Le Greffier,
V. PILLOD



Le Président,
C. DE PRETER

