

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE - DIVISION ARLON
Jugement prononcé à l'audience publique de la deuxième chambre du 23/05/2017

R.G. n° 15/139/A

Rép. A.J. n°

Exp. du

à

JTT n°

Coût : €

W. A., domiciliée

Partie demanderesse représentée par Mme Leyman, déléguée syndicale, porteuse de procuration

Contre :

L'Office National de l'Emploi, dont le siège social est à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7

Partie défenderesse représentée par Me Pavanello, avocat

Vu la loi du 15.06.1935 sur l'emploi des langues en justice et l'article 1017 du code judiciaire.

Vu les pièces de la procédure, notamment la requête introductive d'instance du 27.03.2015.

Vu le dossier administratif transmis par l'auditorat du travail.

Vu les conclusions additionnelles et de synthèse des parties déposées dans les délais visés à l'article 747 du code judiciaire.

Vu l'avis de Madame l'Auditeur déposé à l'audience le 14.03.2017 et l'absence de répliques.

Entendu les parties à l'audience publique du 14.03.2017.

1. Faits

La demanderesse est née le 8.10.1956. Elle est titulaire d'un brevet de fin d'études dans la section habillement. Elle a suivi des cours de gestion en 1994 à Libramont.

Elle a travaillé chez Delhaize en 1972 puis chez Shoe Post jusqu'en 1975. Il semble qu'à cette date, elle était admissible aux allocations de chômage sur base de son travail.

Elle s'est mariée en 1975 et a préféré s'occuper de son foyer.

Elle introduit une demande d'allocations de chômage le 21.01.1989 sur base de ses études. Elle divorce en 1992 et depuis lors, a travaillé ponctuellement, à temps partiel. Elle s'est remariée en 2004 et depuis 2006, vit seule.

La demanderesse dépose à son dossier la preuve qu'elle a subi des évaluations positives dans le cadre de l'activation de recherches d'emploi (évaluations positives des 25.11.2013 et 4.09.2014).

Fin décembre 2014, son droit aux allocations d'insertion prend fin. Elle est âgée à ce moment de 58 ans.

La demanderesse a par conséquent introduit une demande de revenu d'intégration sociale qui lui a été accordée au taux isolé (9808, 37 /an), avec dispense de la disposition au travail pour raison d'équité (âge) pour une durée indéterminée.

2. Objet

La demanderesse conteste d'une part l'information qui lui a été communiquée par l'Onem lui précisant que son droit aux allocations d'insertion prenait fin le 31.12.2014, le droit aux allocations d'insertion étant limité à trois ans et d'autre part la décision effective de fin de paiement à cette date.

Elle estime que l'article 63 de l'arrêté royal du 25.11.1991 tel qu'introduit par l'AR du 28.12.2011 est illégal parce qu'il ne répond pas au principe de légalité au motif que le Roi n'a pas la possibilité de remettre en cause un droit fondamental tel que celui qui concerne les allocations de chômage et que l'urgence invoquée ne repose pas sur un motif réel et pertinent. Elle rappelle que l'article 23 de la Constitution est doté d'un effet standstill.

Elle sollicite du tribunal l'annulation de la décision de fin de droit et de la rétablir dans ses droits aux allocations d'insertion depuis le 1.01.2015 et majorer la condamnation des intérêts légaux et judiciaires.

3. Recevabilité

La demande est introduite devant le tribunal compétent dans la forme légale eu égard à l'article 704§2 du code judiciaire.

Au moment où la demanderesse a introduit son recours, l'Onem a mis fin au paiement des allocations de sorte qu'il convient de considérer que c'est contre la décision de mettre fin au droit aux allocations que le recours est dirigé et non contre l'avertissement.

En effet, au sens de la charte de l'assuré social une décision est « : l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une institution de sécurité sociale et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs assurés sociaux. »¹, ce qui est le cas en l'espèce.

La demande est donc recevable.

4. Discussion

a) Quant à l'article 63 de l'AR du 25.11.1991 applicable au 31.12.2014.

L'article 63 de l'AR du 25.11.1991 a été modifié par l'AR du 28.12.2011 qui disposait au 31.12.2014 :

¹ Article 2 de la loi visant à instituer la charte de l'assuré social.

« § 1er. Le jeune travailleur ne peut bénéficier des allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel.

(...)

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

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.

L'AR prévoit toutefois diverses situations dans lesquelles la période de 36 mois est suspendue, notamment pendant :

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

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

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

b) la période de formation professionnelle;

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

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

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

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 36 mois visée à l'alinéa 1er, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa :

1° bénéficie d'une dispense sur la base des articles 91, 92, 93, 94 ou 97, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de cette dispense;

2° bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence, visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à la fin de la période ininterrompue de travail à temps partiel avec maintien des droits;

3° est considéré par le service régional de l'emploi compétent comme un demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux, qui collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en

application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'Emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "demandeur d'emploi ayant des problèmes sérieux, aigus ou chroniques de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique, le cas échéant combiné avec des problèmes sociaux" et par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service";

4° justifie d'une inaptitude permanente au travail d'au moins 33 % constatée par le médecin affecté au bureau du chômage, conformément à la procédure prévue à l'article 141 et collabore positivement à un trajet approprié, organisé ou reconnu par le service régional de l'emploi compétent, peut maintenir le droit aux allocations jusqu'à l'expiration d'une période fixe de deux ans, calculée de date à date, à partir de l'expiration de la période de 36 mois, le cas échéant prolongée en application de l'alinéa précédent ou du présent alinéa. Le Collège des fonctionnaires dirigeants créé en vertu du Protocole du 22 décembre 1998 réglant les relations entre les institutions nées de la restructuration de l'Office national de l'emploi, détermine, après avis du Comité de gestion, à l'unanimité des voix, ce qu'il faut entendre par "trajet approprié, organisé ou reconnu par ce service".

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

§ 3. Toutefois, par dérogation au § 2, un droit additionnel de 6 mois, calculé de date à date, est accordé à partir de la date de la nouvelle demande d'allocations, si le jeune travailleur satisfait simultanément aux conditions suivantes :

1° le jeune travailleur est considéré comme admissible étant donné qu'il bénéficie d'une dispense de stage conformément à l'article 42 ou qu'il n'a pas encore atteint l'âge de 30 ans;

2° le jeune travailleur prouve 156 journées de travail ou journées assimilées au sens des articles 37 et 38, dans la période de 24 mois qui précèdent la demande d'allocations; par dérogation à l'article 38, il n'est pas tenu compte des journées assimilées mentionnées ci-après :

- a) les journées pour lesquelles une allocation comme chômeur complet a été octroyée;
- b) les journées pour lesquelles une allocation de maladie ou d'invalidité comme chômeur complet a été octroyée; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois;
- c) les journées pour lesquelles la travailleur a bénéficié d'une allocation de maladie ou d'invalidité; ces journées prolongent toutefois la période de référence de 24 mois.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 6 mois visée à l'alinéa 1er, 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.

§ 4. Les paragraphes 2 et 3 sont également d'application, si le jeune travailleur bénéficie d'une allocation de garantie de revenus, dont l'allocation de référence visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion. »

§ 5. La décision par laquelle, en application des §§ 2 et 3, le droit aux allocations d'insertion est accordé pour une période limitée dans le temps, n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations.

b) Le contexte dans lequel le gouvernement a mis fin au droit aux allocations d'attente (ou d'insertion) dans le temps.

Le tribunal estime important de rappeler le contexte dans lequel l'article 63 a été modifié pour limiter dans le temps du droit aux allocations d'insertion.

A cet égard, il se réfère au rappel des faits tels qu'ils ont été spécialement bien décrits par la 17^{ème} chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles dans son jugement du 24.06.2016² :

« 13. L'arrêté royal du 28 décembre 2011 a été adopté moins d'un mois après la mise en place du gouvernement Di Rupo, après avoir été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sous le bénéfice de l'urgence.

L'urgence invoquée était motivée comme suit :

« ... 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 1^{er} janvier 2012 ».

Cette motivation se référait ainsi, d'une part au Programme national de réforme présenté le 15 avril 2011 par la Belgique à la Commission européenne dans le cadre du suivi des objectifs définis dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » et d'autre part à l'accord de gouvernement présenté par le nouveau gouvernement Di Rupo à la Chambre des représentants le 1^{er} décembre 2011.

14. Le Programme national de réforme 2011 précisait ce qui suit :

« 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. (...)

² TT Bruxelles 24.06.2016, RG 14 /9663/A publié sur www.terralaboris.be

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 :

- 1. Maîtrise des coûts salariaux ;*
- 2. Diminution de la pression (para)fiscale sur les bas salaires ;*
- 3. Augmentation de la formation tout au long de la vie des travailleurs et de la qualification des demandeurs d'emploi ;*
- 4. Augmentation de la participation des groupes-cibles au marché du travail ;*
- 5. Réforme du système de chômage ;*
- 6. Amélioration du droit du travail pour promouvoir la flexicurité ;*
- 7. Mobilité interrégionale.*

Les mesures qui sont présentées ci-dessous avancent dans cette direction. La Belgique est cependant bien consciente que, dès la formation d'un nouveau gouvernement fédéral, des réformes supplémentaires et structurelles importantes devront être menées pour atteindre ces objectifs ».

Concernant la réforme du système chômage, ce programme précisait par ailleurs ceci :

« Depuis 2004, une procédure de suivi et d'accompagnement des chômeurs a été instaurée par lequel le maintien du bénéficiaire des allocations de chômage est combiné à l'obligation de rechercher activement un travail. Cette nouvelle procédure a eu d'importants effets positifs (le nombre de chômeurs de longue durée a diminué de 21% entre 2005 et 2010, le nombre de chômeurs en formation a augmenté entre 4 et 11% selon les Régions, etc.). Le gouvernement fédéral a approuvé en mars 2010 une réforme qui vise à en renforcer les effets via un raccourcissement des délais, un accompagnement plus rapide des demandeurs d'emploi, un relèvement de l'âge (de 50 à 52 ans) auquel les demandeurs d'emploi sont soumis à la procédure de suivi, et une procédure d'accompagnement adaptée, plus longue et plus spécifique pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas immédiatement insérables sur le marché de l'emploi. (...) Il appartiendra au prochain gouvernement de mettre en place cette réforme et de prendre, le cas échéant, des mesures supplémentaires ».

15. L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 précisait quant à lui ce qui suit :

« En avril 2011, le Gouvernement a déposé auprès de la Commission européenne le Programme de stabilité définissant la trajectoire budgétaire de la Belgique pour les années 2011 à 2014, dans la perspective d'un retour à l'équilibre structurel en 2015.

Notre pays s'est engagé à faire descendre, dès 2012, le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à un niveau de 2,8 % du PIB. Ce Programme de stabilité devrait permettre à la Belgique de sortir de la procédure de déficit excessif à laquelle elle est actuellement soumise, comme vingt-deux autres Etats européens.

L'assainissement des finances publiques est une nécessité et une priorité absolue pour assurer le futur de notre modèle social et notre dynamisme économique. Le Gouvernement fédéral entend donc mettre en œuvre, un plan d'assainissement budgétaire rigoureux et structurel visant à respecter les objectifs du Programme de stabilité 2011-2014 et traçant les grandes lignes du retour à l'équilibre structurel en 2015. Le Gouvernement confirme sa volonté de respecter strictement les objectifs fixés par la Belgique dans le Programme de Stabilité transmis à l'Union européenne.

(...)

Pour atteindre ses objectifs budgétaires pluriannuels, le Gouvernement poursuivra trois grandes orientations :

- des efforts structurels et croissants tant en dépenses qu'en recettes, avec une répartition équitable, entre les bas et les hauts revenus et entre les générations ;*
- une politique active de création d'emplois et de relèvement du taux d'activité ;*
- une lutte accrue contre la fraude fiscale et sociale ».*

Parmi les multiples mesures budgétaires proposées en termes de réductions de dépenses, figure notamment la « réforme structurelle de l'allocation d'insertion (ex allocation d'attente) », pour la description de laquelle il est renvoyé au chapitre relatif à la « réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi ».

Parmi les modalités de « réforme du marché du travail pour accroître le taux d'emploi », figure en première place une réforme du « régime de chômage pour augmenter la participation au marché du travail » présentée comme destinée à « encourager la remise au travail tout en veillant à éviter un basculement de charges vers les CPAS ».

C'est dans ce cadre que la réforme du régime des allocations d'attente (futures allocations d'insertion) est présentée dans les termes suivants :

« Renforcement des conditions d'accès aux allocations d'attente et limitation dans le temps

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

Afin défavoriser 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 fédéra^ 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 ».

16. Il s'impose enfin de préciser, pour être complet, que la réforme du régime des allocations d'insertion (ex-allocation d'attente) a été mise en œuvre non seulement par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, qui a introduit la disposition litigieuse dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991, mais également par un arrêté royal ultérieur, adopté le 20 juillet 2012 et entré en vigueur le 9 août 2012, qui a modifié la procédure d'activation du comportement de recherche active d'emploi applicable aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, en l'intensifiant notamment sur différents plans (e. a. prise de cours de la procédure dès le 7^e mois de stage et fréquence des évaluations portée à 6 mois). »

c) Quant à l'illégalité de l'AR résultant du manque d'urgence invoquée devant la section législation du Conseil d'Etat

Même si l'on doit admettre que l'urgence n'a pas été longuement motivée, force est de constater que le préambule de l'AR du 28.12.2011 indique la raison pour laquelle le projet a été soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'Etat, l'urgence étant justifiée par la nécessité d'atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73, 2% en 2020, de favoriser une insertion des jeunes plus rapide sur le marché de l'emploi et de mieux les accompagner conformément au Programme de réforme par lequel la Belgique s'est engagée devant les instances européennes dans le cadre du Pacte budgétaire européen de stabilité.

Cette réforme a été adoptée par le gouvernement mis en place le 6.12.2011, soit après plus de 18 mois de gouvernement en affaires courantes, ce qui laisse supposer que dans le chef du gouvernement, il s'agissait de mesures urgentes. Il était prévu que l'AR entre en vigueur en janvier 2012, début de l'année civile, ce qui était opportun en vue d'une simplification de la législation et en vue de répondre à des impératifs européens. L'avis au Conseil d'Etat a été sollicité en décembre 2011 et l'AR a été publié au moniteur belge sans tarder, soit le 30.12.2011. Enfin, le tribunal relève que le Conseil d'Etat lui-même n'a pas considéré que l'urgence faisait défaut.

Surabondamment, le tribunal adhère à l'avis de Madame l'Auditeur, rappelant la jurisprudence de la Cour de Cassation³ selon laquelle « pour s'acquitter de la mission de

³ Cass 9/9/2002 S000125F publié sur www.juridat.be

contrôle de légalité qui leur est confiée par l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé, voire détourné, son pouvoir par une méconnaissance de la notion légale de l'urgence », ce qui vaut bien évidemment lorsque le ministre a invoqué l'urgence pour solliciter un avis dans un délai raccourci.

Dans son avis, Madame l'Auditeur relève que « La demande d'avis est déclarée irrecevable lorsque la motivation spéciale de l'urgence ne peut être considérée comme pertinente⁴. On relève par ailleurs « de la pratique que le contrôle opéré par la section de législation s'avère plus strict lorsqu'il s'agit de projets d'arrêtés réglementaires ». Lorsque l'avis de la section législation du Conseil d'Etat a été sollicité endéans un délai raccourci de 5 jours, l'on enseigne sur le contrôle juridictionnel a posteriori des cours et tribunaux sur base de l'article 159 de la Constitution que (nous soulignons) :

« Si un contrôle juridictionnel a posteriori de la motivation spéciale de l'urgence invoquée en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées s'avère donc nécessaire, voire même indispensable, afin d'éviter toute tentation dans le chef du demandeur d'avis de recourir abusivement à la procédure de demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, il n'en reste pas moins qu'une annulation ou d'un refus d'application d'un arrêté réglementaire, décidé parfois quelques années après son entrée en vigueur, peut compte tenu des circonstances et du peu de complexité du texte mis en cause, apparaître disproportionné. Il convient à cet égard de ne pas oublier que, contrairement à l'hypothèse de l'«urgence spécialement motivée» au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées, un avis est, cette fois, donné sur le projet de texte, fût-il obligatoirement limité aux points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1er, seconde phrase, des lois coordonnées. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que la section du contentieux administratif a, à diverses reprises, fait preuve de réserve en la matière, en rappelant, notamment, que c'est à la section de législation qu'il incombe, en premier lieu, d'apprécier la pertinence de la motivation spéciale de l'urgence et que, dès lors que cette pertinence a été admise par la section de législation, ce n'est que dans des **circonstances relativement exceptionnelles** que la pertinence de l'urgence ainsi préalablement acceptée par la section de législation pourrait, par la suite, être remise en question par la section du contentieux administratif ou, le cas échéant, par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, en application de l'article 159 de la Constitution.

Il en va ainsi même s'il est vrai que, tant la section du contentieux administratif que ces juridictions ne sont pas, en soi, tenues par l'attitude adoptée par la section de législation. La réalité ou la pertinence de l'urgence alléguée dans une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables pourront, notamment, être **remises en cause**, même si cette urgence a été acceptée par la section de législation, s'il apparaissait des débats ultérieurs devant le juge, soit que la section de législation a été induite en erreur par le demandeur d'avis quant à la pertinence ou à la réalité de l'urgence invoquée, soit que cette pertinence ou cette réalité ont par la suite été contredites en raison d'éléments ou de circonstances postérieurs à l'avis de la section de législation - comme, par exemple, une lenteur, non justifiable, dans le traitement ultérieur du dossier et, notamment, dans l'adoption ou dans la publication ou la fixation de la

⁴ Madame l'Auditeur cite J. Jaumotte, E. Thibaut et J. Salmon, Le conseil d'Etat de Belgique, Bruylant, p. 253 et 254

date d'entrée en vigueur de l'arrêté -voire même antérieurs à cet avis, mais non connus par la section de législation au moment où elle a donné son avis »⁵.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, le tribunal n'estime pas que l'AR du 28.12.2011 est illégal.

d) Quant au fondement supranational de l'effet du standstill

Dans un arrêt du 10.02.2016 confirmant en substance un jugement du tribunal du travail de céans du 12.05.2015, la Cour du travail de Liège, division Neufchâteau⁶, a rappelé les principes en matière de standstill.

Ainsi, reprenant l'article 12 de la charte sociale européenne, entrée en vigueur le 26.02.1965 et à laquelle la Belgique a adhéré, la Cour précise que :

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

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

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

*Cette disposition trouve écho dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur le 3 janvier 1976, qui dispose ce qui suit :
« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »*

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

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

⁵ Citant le même ouvrage, p. 257 -260 et dans le même sens CE n° 196106, 16.09.2009, A.P.T.209, liv 4, 330 et S. PALATE « Aspects institutionnels de la réglementation du chômage » in la S. Palate, « Aspects institutionnels de la réglementation du chômage » in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, 2011, p. 28 et s.

⁶ CT Liège, division Neufchâteau, 10.02.2016, RG 2015/AU/48 publié sur www.terra.laboris.be

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

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

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

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

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

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

e) Quant à la violation de l'article 23 de la Constitution et le principe du standstill.

L'article 23 de la constitution 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;

(....) »

Dans la mesure où cette disposition impose au législateur l'obligation de donner un contenu au droit de la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent légiférer en restreignant

les droits déjà garantis, sous peine de violer la règle de standstill⁷. La Cour de Cassation rappelle dans un arrêt du 15.12.2014⁸ effectivement que : « *L'article 23 de la Constitution implique, en matière d'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général* »⁹. La Cour de Cassation avait préalablement rappelé dans un arrêt du 14.01.2004¹⁰ que la règle du standstill ne constitue pas un principe général de droit et connaissait des tempéraments.

Les restrictions sont donc admises pour autant que :

1°elles soient dûment justifiées par l'intérêt général et

2°acceptables sous l'angle de la proportionnalité.

Dans l'arrêt précité du 10.02.2016¹¹, la Cour du travail de Liège reconnaît que l'effet cliquet de l'article 23 de la Constitution trouve progressivement sa consécration en jurisprudence, citant notamment des arrêts de la Cour de Cassation, de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat et deux arrêts des Cours du travail respectivement de Bruxelles et de Liège en matière d'une part d'un litige opposant un kinésithérapeute à l'Inami et d'autre part un litige concernant une personne handicapée refusant une aide d'assistance, accordée auparavant. La Cour considère que « *La conclusion qui peut être tirée de ce bref survol de la doctrine et de la jurisprudence est que l'article 23 de la Constitution est bien assorti d'une obligation de non-régression faisant interdiction au législateur de légiférer à rebours de droits qu'il a antérieurement consacrés, sans qu'il ait préalablement veillé à démontrer l'existence d'un intérêt général justifiant le recul sensible ou significatif opéré de la sorte. La mise en œuvre de cet effet cliquet nécessite dès lors une analyse rigoureuse des textes légaux et réglementaires servant de base à la comparaison et des motifs invoqués au titre de l'intérêt général ainsi que de leur rapport de proportionnalité à l'objectif poursuivi.* »

Dans le cadre de cette comparaison, la Cour estime qu'il convient par conséquent de mesurer l'écart existant entre :

« • d'une part, l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (norme litigieuse), tel qu'introduit par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 dans la réglementation de l'assurance-chômage à partir du 1^{er} janvier 2012,

⁷ cfr en ce sens D.DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe standstill, JT, 2013, n° 6541, p. 773).

⁸ S100011.F publié sur www.juridat.be

⁹ mis en gras par nous.

¹⁰ P031310F, publié sur www.juridat.be

¹¹ Op.cit.

• et d'autre part, le dispositif régissant l'octroi des allocations d'attente tel qu'il était antérieurement conçu par la réglementation du chômage (articles 36 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) définie comme la norme de base lors de l'entrée en vigueur, en 1994, de l'article 23 de la Constitution lu en combinaison avec les articles 1^{er} et 12 de la Charte sociale européenne et les articles 2 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, constituant la norme de référence, et de vérifier ensuite si le recul prétendu dans la protection des droits de.... est « sensible » ou « significatif » et se trouve, ou non, justifié par un rapport de proportionnalité avec l'objectif poursuivi par la norme litigieuse. »

f) Quant à l'application de ces principes en l'espèce

- La nouvelle norme répond à un motif d'intérêt général

Personne ne conteste que la réforme de 2011 sur la dégressivité des allocations de chômage et la limitation des allocations d'attente (devenues d'insertion) dans le temps constitue une régression des droits des chômeurs puisqu'elle limite à 36 mois l'indemnisation là où auparavant, elle n'était pas limitée dans le temps.

Comme précisé ci-dessus, la motivation principale était un plan de relance de **l'emploi des jeunes** pour lequel le gouvernement s'était engagé devant les instances européennes. On ne peut par ailleurs écarter également **les raisons budgétaires évidentes** qui s'imposaient d'autant plus à la suite de la crise financière de 2008. Ces deux motivations relèvent à suffisance de l'intérêt général.

Pour répondre à l'argument selon lequel les conséquences budgétaires ne seraient pas réelles dès lors qu'il y aurait un glissement des bénéficiaires des allocations d'insertion vers les bénéficiaires du revenu d'intégration à charge des Cpas, voire vers les bénéficiaires d'indemnités d'assurance de maladie-invalidité, une étude de l'Union des villes et des Communes de Wallonie (servie insertion précarité) de 2015 ¹² a pu constater que sur les mois de janvier et février 2015, seuls 45,3 % des personnes en fin de droit se sont présentées auprès d'un Cpas pour formuler une demande de revenu d'intégration et seulement 37,2 % étaient dans les conditions pour obtenir ce revenu d'intégration. En outre, le montant du revenu d'intégration est fixé, le cas échéant, en fonction des revenus du ou des cohabitants et est donc inférieur au montant des allocations d'attente. Quant aux indemnités de mutuelle, pour pouvoir en bénéficier, l'article 100 des lois coordonnées prévoit que pour être reconnu incapable de travailler, l'arrêt de l'activité doit être en conséquence directe du début ou de l'aggravation de lésions ou de troubles fonctionnels dont il est reconnu qu'ils entraînent une réduction de la capacité de gain à plus de 66%. En réalité, peu de personnes qui bénéficiaient des allocations d'insertion et qui ont « glissé » vers la branche assurance maladie invalidité sont en réalité dans les conditions médicales pour obtenir les indemnités.

En tout état de cause, il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de remettre en cause les choix politiques qui ont été effectués à cet effet.

¹² http://www.uvcw.be/no_index/cpas/Exclusion-Onem-fins-droit.pdf

- Proportionnalité par rapport à l'objectif suivi

Encore faut-il vérifier qu'en l'espèce, le recul soit nécessaire et n'emporte pas de conséquences disproportionnées pour la substance dont le droit est atteint.

Le tribunal rappelle que le droit aux allocations d'attente ou d'insertion constitue un régime dérogatoire à un régime contributif de sécurité sociale puisque l'assujetti bénéficie de prestations sans avoir jamais cotisé ou pas assez cotisé pour être admis au bénéfice des allocations de chômage. Néanmoins, comme le souligne la Cour du travail de Liège dans son arrêt précité, cette absence de contribution au financement de l'assurance-chômage est inhérente au système conçu de la sorte par le législateur qui a voulu privilégier l'activation de recherche d'emploi pour cette catégorie de personne plutôt que de les renvoyer vers des régimes de subsistance pour lesquels les assurés sociaux étaient moins encadrés en terme de recherche d'emploi.

La Cour de cassation a néanmoins rappelé que : *« Les allocations d'attente sont octroyées à des jeunes qui n'ont pas travaillé ni cotisé de manière significative durant ce temps. Elles ont pour objectif non pas d'indemniser un travailleur qui a été privé de son travail pour des raisons indépendantes de sa volonté mais de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail.*

En prévoyant une sanction plus sévère à l'égard du bénéficiaire d'allocations d'attente, l'article 59quinquies, § 6, alinéas 1er, et alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité opère ainsi une distinction qui est susceptible d'une justification objective et raisonnable entre le jeune travailleur bénéficiaire d'allocations d'attente et le chômeur bénéficiaire d'allocations de chômage. »¹³

Il n'est pas contesté que l'objectif du programme de relance d'emploi visait en particulier les jeunes en vue de favoriser leur insertion sur le marché de l'emploi de façon plus rapide. Il n'est pas sans fondement de considérer que le fait que le droit aux allocations d'attente soit limité dans le temps puisse inciter le jeune à accepter un travail qui ne correspond pas à ses aspirations ou à entamer une formation pour s'orienter vers des emplois en pénurie, par exemple. La mesure paraît donc pertinente.

Par ailleurs, même privé de ses allocations d'attentes, le jeune bénéficiaire d'allocation d'insertion reste accessible au revenu d'intégration sociale et ne se voit donc pas privé de tout moyen de subsistance. Dans le cadre de l'octroi d'un revenu d'intégration, il peut solliciter un contrat individualisé d'intégration sociale, voire y être contraint, notamment s'il a moins de 25 ans¹⁴. Ce contrat prévoit des obligations tant pour le bénéficiaire du revenu d'intégration que pour le Cpas de sorte qu'il reste encadré et responsabilisé dans le cadre de son activation de recherche d'emploi. Par conséquent, le dommage qui résulte de la fin du droit aux allocations n'apparaît pas disproportionné.

En revanche, pour les travailleurs âgés, il est manifeste que cette mesure les exclut du marché de l'emploi, ce que la mesure était censée éviter. Le tribunal rappelle que le 27 juin 2012, les partenaires sociaux avaient conclu au sein du Conseil National du Travail la

¹³ Cass.08.10.2012, S110150, F, publié sur www.juridat.be

¹⁴ Tenant compte de la législation applicable au moment de la fin du droit aux allocations d'insertion.

convention collective de travail n° 104 concernant la création d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise dans le cadre des objectifs que s'était fixés la Belgique **en exécution de la Stratégie Europe-2020** en vue d'atteindre en 2020 un taux de participation des travailleurs âgés de 55 à 65 ans de 50 %. Chaque entreprise occupant plus de 20 travailleurs devait rédiger un plan pour l'emploi afin d'augmenter ou de maintenir le nombre de travailleurs de 45 ans et plus.

Il paraît illusoire de considérer qu'un travailleur âgé de plus de 50 ans qui n'a pas trouvé de travail, alors qu'il présentait une évaluation positive dans le cadre de l'activation de recherche d'emploi, en trouvera plus facilement parce qu'il émargera, dans le meilleur des cas, au revenu d'intégration sociale où il sera éventuellement dispensé de cette recherche d'emploi... Il est en effet de jurisprudence constante que la disposition au travail est évaluée de façon moins stricte en matière de revenu d'intégration sociale qu'en matière chômage.

Il apparaît dès lors contradictoire, pour les mêmes motifs, d'exclure des travailleurs âgés du bénéfice des avantages de chômeurs indemnisés et de l'encadrement prévu dans le cadre de l'activation de leur recherche d'emploi.

Pareille mesure semble oublier la réalité du marché de l'emploi : quel est l'employeur qui engagera un travailleur âgé, généralement sous qualifié et peu expérimenté, exposé plus facilement à des incapacités de travail, alors qu'il ne bénéficie pas d'avantages financiers ?

Par ailleurs, il est reconnu qu'il existe un risque accéléré d'enlèvement dans le chômage pour demandeurs d'emploi plus âgés. Selon une étude ACTIRIS, si dans la classe d'âge des 45-50 ans, on relève déjà une surreprésentation de chômeurs de longue durée (plus d'1 an), cette dernière progresse sans discontinuer avec l'âge. *« Au-delà de 50 ans, plus de 82% des demandeurs d'emploi n'ont plus travaillé depuis au moins un an. Outre la discrimination à l'embauche dont il est démontré qu'ils sont victimes, on est en droit de poser l'hypothèse que la concentration des politiques d'accompagnement sur les chômeurs de moins de 50 ans a contribué à réduire l'offre de services dont ils pouvaient potentiellement bénéficier. Au sein de l'ensemble des chômeurs de longue durée, on dénombre plus de 60% de personnes de plus de 45 ans »*¹⁵.

Enfin, le tribunal relève que la modification législative n'a pas été accompagnée d'adaptation de conditions d'admissibilité plus réalistes pour ces travailleurs âgés, comme par exemple une augmentation de la durée de la période de stage par rapport au nombre de jours de travail exigé.

En l'espèce, la demanderesse est âgée de 58 ans au moment de la fin du droit aux allocations. Elle dispose d'une formation limitée. Elle a toutefois travaillé – et donc cotisé – durant sa carrière et a même renoncé au bénéfice des allocations de chômage auxquelles elle pouvait prétendre lorsqu'elle a voulu s'occuper de ses enfants. Ce choix a d'ailleurs pu être guidé en fonction de l'existence du droit aux allocations d'attente. Actuellement, elle

¹⁵ « Focus. Aperçu de la situation des travailleurs « seniors » sur le marché de l'emploi bruxellois. AVRIL 2014 publié in <http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Focus%20travailleurs%20seniors.pdf>

émarge au revenu d'intégration sociale avec dispense de la disposition au travail pour raison d'équité (âge) pour une durée indéterminée.

Par conséquent, la fin de droit aux allocations d'insertion constitue non seulement un recul significatif au droit du travail et de la sécurité sociale dans le chef de la demanderesse mais va à l'encontre de l'objectif poursuivi en ce qui concerne ces travailleurs âgés. Elle apparaît par conséquent disproportionnée. Il convient donc d'écarter en l'espèce l'application de l'article 63 de l'AR du 25.11.1991 tel qu'il a été modifié par l'AR du 28.12.2011.

Par ces motifs,

Le tribunal, statuant contradictoirement et en premier ressort.

Sur l'avis écrit de Mme L.Horekens, Auditeur de division, déposé à l'audience publique du 14.03.2017.

Dit la demande recevable et fondée.

Annule la décision de mettre un terme au paiement des allocations d'insertion au 31.12.2014.

Rétablit la demanderesse dans ses droits aux allocations d'insertion à partir du 1.01.2015 sur base de l'ancien article 63 de l'AR du 25.11.1991.

Dit que les dépens auxquels le défendeur pourrait se voir condamner sont d'un montant nul.

Ainsi Jugé et signé avant la prononciation par la **deuxième chambre** du Tribunal du travail de Liège, division Arlon, composée de :

A.GODIN, juge

C.TASSIGNY, juge social employeur

K. BINET, juge social ouvrier

qui ont assisté aux débats de la cause conformément au prescrit légal, assistés au moment de la signature, de P. FRANCK, greffier.

Le greffier
P. FRANCK

Les juges sociaux
C.TASSIGNY - K. BINET

Le juge
A.GODIN

Et prononcé en langue française, à l'audience publique de la deuxième chambre du Tribunal du travail de Liège, Division Arlon, du **vingt-trois mai 2017** au Palais de justice – Bâtiment A, Place Schalbert 1 à 6700 Arlon par A.GODIN, Juge, assistée de P. Franck, greffier, qui signe ci-dessous

Le Greffier
P. FRANCK

Monsieur C.TASSIGNY, juge social employeur est légitimement empêché de signer le présent jugement au délibéré duquel il a participé (article 785 du C.J.)

Le Greffier
P. FRANCK