****

|  |
| --- |
| numéro de répertoire**2023/** |
| date du jugement**19/10/2023**  |
| numéro de rôle**R.G. : 22/ 135/ A**  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **expédition**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| délivrée àle €  | délivrée àle € | délivrée àle € |

 |

|  |  |
| --- | --- |
|  | ne pas présenter à l’inspecteur |

|  |
| --- |
| **Tribunal du travail de LIEGE, Division LIEGE****Jugement** **Huitième chambre** |
| présenté le |
| ne pas enregistrer |

**En cause :**

**Madame Z,**

Dont le numéro national est le

Domiciliée rue

Partie demanderesse,

*ayant comparu par Madame Zohra DJELIL, déléguée syndicale FGTB, porteuse d’une procuration écrite, dont les bureaux sont sis à 4000 LIEGE, Place St-Paul 9-11*

**Contre :**

**L’Office National de l’Emploi, en abrégé O.N.Em.**,

Inscrit à la BCE sous le numéro0206.737.484

Dont le siège social est sis Boulevard de L'Empereur 7 à 1000 BRUXELLES

Partie défenderesse,

*ayant comparu par son conseil Maître Laurence WIGNY, avocat, à 4000 LIEGE, rue de Joie, 17*

**PROCEDURE**

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l’emploi des langues en matière judiciaire.

Vu les pièces du dossier de la procédure, à la clôture des débats, et notamment :

* la requête introductive d’instance et ses annexes reçues au greffe le 12 janvier 2022 ;
* la décision contestée ;
* les conclusions de la partie demanderesse déposées au greffe le 10 août 2022 ;
* les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe 3 janvier 2023 ;
* l’ordonnance 747§2 du Code judiciaire rendue par la chambre de céans le 19 janvier 2023 ;
* les conclusions principales de la partie demanderesse reçues au greffe le 15 mars 2023 ;
* les conclusions de la partie défenderesse reçues au greffe le 9 mai 2023 ;
* les conclusions de la partie demanderesse reçues au greffe le 16 juin 2023 ;
* les conclusions de synthèse de la partie demanderesse reçues au greffe le 16 juin 2023 ;
* le dossier de la partie demanderesse ;
* le dossier de l’Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l’audience du **21 septembre 2023**.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, **Monsieur Christian GABER, Auditeur du Travail de LIEGE** en son avis auquel il n’a pas été répliqué.

**DECISION CONTESTEE**

 Madame Z a introduit un recours contre l’O.N.Em. par requête du 12 janvier 2022, bien qu’aucune décision individuelle ne lui ai été adressée, afin d’obtenir la condamnation de l’O.N.Em. à continuer à lui verser les allocations d’insertion à partir du 17 septembre 2015.

La fin de droit de Madame Z au bénéfice des allocations d’insertion à partir du 17 septembre 2015 a été prise en application des articles 36 et 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 au motif que la période de 36 mois du droit aux allocations d’insertion est dépassée.

**POSITION DES PARTIES**

**Madame Z** conteste la légalité de la disposition réglementaire dont il est fait application, soit l’article 63 §2 de l’arrêté royal chômage modifié par l’article 9 de l’arrêté royal du 28 décembre 2011. Elle soutient que ce texte apporte une importante régression à ses droits sociaux.

Elle invoque la violation du principe de « *standstill »,* principe garanti par l’article 23 de la constitution belge mais aussi par le droit européen.

Elle postule dès lors l’écartement de l’arrêté chômage tel que modifié en application de l’article 159 de la constitution et demande ainsi la condamnation de l'O.N.Em. au payement des allocations d’insertion à partir du 1er octobre 2020.

**L’O.N.Em.** sollicite, à titre principal, que le Tribunal déclare le recours de Madame Z irrecevable pour cause de tardiveté.

A titre subsidiaire, l’O.N.Em. postule la confirmation de la suppression des allocations d'insertion de Madame Z à partir du 17 septembre 2015 car il estime notamment au regard de la nouvelle jurisprudence de la Cour du Travail de Liège de mars 2023 qu’il n’y a pas de violation de l'obligation de standstill.

Et à titre infiniment subsidiaire il invoque la prescription de la réclamation.

**RECEVABILITE**

Il est vrai que l’article 23 de la Charte de l’assuré social prévoit : *« Sans préjudice des délais plus favorables résultant des législations spécifiques, les recours contre les décisions prises par les institutions de sécurité sociale compétentes en matière d'octroi, de paiement ou de récupération de prestations, doivent, à peine de déchéance, être introduits dans les trois mois de leur notification ou de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social en cas d'absence de notification. »*

Le Tribunal rappelle que pour pouvoir faire débuter le délai de trois mois, il faut qu’une décision ait été prise, peu importe qu’il s’agisse d’une obligation de l’organisme de payement ou de l'O.N.Em. le délai ne peut commencer à courir qu’à partir du moment où une décision a été notifiée ou à partir du moment où l’assuré social en a eu connaissance.

L'O.N.Em. devait prendre une décision et la notifier à Madame Z afin qu’il soit informée de la décision prise mais également des délais de recours.

Or dans le cas d’espèce, l'O.N.Em. n’invoque pas l’existence d’une décision, uniquement l’existence de flux informatiques qui n’ont jamais été notifiés à Madame Z.

En conséquence, le Tribunal ne peut donc pas vérifier de quand date la décision ni que les mentions requises par l’article 14 de la Charte de l’assuré social ont été visées.

En conséquence, en application de l’article 14, alinéa 2 : *« la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1er, le délai de recours ne commence pas à courir. »*

Le Tribunal estime donc que le délai n’a pas commencé à courir et le recours introduit le 12 janvier 2022 est donc introduit dans les formes légales et le délai prescrit, et est en conséquence recevable.

**ANALYSE DU TRIBUNAL**

Le Tribunal constate que le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 précise : *« … Vu la demande de l'urgence, motivée par la circonstance que dans le cadre de son Programme national de réforme la Belgique s'est engagée à atteindre en 2020 un taux d'emploi de 73,2 %; que par conséquent un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes, doit être initié; que dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé, afin de favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes, de transformer le stage d'attente en stage d'insertion professionnelle et les allocations d'attente en allocations d'insertion; qu'aussi dans le cadre des efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique, ces mesures structurelles contribuent à la réalisation de l'objectif budgétaire prévu; que pour ces raisons le nouveau système doit être exécuté au plus vite possible et ceci déjà à partir du 1er janvier 2012 ; …*»

C’est en partant de cette motivation de le Tribunal se doit d’analyser la violation ou non du principe de standstill.

1. **Quant à la violation du principe de standstill**
* **Législation applicable :**

La question relative au standstill dans le présent dossier concerne la modification apportée à l’article 63.

Ainsi c’est l’arrêté royal du 28 décembre 2011 qui a modifié divers articles et notamment l’article 63.

Le nouveau paragraphe 2 de l’article 63 précise ainsi : *« §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*](https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=lf3641&anchor=lf3641-50&bron=doc)*.»*

L’article 63 est encore complété afin de préciser le mode de calcul de la période de 36 mois et les évènements qui peuvent prolonger cette période, mais l’élément modificatif majeur est qu’il en résulte concrètement que les allocations d'insertion sont désormais limitées à une période de 36 mois calculée conformément à la disposition précitée, alors qu'elles étaient précédemment illimitées dans le temps.

Toutefois, il demeure que l’article 159 de la Constitution dispose que : *« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »*

Ainsi, la question se pose de savoir si, en réduisant le droit aux allocations d’insertion, le législateur n'a pas violé l'obligation de 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 :*

*(...)*

*2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;*

*(...) »*

Le principe de standstill a donc été envisagé en matière sociale en ce que le législateur ne peut *« réduire le montant des prestations sociales sans expliquer les raisons qui le poussent à changer de politique »* (Isabelle Hachez, "Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative", R.B.D.C., 2007/2, p. 80).

La jurisprudence a également considéré que l'obligation de standstill s'applique en matière sociale et que le juge peut ainsi refuser l'application de dispositions contraires à cette obligation (voy. not. C.T. Liège, 08.11.2013, RG n° 2012/AL/532. et C.T. Bruxelles, 10.02.2012, R.G. n° 2010/A).

Toutefois, il y a lieu de rappeler la définition donnée par la Cour de Cassation qui rappelle 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 des motifs liés à l'intérêt général****»* (voy. C. Clle, 17 juillet 2014, arrêt n° 107/2014, [www.juridat.be](http://www.juridat.be); Cass, 15 décembre 2014, S.14.0011.F, *JTT*, 2015, p. 118 ; Cass., 18 mai 2015, S.14.0042.F, juridat.be).

Il découle de cette jurisprudence qu’un recul sensible du niveau de protection sociale prévu par la réglementation (c’est-à-dire du droit subjectif en cause) peut donc être envisagé s’il existe des motifs d’intérêt général qui le justifient.

Dit autrement, l’obligation de non-rétrogression n’est pas absolue mais relative, ce qui autorise un contrôle de proportionnalité de la mesure législative discutée c’est-à-dire que le Tribunal doit examiner s'il n'existe pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif (D. Dumont, Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill*, J.T., 2013, p. 774 et I. Hachez, L’effet de s*tandstill* : Le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? A.P.T., 2000, p. 57,) étant entendu qu’il s’agit d’un contrôle marginal, les cours et tribunaux ne disposant pas d’un pouvoir de substitution aux choix politiques arrêtés. (dans le même sens, T. trav. Liège, division Arlon, 12 mai 2015, R.G. n° 14/6/A, www.juridat.be).

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 réglementaire (C. tray. Liège, div. Namur, 06.11.2018, RG 2017/AN/172, www.terralaboris.be).

* **Jurisprudence relative au principe du standstill dans l’arrêté royal du 25 novembre 1991 :**

La Cour du travail a prononcé plusieurs arrêts relatifs à la violation du principe de standstill par la modification de l’arrêté royal du 25 novembre 1991.

Chacune des parties invoque la jurisprudence qui lui convient.

Ainsi, l'O.N.Em. relève un arrêt de la Cour du travail de Mons du 28 mai 2015 qui précise : *« dans le cadre du présent litige, l'Onem justifie toutefois ce recul par un but d'intérêt général auquel la Cour peut avoir égard, à savoir la volonté du législateur réglementaire de pérenniser en fonction des moyens financiers mis à la disposition de l'Etat un système d'assurance chômage comme mécanisme d'octroi d'un revenu de remplacement aux personnes temporairement privées de travail et de rémunération en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. »* (C.T. Mons, 28.05.2015, MULLER Peter c/ ONEM, RG 2014/AM/200)

La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 11 septembre 2017 avait certes admis que *« le degré de protection qu'offrait la règlementation du chômage était ainsi réduit mais avait estimé que cette mesure était justifiée par des motifs liés à l'intérêt général et constatait que la mesure n'était pas disproportionnée dès lors que la limitation du droit dans le temps touche des personnes qui n'ont encore jamais cotisé au bénéfice de l'assurance chômage, ce qui peut justifier une sévérité accrue à leur égard ; Il existe plusieurs tempéraments à la limitation du droit aux allocations à 3 ans; le législateur a laissé un délai de transition de 3 ans avant l'application effective de la mesure, et il existe un ultime filet de sécurité sociale au niveau des CPAS. »* (C.T. Liège, Div. Liège, 11.09.2017, R.G. n° 2016/AL/413)

Le pourvoi introduit à l’encontre de cet arrêt a été rejeté constatant que les moyen soulevés manquaient en fait. (Cass., 28.05.2018, R.G. n° S.17.0091.F)

Enfin l'O.N.Em. se réfère à l’arrêt de la Cour de cassation dans une affaire JACQUET.

Dans cette affaire, la Cour du travail avait décidé en se référant à la motivation d'un autre arrêt, que *« le droit à la sécurité sociale garantie par l'article 23 de la Constitution ne peut avoir pour effet d'accorder à vie et sans contrepartie une allocation dont l'objectif premier est de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail. L'article 63 de l'AR, qui limite cet octroi à 36 mois, constitue, dans le contexte décrit, une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ».*

La Cour de cassation a alors précisé *« en fondant sa décision sur cette motivation, relative au contexte des articles 36 prévoyant les allocations, et 63, §2 les limitant dans le temps, l'arrêt procède à une appréciation des éléments de la cause, sans attribuer à cette motivation une portée générale et réglementaire, et répond, en leur opposant cette appréciation différente, aux conclusions précitées de la demanderesse. »* (C.Cass., 12.10.2020 (RG n'S.20.0004.F/1)

Le Tribunal relève que cet arrêt invoqué par l'O.N.Em. ne se prononce pas sur la problématique du standstill comme le laisse sous-entendre l'O.N.Em. mais bien sur le respect de l’article 6 du code judiciaire, sans que la Cour de Cassation ait pu contrôler la motivation de la Cour du travail sur le respect de l’obligation de standstill.

L'O.N.Em. invoque la nouvelle jurisprudence de certaines chambres de la Cour du Travail de Liège, à tout le moins dans la mesure où il précise qu’il n’y a pas de violation du principe de standstill, mais l'O.N.Em. précise par contre ne pas être d’accord avec la catégorisation artificielle qui est faite en mettant à part les chômeurs de plus de 50 ans.

Cette nouvelle jurisprudence fait une nouvelle analyse des pièces déposées par l'O.N.Em. et si elle estime que le principe du stanstill a été violé pour les plus de 50 ans, par contre elle estime la mesure ne viole pas le principe du standstill pour les autres, ainsi la Cour précise : *« Puisque la mesure litigieuse, et les autres auxquelles elle est associée, pouvaient raisonnablement laisser espérer une insertion professionnelle accrue des bénéficiaires des allocations d'insertion, elles pouvaient également faire raisonnablement présager des réductions des dépenses publiques au niveau du régime de chômage. Ainsi, la limitation dans le temps des allocations d'insertion, qui s'inscrit dans un ensemble de mesures, pouvait donc paraître appropriée pour participer à l'assainissement des finances publiques.*

*Il ressort d'ailleurs à suffisance des rapports annuels de 2011 et 2012 de l'ONEM que le gouvernement et l'Office ont procédé a priori à une analyse poussée du marché du travail et de l'effet à venir des mesures structurelles envisagées à partir de 2012.*

*Il résulte encore à suffisance des éléments du dossier dont les rapports annuels de l'ONEM et particulièrement ceux des années 2015, 2016 et 2018 et du Cahier 2016 de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale que l'accomplissement des deux objectifs poursuivis a été concrètement vérifié et que ces derniers ont même, tout au moins partiellement, été atteints.*

*D'une façon générale, eu égard à ce qui précède, la réforme des allocations d'attente et leur limitation dans le temps ont pu paraître raisonnablement nécessaires et appropriés aux yeux du Gouvernement par rapport au but poursuivi de lutte contre le chômage, et notamment celui des jeunes. Il en va de même pour l'objectif de réduire le déficit public et assainir les finances publiques. »* (CT Lg, ch. 2D, 23.02.2023, RG 2022/AL/81, inédit, mais aussi CT LG, ch. 2E, 03.03.2023, RG 2022/A L/63 et CT Lg, ch. 2C, 08.03.2023, RG 2022/AL/115)

Le conseil du chômeur fait quant à lui référence à l’arrêt de la Cour de Cassation du 14 septembre 2020.

Cet arrêt casse un arrêt de la Cour du travail de Liège du 9 novembre 2017 qui s'était satisfaite de motifs d'intérêts généraux exprimés de manière générale pour justifier la modification du droit :

*« L'article 23 de la Constitution implique, en matière de droit à la sécurité sociale et de droit à l'aide sociale, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur et l'autorité réglementaire compétents réduisent sensiblement le niveau de protection offert par la norme applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général.*

*Cette disposition s'applique non seulement aux prestations prévues moyennant des cotisations sociales ou des périodes de travail suffisantes par les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, du secteur public ou d'outre-mer, mais également aux prestations caractère non contributif prévues par ces mêmes branches de la sécurité sociale ou par celles du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux personnes handicapées, l'intégration sociale, l'aide sociale proprement dite, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées.*

*Elle s'applique aux allocations d'insertion, prestations non contributives prévues sur la base des études par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.*

*L'article 63, § 2, de cet arrêté royal, inséré par l'article 9 de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, limite le droit aux allocations d'insertion à une période de 36 mois à partir du jour où le droit a été accordé pour la première fois et, au plus tôt, du 1er janvier 2012 ainsi que, en règle, du premier jour du mois qui suit le trentième anniversaire du jeune travailleur.*

*Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, le droit aux allocations d'insertion, alors dénommées allocations d'attente, n'était pas limité dans le temps.*

*L'arrêt considère que l'article 63, § 2, précité réduit sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation du chômage aux "chômeurs d'un certain âge aidés de longue date", tels que le demandeur, en réduisant l'allocation "à néant" à l'échéance.*

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

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

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

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

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

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

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

Cet arrêt a été suivi d’un arrêt du 14 décembre 2020 qui précise : *« Par ces énonciations, l’arrêt, qui prend en compte et réfute les éléments invoqués par le demandeur et n’était, en raison de la charge de la preuve, pas tenu d’effectuer autrement une balance des intérêts en présence en fonction des bénéfices et préjudices escomptés de la mesure, décide légalement que le demandeur ne rapporte pas la preuve que la réduction du niveau de protection sociale est proportionnée.*

*En procédant au contrôle du respect de l’obligation de standstill imposée au Roi par l’article 23 précité, l’arrêt ne se prononce pas sur l’opportunité des mesures adoptées par le Roi.*

*Dans cette mesure, le moyen ne peut être accueilli. »* (C.Cass 14.12.2020 RG S.19.0083.F; C.Cass 01.02.2021, RG S.20.0057F)

Dans une autre jurisprudence récente du 26 septembre 2022,la Cour du travail de Liège division Liège autrement composée a quant à elle précisé : *«  La cour relève que ces motifs ont été invoqués non pour justifier le recul de la protection sociale résultant de la réforme en cause, mais afin de justifier l’urgence d’obtenir l’avis du Conseil d’État dans un délai de 5 jours ouvrables, et constate que l’arrêté royal n’est précédé d’aucun rapport au Roi.*

*À supposer qu’ils puissent être retenus au titre de justification de la mesure, les objectifs du gouvernement selon ledit préambule étaient :*

* + *Un taux d’emploi de 73,2 % en 2020 ;*
	+ *L’insertion des jeunes sur le marché du travail ;*
	+ *Les efforts budgétaires devant être livrés par la Belgique.*

*Dans un arrêt du 14 septembre 2020, la Cour de cassation, saisie d’un pourvoi contre un arrêt de notre cour autrement composée qui avait conclu à la non-violation de l’obligation de standstill à l’issue d’un contrôle de l’application de l’article 63, § 2, de l’arrêté royal à un travailleur âgé, a cassé l’arrêt sur base de la motivation suivante :*

*« 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 chômeur 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. »*

*Il ressort de cette jurisprudence de la Cour de cassation que, toutes les réductions de prestations sociales réduisant les dépenses et incitant les bénéficiaires à fournir des efforts supplémentaires pour s’insérer sur le marché du travail, contribuant ce faisant à la réalisation d’objectifs généraux en matières*

*Aucun de ces documents n’émane de l’auteur de la norme qui n’y a fait par ailleurs aucune mention, le préambule de celle-ci, dont un extrait a été cité ci-dessus, faisant uniquement référence à l’avis du Comité de gestion de l’ONEM du 15 décembre 2011, à celui de l’Inspection des Finances du 13 décembre 2011, et à l’accord du ministre du Budget donné le 16 décembre 2011, qui ne sont pas produits aux débats.*

*En outre, la pièce la plus ancienne déposée par l’ONEM est son rapport annuel de 2011, établi sur la base de l’ensemble des chiffres de l’année 2011 et donc nécessairement rédigé en 2012, ce qui exclut qu’il ait pu servir de base de projection pour une mesure adoptée par arrêté royal du 28 décembre 2011.*

*L’accord de gouvernement du 1er décembre 2011, les programmes nationaux de réforme (PNR) et les décisions d’ajustements prises en Conseil des ministres, auxquels il est également fait référence, ne sont par ailleurs pas de nature à démontrer le caractère approprié et nécessaire de la mesure contrôlée au regard de l’objectif invoqué, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation précitée supra.*

*À l’estime de la cour, les documents produits par l’ONEM, les chiffres et les commentaires qu’il en fait, ne répondent pas à la question de savoir en quoi la mise en place d’un délai de 3 ans qui met fin à tout mode d’accompagnement par le fait même de son écoulement constituerait une mesure appropriée pour la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Monsieur B. au regard des objectifs évoqués.*

*S’agissant plus particulièrement des rapports annuels et de l’affirmation de l’ONEM selon laquelle il en ressortirait que la limitation du droit aux allocations d’insertion aurait eu un effet réel sur la remise au travail et le niveau d’emploi, la cour observe que :*

* + *Les documents produits ne permettent pas de déterminer l’impact de la mesure au regard de l’objectif de remise au travail dans la catégorie de chômeurs à laquelle appartient Monsieur B ;*
	+ *Ils sont contredits, ainsi que le relève Monsieur B., par d’autres études, universitaires et donc n’émanant d’aucune des parties à la cause tout en étant scientifiquement établies, selon lesquelles en substance la limitation du droit aux allocations d’insertion n’a pas, de manière significative, incité les jeunes à chercher plus activement un emploi, ni ne les a encouragés à décrocher un diplôme et, de ce fait, augmenté leurs chances de trouver un emploi.*

*Le caractère nécessaire et proportionné au regard des objectifs de relance du taux d’emploi et d’insertion des jeunes sur le marché de l’emploi, n’est pas non plus rapporté par l’ONEM à l’estime de la cour, qui relève que celui-ci ne prouve pas que l’auteur de la norme aurait étudié d’autres possibilités de mise en œuvre de sa réforme qui auraient pu avoir un impact moins important en matière de protection sociale sur la catégorie de chômeurs concernés : il ne ressort pas des éléments produits aux débats que l’autorité réglementaire ait vérifié s’il existait « une mesure moins régressive susceptible d’atteindre le même objectif ».*

*En ce qui concerne l’objectif budgétaire, l’ONEM fait état de considérations tout à fait générales et stéréotypées quant aux engagements européens, aux contraintes budgétaires et au contexte de crise économique que connaissaient alors la Belgique et les autres États européens. Le même reproche peut également être fait en ce qui concerne les éléments relevés à cet égard en son avis par le ministère public, et les chiffres avancés par l’ONEM sur base des rapports annuels émanant de ses services qu’il produit aux débats ne démontrent pas plus l’impact de la seule mesure contrôlée sur le budget des allocations d’insertion ou au regard de la catégorie de chômeurs concernée. En ce sens, la Cour des comptes, dans le rapport produit aux débats par l’ONEM, pose d’ailleurs le constat que :*

*La cour ne peut donc que constater que l’ONEM ne rapporte pas la preuve que la mesure contrôlée était appropriée et nécessaire pour atteindre l’objectif d’intérêt général d’économies budgétaires. »* (CT. Lg, ch.2G, 26 septembre 2022, RG 2021/AL/539)

Partant de ces arrêts, il appartient au Tribunal d’analyser l’ensemble de la situation et des éléments déposés par l'O.N.Em. puisqu’enfin en 2021, l'O.N.Em. dépose des pièces, alors que bon nombre de fois, tant les Tribunaux du travail que les Cours du travail ont reproché un manque d’éléments concrets à l'O.N.Em..

En résumé, il appartient au Tribunal d’analyser la problématique en trois temps :

1. Est-ce que la nouvelle disposition législative implique un recul significatif ?
2. Est-ce que ce recul est motivé par des motif d’intérêts général ?
3. Est-ce que la mesure prise est proportionnée au regard de l’intérêt général ?
* **Application concrète :**
1. **Quant au recul significatif**

Le Tribunal estime que le fait de limiter les allocations d’insertion à une durée de 36 mois alors qu’avant il n’y avait pas de limitation dans le temps constitue un recul sensible du niveau de protection sociale prévu par la réglementation.

La jurisprudence est unanime à ce sujet et n’a pas du tout changé son fusil d’épaule à ce niveau là, le fait de limiter un droit qui auparavant ne l’était pas est un recul significatif des droits des chômeurs jeunes et âgés bénéficiant des allocations d’insertion.

Le Tribunal constate que cette modification réglementaire a pour conséquence d'exclure toute une frange de la population constituée majoritairement des jeunes, mais aussi de personnes plus âgées qui peuvent avoir travaillé à temps partiel ou en intérim mais qui n’ont pas eu suffisamment de jours de travail pour ouvrir un droit propre aux allocations de chômage et de manière plus conséquente les femmes travaillant à temps partiel.

L'existence d'une réduction significative du niveau de protection sociale offert par la réglementation du chômage ne peut donc raisonnablement être contestée, dans la mesure où les mêmes personnes disposaient, antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme litigieuse, de la possibilité de solliciter le bénéfice des allocations d'insertion sans limitation.

En outre, le Tribunal constate que ce n’est pas que le droit au payement des allocations que les chômeurs perdent mais également tous les droits annexes tels le plan activa mais aussi le possibilité de dispenses et de formation.

Il est donc incontestable que le recul est significatif.

1. **Quant aux motifs d’intérêts général**

L'O.N.Em. justifie ce recul significatif par deux motifs d’intérêts général qui est un motif budgétaire mais aussi par un motif de relance de l’emploi des jeunes.

* 1. **Le motif budgétaire**

Le Tribunal relève que l'O.N.Em. n’a jamais déposé et ne dépose toujours pas une étude macro-économique des mesures envisagées effectuées préalablement à la mise en place de ces mesures ce qui permettrait de ce fait à l'O.N.Em. de pouvoir invoquer ces études préalables pour justifier les motifs budgétaires, mais qui surtout avec les chiffres bruts déposés dans les statistiques de l'O.N.Em. permettrait de vérifier que cet intérêt général a bien été suivi d’effet.

L'O.N.Em. dépose ses propres rapports de fonctionnement entre 2011 et 2016 et estime que ceux-ci valent étude macro-économique pour celui de 2011 et résultat de la mesure pour les suivants.

Dans la nouvelle jurisprudence de la Cour du Travail, il n’est nullement fait état de nouvelles pièces permettant de démontrer qu’il y a eu une analyse préalable à la mesure.

La Cour réanalyse les anciennes pièces déposées par l'O.N.Em. et leur offre une nouvelle analyse estimant qu’une justification a posteriori de la mesure comme le fait l'O.N.Em. avec ses rapports de fonctionnements est parfaitement admissible.

Le Tribunal ne peut suivre cette nouvelle analyse.

Comme il a été rappelé à plusieurs reprise et notamment par la Cour de Cassation, l'O.N.Em. n’a jamais offert qu’une justification générale dont il a été précisé par la Cour de Cassation : *«  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. »*

Le Tribunal constate qu’aucun élément supplémentaire ne vient contredire la position de la Cour de cassation, les éléments soulevés par la Cour du Travail pour opérer un revirement de jurisprudence étaient connus de tout temps.

Le Tribunal estime que ni le règlement européen du "Six-pack », adoptés le 16 novembre 2011 ni l'accord de Gouvernement du 1er décembre 2011 ne sont des éléments nouveaux qui permettraient d’apporter la justification essentielle à la vérification de la violation du principe de standstill.

Si le Tribunal estime que la doctrine et la jurisprudence sont majoritairement d’accord pour dire que la vérification du motif d’intérêt général peut dans une certaine mesure être faite après l’établissement de la norme, cela est applicable uniquement dans la mesure où il existe une vraie justification à la base ( et non pas une justification générale telle un objectif budgétaire invérifiable en réalité puisque la méthode de lecture des chiffres n’a jamais été donnée préalablement et qu’il est évident que selon la lecture utilisée il sera aisé de dire qu’il y a eu un bénéfice budgétaire du point de vue du chômage puisque de toute évidence moins d’allocations d’insertion sont payées, il s’agit là d’une lapalissade).

D’ailleurs France LAMBINET précise dans un récent article de Doctrine : *«  Autrement dit, lorsque le requérant établit l’existence d’un recul significatif entre la norme litigieuse et la norme de base (i), il appartient à l’autorité, d’une part, d’exposer quel est le motif d’intérêt général qui a présidé à cette régression (ii), et, d’autre part, de montrer en quoi celle-ci est, in casu, appro­priée, nécessaire et proportionnée (au sens strict) à l’objectif légitime identifié (iii)(63).*

*14. Dans sa thèse de doctorat, consacrée au principe de standstill, Isabelle Hachez a souligné l’impact de l’absence d’indications, par le législateur, quant au respect dudit principe lorsqu’il a été amené à faire régresser la protection attachée à un droit fondamental(64) : à défaut pour l’auteur de la norme d’avoir soigneusement exprimé la motivation de ses choix, il ne serait pas question pour le juge d’écarter, ipso jure, la norme déférée à son contrôle – ce qui « supposerait d’ériger la motivation des choix posés par le législateur en véritable obligation formelle (au sens fort du terme), comme corollaire à la marge d’appréciation reconnue à son profit »(65) – mais de censurer la réforme en cause, le cas échéant, au terme d’une vérification stricte du respect de l’obligation de standstill. A l’inverse, en présence d’une motivation suf­fisante, le juge « devrait faire preuve de retenue en raison de la meilleure position, voire du surcroît d’expertise, dont jouit le législateur pour apprécier la manière d’exécuter ses obligations internationales ou constitutionnelles », ce qui ne signifie pas pour autant que « le juge doive s’abstenir de tout contrôle à l’endroit de l’appréciation portée par celui-ci, et en cas de doute sur l’existence d’une erreur manifeste d’appréciation, le juge ne devrait pas hésiter à approfondir sa connaissance du dossier en allant chercher à l’extérieur un éclairage complémentaire sur la norme contrôlée »* ***La marge d’appréciation du juge varie ainsi selon que le législateur a motivé ses décisions à l’aune de l’exigence de principe de maintenir un niveau de protection équivalent aux droits fondamentaux convoqués, en exposant, le cas échéant, ce qui justifie, selon lui, de transgresser ce principe, et en expliquant, dans ce cas, en quoi la mesure restrictive adoptée est la moins attentatoire au droit lésé. La Cour du travail de Liège, division Neufchâteau, l’a souligné dans son arrêt précité du 10 février 2016(67), à propos d’un litige lié à la limitation dans le temps de l’octroi des allocations d’insertion, rappelant que, « pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, pèse 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 », et insistant sur le fait que « l’intensité du contrôle judiciaire portant sur le motif général variera selon que celui-ci est exprimé dans l’acte législatif ou réglementaire litigieux ou, qu’à l’inverse, le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l’exigence de justifier de son action », auquel cas « il incombe au juge d’exercer un contrôle strict de l’obligation de standstill,*** *et, en cas de doute sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformé­ment aux règles répartitrices de la charge de la preuve C’est donc, nous semble-t-il, de manière un peu (trop) expéditive qu’il a pu être relevé, à propos de réformes dépour­vues de considérations convaincantes relatives au principe de standstill(69) (en l’occurrence, la limitation dans le temps des allocations d’insertion), que « la séparation des pouvoirs s’oppose [...] à ce que ce contrôle [de l’existence d’un motif général et du caractère nécessaire et approprié de la mesure en cause au regard de ce motif] se conçoive comme un contrôle d’opportunité », que « la marge d’appréciation [du juge] est donc étroite » à ce sujet, et qu’il n’incomberait en tout état de cause pas au juge « de faire des études d’incidence à la place des parties »* (LAMBINET, F., Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 5 mars 2018,Chron. D.S. 2020, liv. 3-4-5, 101-110)

Le Tribunal estime que faute pour le législateur d’avoir fourni des explication préalablement à l’établissement de la modification législative, même s’il peut apporter des justifications ultérieures, les exigences des juges seront d’autant plus grandes, or en l’espèce rien n’a changé dans les explications de l'O.N.Em. et à défaut d’étude macro-économique objective et préalable qui devait envisager la mesure dans son ensemble (et non uniquement du point de vue de l'O.N.Em.), le Tribunal estime que l'O.N.Em. se doit si il veut a posteriori justifier la mesure de l’état, le faire avec d’autant plus de précisions ce qu’il ne fait pas.

Les précisions qu’attend le Tribunal pourraient consister en une analyse macro-économique comparative tirée des chiffres antérieurs à la mesure tant sur le chômage mais surtout sur le budget de l’état dans sa globalité (qui sont nécessairement à la disposition de l’Etat)et les chiffres postérieurs (qui sont partiellement fournis par l'O.N.Em. en ce qui les concerne mais les chiffres globaux manquent toujours), mais cela n’est pas proposé par l'O.N.Em. et n’a par ailleurs jamais été communiqué par l’Etat.

Comme le Tribunal la précisé à de multiples reprises, une économie de la mesure ne peut être prise en compte qu’au regard du budget global de l’Etat et pas uniquement du budget de l'O.N.Em. puisque les coûts ont été non pas supprimés mais transférés à d’autres organismes que sont les CPAS notamment.

En outre, à la lecture des pièces déposées par l'O.N.Em. et notamment le rapport fait à la Cour des comptes réalisé en août 2016 sur la situation budgétaire et financière 2015, il est précisé concernant les différentes mesures relatives au chômage en page 47 *«La réglementation relative à la plupart des mesures budgétaires a été adaptée et mise en œuvre.* ***l'O.N.Em. n’est toutefois pas à même d’en mesurer le rendement individuel, et ce, pour plusieurs raisons. l'O.N.Em. souligne , d’une part, qu’il est difficile d’isoler l’effet d’une mesure par rapport à l’effet de la conjoncture, de la démographie ou d’autres mesures prises dans le même domaine ou dans des domaines connexes****. D’autre part, qu’il est difficile d’isoler l’effet d’une mesure par rapport à l’effet de la conjoncture, de la démographie ou d’autres mesures prises dans le même domaine ou dans des domaines connexes.*

*D’autre part, outre les économies directes, les mesures prises peuvent aussi avoir un effet indirect sur l’emploi qui réduit les dépenses en allocations de chômage, et sur les recettes en cotisations sociales et en fiscalité. Enfin, certaines mesures ont également des effets préventifs ou dissuasifs qui induisent des changements de comportement qui sont très difficiles à évaluer. »*

Le rapport se poursuit en analysant de manière spécifique les allocations d’insertions en page 49 : *« La réglementation a été adaptée en ce sens, avec effet respectivement au 1er janvier 2015 et au 1er septembre 2015.*

*Ces mesures ont contribué à la poursuite, en 2015, de la diminution du nombre d’entrants dans le régime des allocations d’insertion et , donc, du montant des allocations d’insertion versée sen 2015 (-245,4 millions d’euros),* ***sans que l’onem puisse en préciser le rendement individuel.***

*La plupart des personnes qui tombent dans le champ d’application de ces mesures ne font plus de demande d’allocations. En l’absence de demandes, l’Onem ne peut pas estimer l’incidence. On constate une diminution important des entrées dans le régime des allocations d’insertion par rapport aux années précédentes****. Il faut toutefois aussi tenir compte des effets de la démographie, de la prolongation de l’âge de la scolarité et de l’extension du suivi de la recherche active d’emploi aux jeunes en stage d’insertion. »***

Tous ces éléments laissent clairement comprendre que l'O.N.Em. n’a aucune idée de l’impact des mesures de manière concrète et ni l'O.N.Em. ni l’Etat Belge ne fournit les chiffres relatifs à l’économie budgétaire que ces mesures ont impliquées au niveau du budget global de l’Etat et non uniquement celui de l'O.N.Em..

Le Tribunal constate que si de manière générale il peut entendre qu’une motivation budgétaire est invoquée, il doit bien constater que concrètement rien n’a changé et rien ne permet de venir confirmer le motif d’intérêt général invoqué.

* 1. **Le motif de relance de l’emploi des jeunes**

Quant à la relance de l’emploi des jeunes, le motif invoqué d’éviter les « éternels chômeurs » est marginal puisqu’il ressort des statistiques déposées que seule une minorité des chômeurs bénéficiant d’allocations d’insertion n’ont eu aucune activité professionnelle ou encore des formations durant le bénéfice des allocations.

Le Tribunal relève que l’article 36 de l’arrêté royal définit le jeune chômeur, à savoir le chômeur de moins de 30 ans dans l’ancienne législation et de moins de 25 ans dans la nouvelle alors que la mesure prise vise l’ensemble des chômeurs en allocation d’insertion sans condition d’âge en parfaite contradiction avec la motivation de la mesure invoquée par l'O.N.Em..

Le Tribunal constate qu’une grande majorité des personnes concernées par les allocations d’insertion sur le long terme avaient déjà un pied dans le marché du travail puisque travaillant à temps partiel ou en interim, et aucune des pièces déposées ne vient confirmer que les mesures prises ont contribués à la relance de l’emploi des jeunes.

Au contraire l’étude faite par le F.O.R.Em. confirme qu’une grande partie des gens exclut ne se retrouvent dans aucune statistique.

Le Tribunal constate que l'O.N.Em. dépose certains éléments relatifs aux chiffres de la relance de l’emploi qu’a engendré cette mesure et sur les économies budgétaires que cela a engendré mais ces éléments sont encore une fois généraux et lacunaires à partir du moment où le Tribunal ne dispose pas de l’étude préalable effectuée pour le lancement de la mesure et qui permettrait un comparatif.

Les éléments invoqués par l'O.N.Em. et ceux déposés sont bien trop généraux et sont en outre unilatéraux, ce qui ne peut permettre une analyse objective, alors que c’est un reproche récurrent fait à l'O.N.Em. depuis 2015.

Quant au fait que cette aide est donnée à des jeunes qui n’ont pas contribué à la sécurité sociale, la Cour du travail de Liège dans son arrêt du 25 mars 2018 : *« la circonstance que les allocations en cause sont non contributives n'est pas pertinent lorsque l'on envisage la situation des jeunes qui sortent de leur étude. On ne peut reprocher à quelqu'un qui vient de finir une formation destinée à lui permettre de s'insérer sur le marché du travail de ne pas avoir cotisé. ».*

Enfin l’argument relatif à l’intervention subsidiaire du CPAS ne peut non plus être retenu car l’intervention du CPAS n’est pas systématique surtout dans le cas de jeune majoritairement à charge de leurs parents et en outre les droits offerts par le CPAS ne sont pas similaires à ceux liés au statut de chômeur concernant entre autre les droits accessoires tels les plans ACTIVA et les dispenses.

Le Tribunal fera sienne la position de la Cour du Travail de Liège qui précise : *« L'accès au droit à l'aide sociale (revenu d'intégration sociale et/ou aide sociale au sens strict du terme) due par le CPAS est invoqué, à tort, par l'Onem comme un rempart compensatoire du recul litigieux : les conditions d'octroi de l'aide sociale sont distinctes et nécessitent de démontrer une absence de ressources suffisantes ou un état de besoin alors que les allocations d'insertion remplacent un revenu.*

*La protection est donc nettement inférieure et n'est pas garantie à tous les chômeurs exclus du bénéfice des allocations d'attente. »* (CT Lg 04 août 2020 RG 2019/AL/532 )

La Cour de Cassation avait d’ailleurs admis cet argument pourtant à présent écarter par la Cour du Travail sans que le Tribunal puisse comprendre le changement de position, la Cour de cassation motivait sa position comme suit : *«  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. »*

Le Tribunal doit bien constater que dans le présent dossier, l'O.N.Em. n’apporte pas de preuves suffisantes et en conséquence aucun motif d’intérêt général n’est au yeux du Tribunal suffisamment démontré.

1. **Quant à la proportionnalité**

Quand bien même les motifs d’intérêts généraux seraient démontrés, le Tribunal constate que cette modification réglementaire a pour conséquence d'exclure une frange importante de la population (les jeunes, mais aussi des travailleurs à temps partiels dont majoritairement des femmes et des travailleurs intérimaires).

Le Tribunal estime en outre que pour ces jeunes n’ayant pas encore eu accès au marché de l’emploi, il ne peut ainsi être question d’efforts supplémentaires, de relance de l’emploi ou d’encouragement à trouver rapidement de l’emploi, d’autant que d’autres dispositions moins restrictives auraient clairement pu être mises en place (comme un contrôle et un accompagnement renforcés du jeune chômeur).

La mise en place de mesures aidant à l’insertion professionnelle aurait pu justifier une certaine proportionnalité, ce qui n’est pas le cas en l’espèce puisque l’O.N.Em. ne démontre nullement que d‘autres mesures d’aide aux jeunes et de relance de l’emploi des jeunes ont été mises en place en parallèle.

Au contraire, les pièces déposées par l'O.N.Em. et notamment le rapport fait à la Cour des comptes réalisé en août 2016 « *cahier 2016 relatif à la sécurité sociale l’évolution globale en 2015 au niveau de l’évolution des recettes et des dépenses »* démontre une diminution des aides en matières d’emploi et une réduction des budgets pour la relance de l’emploi ce qui va à l’encontre de l’argumentation développée par l'O.N.Em., on y trouve en effet en page 15*:*

*« En outre,* ***les dépenses fédérales, hors gestion globale, en matière de mise au travail (convention de premier emploi, économie sociale, fonds de formation des titres-services, bonus de démarrage et de stage) s’élèvent à 12,9 millions d’euros en 2015 (-54 millions d’euros par rapport à 2014****), tandis que les dépenses en matière de congé-éducation payé sont désormais nulles (-97,2 millions d’euros par rapport à 2014), en raison du transfert de compétences aux entités fédérées. ».*

Le Tribunal estime que pour savoir si la mesure est ou non proportionnée il faudrait également avoir les chiffres de remise au travail, et pas uniquement ceux de fin de droit comme l'O.N.Em. le fait, que sont devenus tous ces gens qui ont été exclus ? Ces notions doivent au sens du Tribunal intervenir pour justifier la proportionnalité, or aucune de ces données n’est fournies*.*

Le Tribunal considère donc que la mesure de limitation dans le temps des allocations d’insertion n’est pas proportionnée.

1. **Quant à la catégorisation**

Le Tribunal constate que la Cour fait une analyse différenciée en ce qui concerne les bénéficiaires d’allocations d’insertion avant et après 50 ans.

Le Tribunal ne s’estime pas compétent pour établir des catégorisations qui malheureusement n’ont pas été faites par le législateur et dont l'O.N.Em. estime en outre qu’elles n’ont pas de raison d’être.

La Cour fixe la barre de 50 ans en parlant des travailleurs âgés mais comment est fixé la qualification de travailleurs âgés, ne peut-on être catégorisé d’âgé en fonction de la formation ou non formation initiale qui fait débuter la vie de « jeune chômeur » en allocation d’insertion à des moments différents.

En effet, un chômeur ayant arrêté se études à 18 ans et n’ayant donc pas de formation complémentaire aura seulement 43 ans après 25 ans de chômage alors qu’un chômeur ayant multiplié les études et ayant été inscrit pour la première fois au chômage à 25 ans aura 50 ans après la même période de chômage, ne sont-ils pas tous deux dans leur formation respective des travailleurs âgés ?

La cour semble se fonder sur les chiffres déposés par l'O.N.Em. qui démontreraient que moins de 5% des chômeurs de plus de 50 ans ont été touché par la mesure, et ce sans autres précisions.

Si la Cour de Cassation semble estimer qu’il est possible d’analyser la mesure au regard de catégorie, le Tribunal estime que les chiffres sont insuffisamment précis pour permettre au Tribunal de faire, à la place du législateur ces catégories.

En effet, il n’est nullement précisé dans les chiffres déposés le nombre de chômeur ayant du travail ALE, du travail à temps partiel ou encore de l’intérim, ce qui évidemment pourrait également constituer des catégories.

1. **Conclusions, prescription et dommages et intérêts**

En conséquence de l’analyse développée ci-dessus, le Tribunal estime que l’article 9 de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu’il modifie l’article 63§2 à 5 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 et limite le bénéfice des allocations d’insertion dans le temps, viole l’article 23 de la Constitution, et le principe de standstill  qui en découle.

Cette constatation faite, le Tribunal en application de l’article 159 de la Constitution doit écarter l’article 63§2 à 5 de l’Arrêté Royal du 25 novembre 1991 tel que modifié.

La Cour de cassation a précisé dans un arrêt de 2005 les conséquences découlant de l’écartement d’une disposition sur base de l’article 159 de la Constitution et a indiqué : *« …Il appartient au juge, qui écarte l’application d’une disposition règlementaire en raison de son illégalité résultant de l’inobservation de la formalité substantielle…,* ***d’apprécier le litige sur la seule base de la disposition règlementaire applicable dans sa rédaction antérieure*** *à sa modification jugée illégale… »*  (Cass. 14.02.2005, RG S 040147F, consultable sur [www.juridat.be](http://www.juridat.be)).

En conséquence, le Tribunal ne peut qu’appliquer l’article 63§ 2 à 5 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 tel qu’il existait avant la modification écartée c’est-à-dire dans sa version antérieure.

Il en résulte que la décision contestée par Madame Z doit être annulée en ce qu’elle met fin aux allocations d’insertion à partir du 17 septembre 2015 et le Tribunal constate que Madame Z avait bien droit aux allocations d’insertion au 17 septembre 2015 tel que libellé à l’article 63 dans sa version antérieure et ce pour autant qu’elle remplisse les conditions d’octroi des allocations.

Toutefois, même si le recours de Madame Z est fondé en ce que la modification de la législation mettant fin à son droit au 17 septembre 2015 est annulé, le Tribunal constate que Madame Z n’a pas introduit de recours à l’époque et que ce n’est que le 12 janvier 2022 qu’un recours a été introduit.

En conséquence, il appartient au Tribunal de vérifier s’il y a lieu à application des règles relatives à la prescription.

C’est l’article 7, §13 alinéa 1er de l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 qui fixe les règles de prescription en matière chômage et qui dispose que : *«   §13* ***Les actions en paiement d'allocations de chômage se prescrivent par trois ans. Ce délai prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit celui auquel les allocations se rapportent.***

*Le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment, ainsi que les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations de chômage payées indûment se prescrivent par trois ans. Ce délai est porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur.*

*Les délais de prescription déterminés à l'alinéa 2 prennent cours le premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué. Lorsque les allocations de chômage payées se révèlent indues à cause de l'octroi ou de la majoration d'un avantage qui ne peut être cumulé, en tout ou en partie, avec les allocations de chômage, le délai de prescription prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit celui au cours duquel cet avantage ou cette majoration a été payé.*

*Sans préjudice des dispositions du* [*Code civil*](https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=lf11&bron=doc&anchor=lf11-1)*, les délais de prescription peuvent être interrompus par lettre recommandée à la poste. Les actes d'interruption de la prescription restent valables même s'ils sont adressés à une institution ou administration incompétente, à condition que cette institution ou administration soit chargée de l'octroi ou du paiement des allocations de chômage.]11*

*36[Les indemnités prévues au § 1er, alinéa 3, littera j, l, n, q et zf, sont assimilées à l'allocation de chômage pour l'application du présent paragraphe. »*

Le Tribunal constate qu’aucun acte interruptif de prescription n’a été réalisé avant le dépôt de la requête introductive d’instance.

Ceci a pour conséquence que la demande de Madame Z d’obtenir le payement des allocations d’insertions doit être limitée à la prescription de 3 ans prévue à l’article 7, §13 de l’arrêté-loi.

Ceci implique que comme la prescription débute le premier jour du trimestre civil qui suit celui auquel les allocations se rapportent, la prescription de l’ensemble des allocations du dernier trimestre de 2018 (puisque plus de trois ans s’est écoulé depuis le début du délai de prescription du 1er janvier 2019). et toute la période antérieure à ce dernier trimestre 2018 est prescrite et ce n’est qu’à partir des allocations débutant le 1er trimestre 2019 que le recours n’est pas prescrit puisqu’il a été introduit le 12 janvier 2022.

Le Tribunal estime que pour les allocations antérieures à l’application du délai de prescription, il ne peut être question de dommage et intérêts, d’une part car la faute invoquée par Madame Z est le fait d’avoir adopté la mesure litigieuse, or le Tribunal rappelle à Madame Z que l'O.N.Em. n’est pas celui qui a adopté la mesure, il ne fait que l’appliquer, la mesure a été prise par l’Etat Belge qui n’est pas partie à la présente cause.

Ainsi, Madame Z ne retient aucune faute propre à l'O.N.Em..

En outre, le Tribunal estime que Madame Z ne démontre pas son dommage qui ne peut être simplement constituer de l’absence du droit aux allocations d’insertions mais doit être individualisé, ce qui n’est pas fait.

Ainsi, au moins deux des éléments constitutifs de dommage et intérêts ne sont pas réunis et il y a donc lieu de débouter Madame Z de sa demande.

1. **Quant à l’inscription comme demandeur d’emploi**

Le Tribunal relève qu’il ne pourra évidemment pas être fait reproche à Madame Z par l'O.N.Em. d’avoir une période d’interruption dans l’exécution de ses obligations consécutives à la décision litigieuse réformée par la présente décision, le Tribunal pense notamment à la question du suivi de l’activation par exemple ou l’inscription comme demandeur d’emploi..

En effet, concernant l’obligation de rester inscrit comme demandeur d’emploi pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage après annulation de l’arrêté royal, le Tribunal constate que contrairement à ce qu’affirme l'O.N.Em. de manière générale Madame Z n’a reçu aucune décision de l'O.N.Em. ni aucune information de l'O.N.Em., de son organisme de payement ou du F.O.R.Em. l’informant du fait que son inscription comme demandeur d’emploi était radiée.

Madame Z n’ayant pas été informé de cette radiation, il n’a pu évidemment remédier à cette situation, le Tribunal estime en conséquence que son inscription comme demandeur d’emploi avant la radiation est toujours valable et doit être considérée comme s’étant poursuivie tout au long de la présente procédure.

Et le Tribunal estime que contrairement à ce que soutient l'O.N.Em., la situation personnelle de Madame Z ne rentre pas dans les conditions strictes de radiation prévues à l’article 58 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 qui précise *: «  Le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il:*

***1°****n'est plus disponible pour le marché de l'emploi;*

***2°****ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué;*

***3°****n'a pas averti ce service de son changement d'adresse;*

***4°****n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »*

Madame Z n’entrant dans aucune de ces catégories, il ne pouvait évidemment pas savoir que son inscription comme demandeur d’emploi avait été radiée d’office.

L'O.N.Em. voudrait pouvoir élargir ces conditions mais le Tribunal estime que le texte est clair et ces conditions ne peuvent être élargies à la seule discrétion du F.O.R.Em. ou de l'O.N.Em. à défaut de sécurité juridique.

Le Tribunal relève de plus qu’au regard de l’article 58, §1er ,alinéa 5, le F.O.R.Em. devait adresser un courrier à Madame Z pour l’informer, or aucune décision ni preuve de cet envoi n’est déposé.

Ceci implique que la date de radiation n’est justifiée par aucun élément objectif, pas même les deux mois sans payement invoqués par l'O.N.Em..

Quant au courrier que le F.O.R.Em. était censé avoir adressé pour informer de la fin de droit déposé par l'O.N.Em., rien ne précise quand il était envoyé et aucune preuve de cet envoi n’est déposé.

Or la fin de droit initiale de Madame Z était le 1er janvier 2015, et il a bénéficié à plusieurs reprises de prolongation suite à l’introduction de demandes expresses, ainsi est-ce en octobre 2020 que le F.O.R.Em. a possiblement adressé le courrier déposé par l'O.N.Em. ou à chaque fin potentielle de droit vu les prolongations ?

Le Tribunal ne peut en être certain puisqu’aucun courrier adressé personnellement à Madame Z n’est déposé et que le courrier déposé date du 19 mars 2015. En outre, ce courrier précise : *« Sur base des informations dont nous disposons, vous ne bénéficiez plus d’allocations d’insertion. Votre inscription comme demandeuse d’emploi, qui était liée au bénéfice de ces allocations va donc être annulée. »*

Ainsi d’après les informations données par l'O.N.Em. le F.O.R.Em., il semblerait que l’inscription est radiée au bout de 2 mois sans allocations, mais cette date n’est pas vérifiable et ne ressort d’aucune législation objective.

En outre, le courrier déposé annonce une radiation potentielle mais les pièces déposées par l'O.N.Em. confirme aussi que *«****les services du F.O.R.Em. n’envoie aucun courrier*** *au demandeur d’emploi après un flux automatique de radiation suite à l’absence de paiement de la part de l'O.N.Em.. »*

Le Tribunal estime donc que rien ne démontre que Madame Z a été informé de sa radiation et la condition d’inscription comme demandeur d’emploi est considérée comme acquise tout au long de la procédure

Le Tribunal rejoint ici la jurisprudence de la Cour du Travail de Liège dans son arrêt du 26 septembre 2022qui mentionne : *«  Il appartient en outre à l'ONEM de contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet : en un arrêt du 26 mai 200832, la Cour de cassation indique que la radiation d'office par le service régional de l'emploi compétent de l'inscription comme demandeur d'emploi d'un travailleur ne lie pas l'ONEM, qui doit vérifier si les conditions d'octroi des allocations sont réunies et, dès lors, contrôler le bien-fondé de la radiation dont le travailleur est l'objet. Il a le pouvoir de revoir l'admission aux allocations du travailleur en prenant en compte les journées pendant lesquelles l'inscription comme demandeur d'emploi a été radiée à tort.*

*En l'espèce, Monsieur S. a été radié automatiquement par le FOREM à la suite de la réception d'un flux informatique émanant de l'ONEM faisant état d'une période de non-paiement des allocations, situation non prévue par l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme motif justifiant la radiation d'office de l'inscription comme demandeur d'emploi.*

*Cette communication de l'ONEM au FOREM fait suite à l'application par l'ONEM à Monsieur S., de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tel que modifié par l'article 9, 2°, de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, que ce dernier a contesté devant le tribunal du travail, et dont la cour de céans confirme par le présent arrêt qu'elle doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution, au motif que ledit article 9, 2°, de l'arrêté-royal du 28 décembre 2011 a méconnu l'obligation de standstill déduite de l'article 23 de la Constitution ainsi qu'il a été relevé ci-dessus.*

***Il ressort d'une instruction de l'ONEM, qui à l'estime de la cour doit pouvoir trouver à s'appliquer en la présente affaire compte tenu des principes énoncés supra, que « La radiation de l'inscription comme demandeur d'emploi qui ne résulte pas de l'attitude fautive ou négligente du chômeur, mais bien de la procédure (partiellement) automatisée relative à la gestion des banques de données ne peut pas entraîner la non-indemnisation du chômeur. »*** *(Circulaire interne n° 31000/058/071/63700A/AM, p.3.) »* (CT LG, division Liège, 26.09.2022, RG 2021/AL/558, inédit)

Le recours est donc fondé.

**DECISION DU TRIBUNAL**

**Le Tribunal, statuant contradictoirement,**

Le Tribunal ayant reçu l’avis écrit de Monsieur Christian GABER, Auditeur du Travail,

**Déclare le recours recevable et partiellement fondé.**

**Ecarte** l’application de l’article 9,2° de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, en ce qu’il modifie l’article 63§2 à 5 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 en la présente cause en application de l’article 159 de la Constitution.

**Dit pour droit** que c’est l’article 63§ 2 à 5 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version antérieure qui trouve à s’appliquer.

**Dit pour droit** que la prescription de 3 ans trouve à s’appliquer.

**Dit pour droit** que Madame Z est considéré comme étant resté inscrit comme demandeur d’emploi tout au long de la procédure.

**Condamne** l'O.N.Em. à octroyer à Madame Z les allocations d’insertion à partir du 1er janvier 2019 et tant qu’elle continue à remplir les conditions d’octroi des allocations (sans que l’O.N.Em. ne puisse considérer à postériori que la période d’interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Madame Z).

**Condamne** l’O.N.Em. aux dépens (frais de justice), de Madame Z nuls en l’espèce ainsi qu’à la contribution au Fonds budgétaire relatif à l’aide juridique de deuxième ligne liquidée à la somme de 22€ (articles 4 et 5 de la loi du 19 mars 2017).

**AINSI jugé par la Huitième chambre du Tribunal du Travail de Liège - Division Liège composée de:**

|  |  |
| --- | --- |
| DE CONINCK Valérie, | Juge, |
| BORREMANS Catherine, | Juge social employeur, |
| TAVOLIERI Philippe, | Juge social employé, |

Et prononcé en langue française à l’audience publique de la même chambre le **19/10/2023 par Valérie DE CONINCK,** Juge, assistée de **Edwige FRAITURE, Greffier,**

**Le Président, les Juges sociaux le Greffier**