



Numéro du répertoire

2018 /

R.G. Trib. Trav.

15/956/A

Date du prononcé

6 novembre 2018

Numéro du rôle

2017/AN/172

En cause de :

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI
(ONEM)****C/****B. Sébastien****Expédition**Délivrée à
Pour la partiele
€
JGR**Cour du travail de Liège****Division Namur**

6ème chambre

Arrêt

+ Sécurité sociale – chômage - allocations d'insertion – condition d'âge –
évolution dans le temps - conformité au principe de standstill;
Constitution, art. 23 et 159 ; AR 25/11/1991, art. 36

EN CAUSE :

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,
Boulevard de l'Empereur, 7,

partie appelante représentée par Maître Valentine TARGEZ, substituant Maître Alexis HOUSIAUX, avocat à 4500 HUY, rue du Marais, 1

CONTRE :

Monsieur Sébastien B.

partie intimée comparaisant personnellement

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats, notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 07 septembre 2017 par le tribunal du travail de Liège, division Namur, 6e Chambre (R.G. 15/956/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Namur, le 22 septembre 2017 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 22 septembre 2017 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 17 octobre 2017 ;
- l'ordonnance basée sur l'article 747 §2 du Code judiciaire, rendue le 17 octobre 2017, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 17 avril 2018 ;
- les conclusions principales de la partie appelante reçues au greffe de la Cour le 15 janvier 2018 ;

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 17 avril 2018.

Madame Germaine LIGOT, substitut général près la cour du travail de Liège, a déposé un avis écrit au greffe le 15 mai 2018 et il a été notifié aux parties le 16 mai 2016 en application de l'article 766 du Code judiciaire ; La partie appelante a répliqué en date du 28 juin 2018, soit dans le délai imparti ; A l'expiration du délai de réplique à l'avis du ministère public, la cause a été prise en délibéré.

I LES ANTECEDENTS

1.

La décision qui ouvre le litige a été adoptée par l'Office national de l'emploi, ci-après l'ONEm, à l'égard de monsieur B., ci-après monsieur B., le 11 février 2015.

L'ONEm a décidé de refuser d'admettre monsieur B. au bénéfice des allocations d'insertion à compter du 23 janvier 2015. Ce refus était motivé par la circonstance que monsieur B. était âgé de plus de 25 ans au moment de sa demande d'allocations.

2.

Par une requête du 6 mai 2015, monsieur B. a contesté cette décision. Il s'en déduit qu'il a sollicité le bénéfice des allocations d'insertion qui lui avaient été refusées.

3.

Par un jugement du 7 septembre 2017, le tribunal du travail a dit la demande recevable et fondée et réformé la décision administrative litigieuse. Il a condamné l'ONEm aux dépens de monsieur B., non liquidés.

Il s'agit du jugement attaqué.

4.

L'ONEm a fait appel du jugement. Il sollicite que la demande de monsieur B. soit déclarée non fondée et la confirmation de sa décision litigieuse.

II LES FAITS

5.

Monsieur B. est né le XX XX 1989.

Il a accompli des études supérieures universitaires et a obtenu le 17 janvier 2014, soit à l'âge de 24 ans, un master en histoire de l'art et archéologie, ainsi que le titre d'agrégé de l'enseignement secondaire.

6.

Le 27 janvier 2014, monsieur B. s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès du FOREm. Dans ce cadre, il a accompli le stage d'insertion professionnelle et fait l'objet de deux évaluations positives.

7.

Le 19 janvier 2015, monsieur B. a sollicité l'octroi des allocations d'insertion.

8.

Le 11 février 2015, l'ONEm a pris la décision qui ouvre le litige.

III LA POSITION DES PARTIES

La position de l'ONEm

9.

L'ONEm fait valoir que sa décision était conforme à la réglementation, spécialement à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ce qui n'est pas contesté. En effet, cette disposition exige, pour l'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion, de ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de sa demande. Tel n'était pas le cas de monsieur B. puisqu'il avait atteint 25 ans en mai 2014 alors que sa demande d'allocations a été formée en janvier 2015.

10.

L'ONEm conteste que le principe de *standstill* puisse mener à une autre conclusion en imposant l'écartement de l'article 36 précité, tel qu'il a été modifié en décembre 2014.

L'ONEm expose les principes qui régissent la matière de l'obligation de *standstill*, insistant sur son caractère relatif : aucun droit n'est acquis de manière absolue ou irréversible. Il fait valoir que la jurisprudence a déjà admis à plusieurs reprises la conformité à ce principe de l'abaissement de l'âge maximal pour bénéficier des allocations d'insertion. L'ONEm expose également qu'il n'existe pas d'obligation spécifique de motivation des actes réglementaires. Par conséquent, il ne peut être déduit une méconnaissance du principe de *standstill* de la simple absence d'un rapport au Roi précédant un arrêté royal.

L'ONEm considère que l'arrêté royal du 30 décembre 2014 qui a abaissé à 25 ans, contre 30 précédemment, l'âge maximal pour solliciter les allocations d'insertion ne viole pas le principe de *standstill*. Cette réforme serait justifiée par des motifs d'intérêt général et proportionnée, tant au regard de ces objectifs que par rapport à la substance du droit ainsi atteint.

Cet objectif d'intérêt général serait double : d'une part, le respect de l'équilibre budgétaire et d'autre part, l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

S'agissant de l'équilibre budgétaire, l'ONEm renvoie à la situation de crise budgétaire que connaît la Belgique, qui impose des mesures de réduction des dépenses dont celle en litige. C'est spécialement cet objectif qui serait poursuivi par l'abaissement de l'âge maximal de 30 à 25 ans. Cette mesure vise également à favoriser l'insertion socio-professionnelle de jeunes, en décourageant les « éternels étudiants » qui enchaînent les études sans entrer sur le marché de l'emploi.

L'ONEm fait encore valoir que la mesure en cause n'est ni déraisonnable ni disproportionnée, compte tenu notamment de l'importance des objectifs poursuivis et de ce que les personnes concernées ont à leur disposition d'autres formes d'aide financière, via les CPAS par exemple. Il insiste sur le fait que les allocations d'insertions constituent un régime d'exception à l'exigence de cotisations préalables au bénéfice de l'assurance-chômage.

Eu égard à l'existence de motifs d'intérêt général bien réels et puisque la mesure en cause est adaptée à ces motifs et proportionnée à ceux-ci, il n'appartiendrait pas aux juridictions de censurer cette mesure en substituant leur appréciation à celle de l'exécutif. Ce faisant, elles violeraient le principe de la séparation des pouvoirs.

L'ONEm insiste enfin sur le fait qu'il reste possible, en ayant suivi une scolarité normale, de bénéficier des allocations d'insertion même après des études universitaires. Par ailleurs, la mesure contestée ne lèse que les étudiants les plus qualifiés, qui ont moins besoin que les autres des allocations d'insertion.

La position de monsieur B.

11.

Monsieur B. n'a pas conclu.

IV POURSUITE DE LA DISCUSSION

La recevabilité de l'appel

12.

Formé contre un jugement du 7 septembre 2017, l'appel introduit le 22 septembre 2017 l'a été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Toutes les autres conditions de recevabilité de l'appel de l'ONEm sont remplies.

13.

L'appel est recevable.

Le fondement de l'appel

14.

Selon l'article 23 de la Constitution, 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 le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

Ce texte implique, notamment en matière de sécurité 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 général¹.

15.

Le contrôle du respect de cette obligation doit être accompli selon le raisonnement suivant : vérifier l'existence, du fait de l'adoption de la norme contrôlée, d'un recul de protection sociale, au sens de l'article 23 de la Constitution, par rapport à l'état du droit immédiatement antérieur ; vérifier si ce recul est sensible ou significatif, en termes relatifs et non absolus ; vérifier si ce recul est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, c'est-à-dire approprié et nécessaire à leur réalisation; vérifier enfin si ce recul est proportionné à ces motifs².

16.

S'agissant des motifs d'intérêt général avancés par l'autorité pour justifier le recul de protection sociale constaté, ils ne doivent pas nécessairement résulter du texte lui-même, de son préambule ou de ses travaux préparatoires, mais peuvent être fournis *a posteriori* par son auteur³.

A raison, la doctrine insiste cependant sur le caractère nécessairement plus strict du contrôle de conformité à l'article 23 de la Constitution de l'activité législative et réglementaire dans l'hypothèse de motifs qui n'ont pas été exprimés *a priori* mais qui ont été avancés après coup

¹ En ce sens : Cass., 5 mars 2018, S.16.0033.F ; Cass., 15 décembre 2014, n° S.14.0011.F, *juridat, J.T.T.*, 2015, p. 118 et obs. P. Gosseries « A propos de l'obligation de *standstill* » ; Cass., 18 mai 2015, n° S.14.0042.F, *juridat* ; Voy. aussi, entre autres: C.E., n° 215.309, 23 septembre 2011, www.raadvst-consetat.be; C. C., n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015, B. 7. et s., www.const-court.be.

² D. Dumont, « Le « droit à la sécurité sociale » consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 68.

³ Voy. I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos versalgsgesellschaft, 2008, p. 438 ; F. Lambinet, « Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », disponible sur www.terralaboris.be, n° 14.

- avec une crédibilité potentiellement moindre quant à leur réalité ou quant au sérieux de la réflexion préalable à l'adoption du recul en cause, qui sont exprimés de manière vague ou stéréotypée plutôt qu'approfondie, voire qui restent inexistant⁴.

17.

En ce qui concerne la charge de la preuve du respect ou de la violation de l'obligation de *standstill*, elle incombe, s'agissant de la validité d'un acte de l'autorité législative ou réglementaire, à cette autorité ou à la partie qui invoque son acte légal ou réglementaire⁵. Par application du principe général de légalité, il appartient en effet à l'autorité, dès lors que son action est contestée ou au moins dès qu'un recul de protection sociale est établi, de démontrer avoir agi légalement et dans le respect des normes de niveau supérieur qui s'imposent à elle⁶.

Cette règle, traditionnelle au contentieux administratif, ne s'applique pas différemment devant les juridictions judiciaires ou sociales. Les règles sur la charge de la preuve sont en effet déterminées par la nature de la question en cause et non par la juridiction devant laquelle elle est posée.

Est également indifférente la circonstance que cette question se pose à l'occasion d'un litige en matière de prestations de sécurité sociale, dans le cadre duquel la charge de la preuve des conditions d'octroi de la prestation repose normalement sur celui qui prétend disposer du droit subjectif à cet octroi⁷. Cette règle générale ne détermine en effet pas la charge de la preuve applicable pour toutes les questions (validité d'un acte administratif, respect de la prescription ou des règles de recevabilité⁸, validité d'éléments de preuve invoqués par une partie, etc.) qui se posent de manière incidente. Chacun de ces incidents connaît, au plan de la charge de la preuve, ses règles propres.

⁴ D. Dumont, *op. cit.*, n° 53 et les références citées.

⁵ Voy. I. Hachez, *op. cit.*, p. 437 et ss. et les références citées.

⁶ Voy. e.a. : C. Cambier, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier 1968, p. 250 ; H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 369 et 393 et les références citées ; « *Il résulte du principe de l'Etat de droit que l'autorité n'est habilitée à agir que lorsqu'elle y a été autorisée par ou en vertu de la loi. Cela implique qu'en cas de litige – même si sa décision demeure exécutoire jusqu'à son éventuel retrait ou son éventuelle annulation – l'autorité doit produire les éléments qui prouvent la légalité de son action, c'est-à-dire qui établissent qu'elle a agi dans les limites de son habilitation, à l'égard de tous les éléments liés en droit, c'est-à-dire non discrétionnaires, de la décision litigieuse* » (C.E., 27 janvier 1967, n° 12.187, *Craps c/ Etat belge*); « *Si un requérant conteste que la décision qu'il attaque est dépourvue du fondement de fait requis en droit, l'autorité est tenue de démontrer, pièces à l'appui, quels sont les éléments qui ont servi de fondement à la décision attaquée. Si l'autorité n'apporte pas cette preuve, la décision attaquée doit être réputée ne pas présenter le fondement légal requis, ce qui entraîne l'annulation de la décision* » (C.E., 23 mars 1982, n° 22.140); « *Considérant qu'en raison du caractère objectif du contentieux de l'annulation, il incombe à l'auteur d'un acte attaqué (...) de produire les éléments de nature à établir la légalité de cet acte* » (C.E., 31 mai 2001, n° 96.008).

⁷ Voy. H. Mormont, *op. cit.*, n° 80.

⁸ Voy. Cass., 15 janvier 1999, *R.W.*, 2001-2002, p. 451.

18.

Dans la version applicable aux faits, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage impose, entre autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion comme chômeur complet, de ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations.

Toujours dans la même version, cette limite d'âge était reportée à l'âge atteint treize mois après la fin des études ou un mois après la fin de l'occupation comme travailleur salarié 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.

19.

Dans sa version immédiatement antérieure au 1^{er} janvier 2015, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de cet arrêté royal était formulé de manière identique, sous l'unique différence que l'âge maximal au moment de la demande d'allocations était de 30 ans.

20.

L'abaissement de 30 à 25 ans de l'âge maximal pour introduire une demande d'allocations d'insertion a été réalisé par l'article 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté.

Le préambule de cet arrêté royal était le suivant :

« PHILIPPE, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, article 7, § 1er, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961 et § 1septies, alinéas 2 et 3, et § 1octies, insérés par la loi du 25 avril 2015;

Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage;

Vu l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, donné le 4 décembre 2014;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 10 décembre 2014;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 décembre 2014;

Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que 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; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015; que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion,

l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ; que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés;

Vu l'avis n° 56.907/1 du Conseil d'Etat, donné le 19 décembre 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Sur la proposition du Ministre de l'Emploi,

Nous avons arrêté et arrêtons : »

L'avis du Conseil d'Etat visé par ce préambule comportait notamment, sous le titre « observations générales », ce qui suit :

« 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'emploi⁹, 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'emploi¹⁰, 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

⁹ 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.

¹⁰ 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 ».

sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général »¹¹¹².

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 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. »

21.

Il découle de la comparaison de ces deux versions de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que l'âge maximal auquel peuvent être demandées les allocations d'insertion a été abaissé de 30 à 25 ans, avec effet au 1^{er} janvier 2015 et sans mesure de transition.

Cet abaissement n'a pas été accompagné de mesures compensatoires ou de substitution pour les jeunes travailleurs visés.

Il constitue donc, de manière générale et spécifiquement pour les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion qui se voient désormais privés de la possibilité de les solliciter après le 1^{er} janvier 2015, un recul de protection sociale.

22.

¹¹C.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., 1^{er} 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 : M. BOSSUYT, "Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", dans W. RAUWS et M. 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).

¹² 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.

Le recul considéré, qui consiste dans l'impossibilité de solliciter les allocations d'insertion pour les jeunes travailleurs considérés, est, compte tenu du montant de ces allocations et de ce qu'elles ont vocation à constituer un revenu de remplacement des revenus du travail, significatif.

La possibilité de recourir à l'aide du CPAS, sous la forme du droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale, ne suffit pas à ôter à ce recul de protection sociale son caractère sensible. En effet, l'octroi de ces aides répond à des conditions distinctes, notamment de ressources ou d'état de besoin, de celles mises à l'attribution des allocations d'insertion. Par conséquent cet octroi n'est nullement garanti à tous les jeunes travailleurs âgés de plus de 25 ans que le recul de protection sociale en cause prive désormais des allocations d'insertion.

23.

L'ONEm avance deux motifs de nature à justifier le recul de protection sociale mis en évidence ci-avant. Il s'agit, d'une part, de la réalisation d'économies en vue d'assurer l'équilibre budgétaire et, d'autre part, de la volonté de favoriser l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi.

Ces deux motifs avancés par l'ONEm trouvent en effet un très bref écho dans le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, au titre de justification de l'urgence pour la consultation du Conseil d'Etat : *« Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que 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; qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 (...); »*.

Ces deux motifs relèvent de l'intérêt général.

24.

S'agissant du caractère approprié du recul de protection sociale litigieux aux motifs de son adoption, il peut être relevé ce qui suit.

La suppression d'allocations sociales, sans mesure de compensation, pour un certain nombre de bénéficiaires (en l'espèce, les jeunes travailleurs âgés de 25 à 30 ans remplissant les autres conditions d'admissibilité au bénéfice des allocations d'insertion) est évidemment de nature à engendrer des économies budgétaires et à favoriser l'équilibre du budget de l'Etat fédéral : toute suppression de dépense engendre une économie. La cour relève néanmoins d'ores et déjà que l'ampleur de cette économie ne paraît pas avoir été évaluée avant l'adoption de la mesure contestée, ou à tout le moins que l'ONEm – qui se borne à déposer le dossier de demande d'allocations de monsieur B. - ne démontre aucun élément relatif à cette évaluation préalable. Même près de trois années après l'adoption de la mesure en cause, son efficacité budgétaire concrète n'est toujours pas évoquée.

De même, la suppression d'allocations constituant un revenu de remplacement des revenus du travail paraît bien être, par nature, susceptible d'inciter les jeunes travailleurs atteints par cette mesure – et ainsi privés d'un revenu de remplacement – à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail. Ici encore, il doit être relevé que l'efficacité de cette incitation à l'insertion professionnelle ne semble pas avoir été évaluée avant son adoption, l'ONEm ne fournissant aucun élément à cet égard. De la même manière que pour l'efficacité budgétaire de la mesure, l'ONEm n'avance pas non plus d'évaluation *a posteriori* de son efficacité en termes d'insertion professionnelle.

La mesure de recul litigieuse est appropriée aux deux objectifs d'intérêt général qu'elle poursuivait puisqu'elle est de nature à favoriser leur accomplissement, quelle qu'en soit la mesure exacte.

25.

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure de recul litigieuse, la cour du travail ne peut que relever à nouveau l'absence totale d'éléments produits par l'ONEm quant aux effets, escomptés ou obtenus, de cette mesure et quant à l'accomplissement des buts poursuivis.

L'ONEm se borne en effet à des considérations tout à fait générales quant aux buts poursuivis ou au contexte économique que connaît la Belgique et l'Europe, qui ne concernent que le caractère approprié de la mesure aux objectifs qu'elle poursuivait (voy. le point qui précède). Il n'avance aucun élément précis sur ses bénéfices, attendus ou obtenus : les économies budgétaires espérées ou réalisées ne sont pas évaluées, les effets de la mesure en ce qui concerne le taux d'emploi des jeunes travailleurs concernés ne sont pas précisés, même le nombre de destinataires de cette mesure reste inconnu. Au contraire, comme le relevait l'avis du ministère public devant le tribunal du travail, il est permis de penser que la suppression de l'encadrement de recherche d'emploi que constitue le stage d'insertion pour les jeunes concernés et la désincitation à accomplir des études longues ont pu avoir, en termes d'insertion professionnelle du public désormais exclu du bénéfice des allocations d'insertion par la mesure en cause, des effets limitant fortement l'accomplissement concret du but poursuivi sur ce plan.

Par ailleurs, alors qu'il s'agit également d'un élément de nature à permettre d'apprécier le caractère proportionné de la mesure en cause, aucune indication n'est donnée par l'ONEm quant à la possibilité – ou quant à l'étude de cette possibilité – d'atteindre les mêmes objectifs, d'économie et d'insertion professionnelle, par des mesures ayant un impact moins important en termes de protection sociale.

Ce constat de l'absence de tout élément précis et concret de justification de la mesure en cause est d'autant plus regrettable que le législateur y avait été explicitement invité par l'avis du Conseil d'Etat précité (voy. le point 20 du présent arrêt), qui recommandait la rédaction d'un rapport au Roi pour ce faire. Il l'est tout autant dans la mesure où l'ONEm, bien que

confronté à l'accomplissement du même constat par le tribunal du travail (voy. e.a. la page 7 du jugement attaqué), s'est abstenu de mettre à profit la procédure judiciaire pour ce faire.

Dans ces conditions, toute comparaison des effets de la mesure litigieuse avec la régression qu'elle impose est illusoire et tout contrôle de proportionnalité, même marginal, de cette mesure est concrètement impossible. L'ONEm ne démontre par conséquent pas que cette mesure était proportionnée aux objectifs qu'elle poursuivait.

Les éléments généraux de justifications avancés par ONEm (quant à la possibilité pour les personnes visées d'être prises en charge par les CPAS, quant aux faits que les personnes concernées par la mesure seraient les plus qualifiées et ainsi les moins nécessiteuses des allocations d'insertion, quant au maintien de la possibilité de faire des études de type long et d'encore bénéficier des allocations d'insertion ou quant au caractère non-contributif de ces allocations) ne modifient pas l'analyse qui précède. Ces éléments, qui concernent l'ampleur de la régression imposée par la mesure en cause, sont certes susceptibles d'être pris en considération dans le cadre du contrôle de proportionnalité, à condition cependant de pouvoir être mis en rapport avec des objectifs concrets d'accomplissement des fins que cette mesure poursuit.

26.

Indépendamment même du défaut de preuve du caractère proportionné du recul de protection sociale litigieux, envisagé de manière générale, la cour du travail relève encore un élément de nature à contribuer à son caractère non proportionné à l'égard d'une catégorie particulière : il s'agit de l'absence de toute mesure transitoire entourant son entrée en vigueur à l'égard des jeunes travailleurs âgés de plus de 25 ans et ayant, avant l'adoption de la mesure en cause, entamé le stage d'insertion destiné à leur donner accès au bénéfice des allocations d'insertion.

Ces jeunes travailleurs ont ainsi vu entrer en vigueur, sans mesure d'étalement dans le temps aucune (et même pratiquement du jour au lendemain s'agissant d'un arrêté royal du 30 décembre 2014, publié le 31 décembre 2014 et entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015), une mesure les privant désormais de la possibilité d'obtenir le bénéfice des allocations d'insertion et rendant le stage d'insertion entamé à cette fin sans utilité aucune. Pareille mesure transitoire était pourtant parfaitement possible, notamment puisqu'il en a été adopté pour d'autres mesures contenues dans le même arrêté royal (voy. l'article 20, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité).

A l'égard de ces jeunes travailleurs à tout le moins, le recul de protection sociale litigieux revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs qu'il poursuivait.

27.

Enfin, ce caractère disproportionné découle également des circonstances propres à l'espèce, soit celles d'un jeune travailleur ayant accompli, au moment de l'entrée en vigueur de la

mesure critiquée, un peu plus de onze des douze mois de stage d'insertion et ayant obtenu des évaluations tout à fait favorables dans le cadre de celui-ci.

28.

Pour les trois motifs énoncés aux trois points qui précèdent, même chacun pris isolément, le recul de protection sociale litigieux revêt un caractère disproportionné par rapport aux objectifs qu'il poursuivait.

Dans ces conditions, faute de proportion entre les effets de la mesure qu'il comporte et les objectifs qu'elle poursuivait, l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, a engendré une réduction sensible du niveau de protection sociale offert par sa version précédente, sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.

Cette version nouvelle de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 précité, viole ainsi l'article 23 de la Constitution.

29.

Il y a par conséquent lieu, comme décidé par le jugement attaqué et par application de l'article 159 de la Constitution, d'écarter l'application de cette norme nouvelle pour faire usage de la norme en vigueur précédemment à son adoption, soit de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014 (voy. le point 19 du présent arrêt).

L'appel de l'ONEm qui repose sur le postulat inverse de l'application de l'article 36, § 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, n'est pas fondé.

Les dépens

30.

Les dépens d'appel sont à la charge de l'ONEm par application de l'article 1017 du Code judiciaire. Ils sont réglés au dispositif du présent arrêt.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24 ;

1.

Dit l'appel de l'Office national de l'emploi recevable et non fondé ;

2.

Délaisse à l'Office national de l'emploi ses dépens d'appel et le condamne aux dépens d'appel de monsieur Sébastien B., non liquidés, ainsi qu'à la somme de **20 euros** de contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne

Ainsi jugé par :

Hugo MORMONT, Président,
Gilbert PIERRARD, Conseiller social au titre d'employeur,
Joseph DI NUCCIO, Conseiller social au titre d'ouvrier,
qui ont entendu les débats de la cause
et qui signent ci-dessous, assistés de M. Frédéric ALEXIS, Greffier:

Monsieur Joseph DI NUCCIO, conseiller social au titre d'ouvrier, étant dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel il a participé, celui-ci est signé, conformément à l'article 785 alinéa 1 du Code judiciaire, par les autres membres du siège qui ont participé au délibéré.

Le Greffier,

Le Conseiller social,

Le Président,

et prononcé en langue française à l'audience publique de la SIXIEME CHAMBRE de la Cour du travail de Liège, division Namur, au Palais de Justice de Namur, place du Palais de Justice, 5, le **six novembre deux mille dix-huit,**

par M. Hugo MORMONT, assisté de M. Frédéric ALEXIS,

qui signent ci-dessous :

Le Greffier,

le Président.