

|  |  |
| --- | --- |
| Expédition délivrée le  à  Me  Reg. Expéd. n°  Droits acquités : | Expédition délivrée le  à  Me  Reg. Expéd. n°  Droits acquités : |

|  |
| --- |
| Numéro de répertoire :  **2023 /** |
| Date du prononcé :  **XXX** |
| Numéro de rôle :  **20/387/A**  Références de l’auditorat :  **NA/C/1685/2020** |
| Matière :  **Chômage travailleurs salariés** |
| Type de jugement :  **Définitif** |

**Tribunal du travail de Liège**

**Division Namur**

**6ème chambre**

**Jugement**

**En cause de :**

**Monsieur G** (RN: 89……),domicilié à …

partie demanderesse, comparaissant personnellement, assisté de son conseil, Maître PREUMONT HELENE, avocate à 5000 NAMUR, rue du Lombard, 67

**Contre :**

1. **L’Office National de l’Emploi**, en abrégé **ONEM** (BCE: 0206.737.484), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7

première partie défenderesse, comparaissant par Maître V. TARGEZ loco Maître HOUSIAUX ALEXIS, avocat à 4500 HUY, rue du Marais, 1

1. **LA CAISSE AUXILIAIRE DE PAIEMENT DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE** (BCE: 0206.732.536), dont les bureaux sont établis à1210 BRUXELLES 21, rue de Brabant, 62

seconde partie défenderesse, faisant défaut

1. **Indications de procédure**

Vu les pièces du dossier de la procédure, notamment :

* la requête introductive d’instance, rédigée et présentée conformément au prescrit de l’article 704 §2 du Code judiciaire, reçue au greffe le 8 mai 2020,
* les convocations adressées aux parties en application de l’article 704 du Code judiciaire pour l’audience du 4 décembre 2021,
* le dossier de l’information réalisée par l'Auditorat du travail,
* les conclusions principales de Monsieur G reçues au greffe le 2 août 2021,
* les conclusions de l’ONEM reçues au greffe le 1e décembre 2021,
* l’avis de fixation adressé à la CAPAC en application de l’article 803 du Code judiciaire pour l’audience du 2 juin 2022,
* les conclusions additionnelles et de synthèse de Monsieur G reçues au greffe le 2 février 2022,
* la note de la CAPAC reçue au greffe le 2 juin 2022,
* le dossier de pièces de Monsieur G,
* les procès-verbaux d'audiences.

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

A l’audience du 2 juin 2022, après avoir entendu les parties en leurs dires et explications, le Tribunal a déclaré les débats clos, entendu le Ministère Public en son avis, mis la cause en délibéré et décidé qu’il serait statué à l’audience de ce jour.

1. **Objet de la demande**

1. Le recours initial est dirigé contre une « décision » du 28 août 2019 par laquelle l’ONEm informe Monsieur G que son droit aux allocations d’insertion a expiré.

Cette décision est motivée comme suit :

*« Depuis le 20 juin 2919, sur base du formulaire C1 - déclaration de la situation personnelle et familiale, vous avez déclaré cohabiter avec vos parents et frère ou soeur.*

*Le droit aux allocations sur base des études est de 3 ans, prolongé jusqu'au jour avant vos 33 ans*

*quand vous êtes Isolé ou chef de ménage.*

*Etant redevenu cohabitant votre droit de 3 ans en allocations d'insertion (càd sur base de vos études) est expiré.*

*Je pense que la Capac aurait pu vous expliquer cela »*

2. Par conclusions reçues au greffe le 2 février 2022, Monsieur G demande au tribunal de :

- En ce qui concerne l’ONEM :

* annuler et/ou réformer la « décision » de l’ONEm du 28 août 2019 (pièce n° 4 étant une «absence de décision formalisée ») en toutes ses dispositions ;
* rétablir Monsieur G dans ses droits (qu’il y ait ou pas « décision » de l’ONEM) ;
* dire pour droit que Monsieur G pouvait bénéficier d’allocations de chômage depuis le 20 juin 2019 (date du retrait par l’ONEM) et pour le futur ;
* condamner l’ONEM au paiement des allocations pour la période susdite, à majorer des intérêts ;

- En ce qui concerne l’ONEM et la CAPAC :

* condamner la CAPAC au paiement de 2.905,43 €provisionnels à majorer des intérêts, à titre de dommages et intérêts chiffrés *ex aequo et bono*, découlant de la faute d’information et de conseil commise au préjudice de M. G.

- Sur les dépens :

* condamner les défenderesses solidairement, *in solidum* ou l’une à défaut de l’autre aux entiers frais et dépens de l’instance, en ce compris l’indemnité de procédure liquidée à 262,37 € ;
* dire le jugement à intervenir exécutoire par provision nonobstant tout recours et sans caution ni cantonnement.

1. **Recevabilité**

La demande est recevable, pour avoir été introduite dans les formes et délais légaux.

La recevabilité n’est d’ailleurs pas contestée par la partie défenderesse.

1. **Discussion**

L’essentiel du litige entre les parties se noue autour de la conformité de l’article 63 (nouveau) de l’arrêté royal chômage au principe de Standstill.

Monsieur G fait en outre grief à la CAPAC de ne pas l’avoir informé de la fin de son droit aux allocations d’insertion, ce qui l’a privé de toutes ressources durant plusieurs mois.

Le tribunal analysera donc ces deux questions successivement :

**IV.I. Standstill**

1. 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*](https://jura.kluwer.be/secure/documentview.aspx?id=lf4135&anchor=lf4135-154&bron=doc) *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;*

*[…] »*

2. La Cour de cassation a décidé que ledit article 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 des motifs liés à l’intérêt général »* (Cass., 5 mars 2018, R.G. n° S.16.0033.F).

En d’autres termes, tout recul social opéré par le législateur ne constitue pas une violation de l’article 23 de la Constitution.

Tel ne sera le cas que pour autant que ledit recul ne soit pas lié à des motifs d’intérêt général.

La doctrine énonce, à ce sujet, que la régression du niveau de protection sociale ne sera pas contraire à la Constitution *« à condition qu’elle soit prévue par la loi, qu’elle poursuive un but d’intérêt général et qu’elle soit proportionnée au but poursuivi »* (I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 414).

3. L’analyse de la conformité d’une modification légale au regard du principe de *standstill* impose donc un contrôle en 4 temps :

* La réglementation nouvelle opère-t-elle un recul significatif dans les droits de l’assuré social ?
* Ce recul est-il prévu par une loi ?
* La réglementation nouvelle poursuit-elle un but d’intérêt général ?
* Les moyens de l’atteindre sont-ils proportionnés ?

Le contrôle de proportionnalité porte sur :

* les aspects substantiels : la mesure doit être appropriée, nécessaire et proportionnelle au sens strict ;
* les aspects formels : la manière dont s’est déroulé le processus décisionnel. La proportionnalité impose ainsi à l’autorité publique de démontrer qu’elle a évalué l’appropriation, la nécessité et la proportionnalité au sens strict[[1]](#footnote-1).

4. S’agissant de la charge de la preuve, ainsi que le relève la cour du travail de Liège :

*« 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 elle »* (C.T. Liège, 6 novembre 2018, R.G. n° 2017/AN/172)

En cas de doute quant à la prise en considération, par l’auteur de la norme querellée, de l’obligation de standstill, celui-ci doit profiter à la partie qui conteste le respect de cette obligation (Cass., 14 septembre 2020, R.G. 18.00012.F).

5. La vérification du respect de l’obligation de Standstill vise un contrôle de légalité de la norme adoptée et non d’une situation individuelle.

En d’autres termes, il ne revient pas aux juridictions de déterminer si l’application de la loi serait contraire au principe de Standstill dans un cas particulier, mais bien si l’adoption de la norme répond à ce principe constitutionnel.

6. Le fait que cette vérification porte sur la norme adoptée (et non sur une situation particulière) a pour conséquence que :

* d’une part, l’appréciation de sa légalité doit être posée au moment de son adoption, et non au regard d’éléments postérieurs : il ne saurait être question de considérer qu’une norme, illégale lors de son adoption, deviendrait légale par un heureux coup du sort. Ceci ne fait cependant pas obstacle à ce que l’autorité justifie *a posteriori* de la légalité de la norme au regard du principe du Standstill, pour autant qu’elle le fasse sur base d’éléments antérieurs à l’adoption de celle-ci ;
* d’autre part, dès lors qu’un constat d’illégalité est posé, il l’est pour l’ensemble des justiciables soumis à l’application de ladite norme, peu importe leur situation de fait.

7. Selon le nouveau paragraphe 2 de l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, tel que modifié par l’article 9, 2° de l’arrêté royal du 28 décembre 2011[[2]](#footnote-2) (entrant en vigueur le 1er janvier 2012) :

*« §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)*».*

Antérieurement, le droit aux allocations d’insertion (d’attente à l’époque) était illimité dans le temps.

8. Le préambule de cet arrêté royal du 31 décembre 2011 est le suivant :

 « (…) *Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment l'article 7, § 1er, alinéa 3, i, remplacé par la loi du 14 février 1961;*

*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 15 décembre 2011;*

*Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 13 décembre 2011;*

*Vu l'accord du Ministre au Budget du 16 décembre 2011;*

*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;*

*Vu l'avis 50.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 21 décembre 2011, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (…) ».*

9. En l’espèce, le Roi n’a aucunement justifié de l’adoption de cette mesure au regard du principe du Standstill.

Il lui appartient donc d’apporter la preuve que ce principe est bien respecté en l’espèce.

10. Il revient donc au tribunal de vérifier le respect de ce principe, en reprenant le schéma d’analyse exposé ci-dessus :

10.1. De toute évidence, la norme litigieuse constitue bien une loi au sens entendu par l’article 23 de la Constitution.

10.2. De la même manière, il n’est ni contesté ni contestable que l’adoption de la mesure de limitation dans le temps du droit aux allocations d’insertion opère un recul significatif : auparavant, le chômeur en stage d’attente voyait son droit aux allocations illimité dans le temps, ce qui n’est plus le cas des suites de la modification de l’article 63 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991.

10.3. La réglementation poursuit-elle un motif d’intérêt général ?

Le contexte de crise budgétaire dans lequel l’article 63 (nouveau) a été adopté, de même que la volonté du gouvernement, telle qu’elle ressort de l’accord de gouvernement conclu in extremis fin 2011, de relancer l’emploi des jeunes constituent assurément des motifs d’intérêt général.

Bien que ces motifs ne soient pas repris *expressis verbis* dans le préambule de l’arrêté royal du 28 décembre 2011, le tribunal considère que ces motifs résultent à suffisance des déclarations gouvernementales ayant précédé l’adoption dudit arrêté.

10.4. Toute autre est la question de savoir dans quelle mesure l’ONEM apporte la preuve que cette mesure était proportionnée à l’objectif à atteindre…

10.5. A cet égard, le tribunal estime ne pas pouvoir tenir compte, comme le fait l’ONEM, des documents faisant état d’éléments postérieurs à l’adoption de la mesure.

En effet, ceux-ci ne permettent pas d’apprécier dans quelle mesure le gouvernement a évalué l’impact des mesures à prendre, et a sélectionné celles qui seraient de nature à atteindre l’objectif recherché de la manière la moins impactante possible.

Raisonner comme le fait l’ONEM, en justifiant de la proportionnalité de la mesure à l’aune des résultats non pas escomptés mais obtenus, reviendrait à permettre au Gouvernement de justifier du respect du principe de Standstill sur un coup de poker, dès lors qu’une mesure n’ayant fait l’objet d’aucune analyse de proportionnalité antérieure à son adoption ne remplirait les critères de légalité qu’au travers de résultats (in)espérés.

Cette manière de procéder pose en outre de sérieuses questions en termes de sécurité juridique, dès lors qu’elle impliquerait de ne vérifier la légalité d’une mesure que plusieurs années plus tard, au regard de son impact.

10.6. En d’autres termes, les analyses réalisées a posteriori de l’impact de la mesure, telles que présentées par l’ONEM, n’apportent pas la preuve que la mesure était proportionnée à la réalisation de l’objectif budgétaire.

Par ailleurs, et s’il était besoin de l’épingler, il n’était nullement nécessaire d’établir un relevé chiffré de l’impact des mesures pour savoir que la suppression d’un droit aux allocations jusqu’alors illimité permettrait de réaliser des économies et donc de favoriser la situation budgétaire…

L’analyse du critère de proportionnalité implique, certes, de vérifier l’adéquation entre la mesure et le but à atteindre, mais également la possibilité d’atteindre le même but par une mesure moins restrictive des droits sociaux. Or, il n’apparaît d’aucun élément que cette analyse ait été réalisée, ni a priori, ni même a posteriori, par le Gouvernement.

10.7. La limitation dans le temps des allocations d’insertion est-elle une mesure proportionnée pour relancer l’emploi des jeunes ?

Une fois de plus, le tribunal constate qu’aucune analyse « a priori » n’est produite par l’ONEM, celui-ci justifiant de cette question que par la production d’analyse du nombre de chômeurs ayant – in fine – quitté le régime des allocations d’insertion.

Or, de nombreux facteurs – étrangers à la simple limitation dans le temps des allocations d’insertion – peuvent expliquer les chiffres ainsi produits, tout particulièrement les mesures d’accompagnement de ceux-ci (notamment par un suivi « individualisé » des bénéficiaires d’allocations d’insertion à compter de 2013).

Rien dans les documents produits par l’ONEM ne permettent de déterminer :

* a priori, que la limitation dans le temps des allocations d’insertion était une mesure nécessaire pour relancer l’emploi des jeunes (ou, en d’autres termes, que sans la limitation dans le temps, les autres mesures envisagées n’auraient pas atteint le même objectif) ;
* a posteriori, que c’est bien cette limitation dans le temps des allocations d’insertion qui a incité les jeunes à renforcer leur recherche d’emploi et à de cette manière se réinsérer sur celui-ci.

10.8. En conclusion, l’analyse des documents soumis permet tout au plus de déterminer – a posteriori – que le package de mesures (qui ne sont d’ailleurs pas toutes contemporaines de la limitation dans le temps des allocations d’insertion) a eu un impact positif sur l’emploi des jeunes.

Elle ne permet cependant pas de déterminer que la limitation dans le temps des allocations d’insertion était nécessaire à atteindre cet objectif de relance de l’emploi des jeunes.

11. Enfin, il ne semble pas inutile d’épingler les éléments suivants, s’agissant des « mesures de compensation » ouvertes aux bénéficiaires d’allocations d’insertion voyant leur droit prendre fin :

11.1. Il ne saurait être question de justifier de la proportionnalité de la suppression d’une prestation sociale par la simple possibilité de recourir à l’aide du CPAS.

Ainsi que la Cour de cassation le rappelle dans l’arrêt VRANKEN, ceci reviendrait à justifier n’importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales (et à priver l’obligation de Standstill de toute effectivité, c’est le tribunal qui l’ajoute).

11.2. La proportionnalité ne peut davantage être appréciée au regard des mesures – postérieures – mises en place en vue de protéger certains chômeurs jugés plus fragiles ni au regard des mesures prises par les Régions pour mieux encadrer l’insertion des jeunes chômeurs.

11.3. En outre, admettre la proportionnalité de la limitation dans le temps des allocations d’insertion au regard de ces mesures postérieures pose question en termes de discrimination, dès lors que seraient traités de manière identique :

* les chômeurs ayant sollicité le bénéfice des allocations après le 1er janvier 2015, et ayant bénéficié d’un encadrement plus adéquat ;
* les chômeurs ayant sollicité le bénéfice de ces allocations à partir du 1er janvier 2012, dont le stage d’insertion s’est épuisé alors même que ces mesures d’accompagnement n’étaient pas (encore) mises en place.

12. Eu égard à ce qui précède, le tribunal estime que l’ONEM échoue à apporter la preuve du respect du principe de standstill lors de l’adoption de l’article 63 de l’arrêté royal dans sa nouvelle mouture.

Il y a donc lieu de laisser celui-ci inappliqué, et d’appliquer les anciennes dispositions, consacrant le droit illimité aux allocations d’insertion.

13. Le droit aux allocations d’insertion (et non aux allocations de chômage, comme erronément indiqué en termes de conclusions) de Monsieur G est donc prolongé au-delà du 20/6/2019 pour autant que les autres conditions réglementaires soient respectées, sans que l’Onem ne puisse considérer a posteriori que la période d’interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Monsieur G.

Pour autant que de besoin, le tribunal épingle que le seul fait que les allocations aient été supprimées au 30 décembre 2015 au seul motif de la modification légale ne permet pas de confirmer que les autres conditions légales étaient remplies jusqu’à la prise en délibéré.

Partant, le recours est fondé dans la mesure précisée au dispositif, sans qu’il soit nécessaire d’examiner les autres moyens soulevés par la partie demanderesse, ceux-ci n’étant pas susceptible d’apporter une solution différente au présent litige.

**IV.II. Responsabilité de la CAPAC et/ou de l’ONEM.**

1. De toute évidence, en l’espèce, la CAPAC a manqué à ses obligations d’information.

En effet, celle-ci ne pouvait raisonnablement ignorer que Monsieur G ne pouvait plus prétendre – à appliquer strictement le texte légal – aux allocations d’insertion.

2. Le seul fait que Monsieur G ait été informé de ses droits lors de sa demande d’allocations – à supposer que ceci soit démontré… - ne suffit pas à exempter la CAPAC de son obligation de répondre correctement aux interrogations de Monsieur G.

Il en va de même du fait que Monsieur G n’ait pas expressément sollicité des informations quant à son droit aux allocations d’insertion : saisie d’une demande dont il était manifeste que l’ONEM n’y ferait pas droit, la CAPAC se devait d’informer Monsieur G qu’elle ne serait pas accueillie…

Or, non seulement la CAPAC n’a pas informé Monsieur G de ses droits, mais elle l’a qui plus est induit en erreur, en introduisant la demande, et en lui indiquant que celle-ci était en cours d’analyse auprès de l’ONEM.

3. Ce faisant, la CAPAC a privé Monsieur G de la possibilité d’introduire une demande de revenu d’intégration sociale.

Le dommage est donc existant en son principe, de même que le lien causal avec le défaut d’information dont s’est rendue coupable la CAPAC.

4. Le tribunal constate néanmoins que ce dommage est éteint de par le rétablissement de Monsieur G dans ses droits aux allocations d’insertion.

Il n’y a donc pas lieu de condamner la CAPAC à des dommages et intérêts.

**PAR CES MOTIFS,**

**LE TRIBUNAL, statuant par défaut à l'égard de la CAPAC**,

Sur avis oral conforme de Madame STENUICK Sophie, Substitut de l'Auditeur du travail,

**DIT** le recours recevable et le déclare fondé ;

**ANNULE** la décision litigieuse ;

**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.

**CONDAMNE** l'ONEM à octroyer à Monsieur G les allocations d’insertion à partir du 20/6/2019 et tant qu’il continue à remplir les conditions d’octroi des allocations (sans que l’ONEM ne puisse considérer a postériori que la période d’interruption consécutive à sa décision soit reprochable à Monsieur G), lesdites allocations étant à majorer des intérêts légaux puis judiciaires à partir de la date de leur exigibilité ;

**DEBOUTE** Monsieur G pour le surplus de ses demandes.

**CONDAMNE** l’ONEM, en application de l’article 1017, alinéa 2 du code judiciaire, à la prise en charge des frais et dépens de la procédure, liquidés à la somme de **306,10 €,** étant l’indemnité de procédure, ainsi qu’à la somme de **20 €,** représentant la contribution au Fonds Budgétaire relatif à l’aide juridique de deuxième ligne (art. 4 et 5 de la loi du 19 mars 2017, instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne).

AINSI jugé et signé avant prononciation par la **6ème chambre** du **tribunal du travail de Liège, division Namur**, où siégeaient :

Nathalie ROBERT, Juge

Paule DE KEYSER, Juge social employeur

Martine BRANTS, Juge social employé

qui ont assisté aux débats de la cause conformément au prescrit légal, assistés au moment de la signature, de Murielle LAMBERT, Greffier

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Murielle LAMBERT, Greffier | Martine BRANTS, Juge social employé | Paul DE KEYSER, Juge social employeur | Nathalie ROBERT, Juge |

Et prononcé en langue française à l’audience publique du **02/06/2022** de la **6ème chambre** du **tribunal du travail de Liège, division Namur**, par Nathalie ROBERT, Juge, assisté de Murielle LAMBERT, Greffier, qui signent ci-dessous

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Murielle LAMBERT, Greffier |  |  | Nathalie ROBERT, Juge |

1. Voy. en ce sens :I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén*., 2009, p. 19. [↑](#footnote-ref-1)
2. modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage [↑](#footnote-ref-2)