

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.18.0012.F

V. V.,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Jacqueline Oosterbosch, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Liège, rue de Chaudfontaine, 11, où il est fait élection de domicile,

contre

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public, dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 250, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 9 novembre 2017 par la cour du travail de Liège.

Le 3 juin 2020, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 23, 149 et 159 de la Constitution ;*
- *article 12 de la Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996, approuvée par la loi du 15 mars 2002 ;*
- *article 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 13 mai 1955 ;*
- *article 1315 du Code civil ;*
- *articles 580, 2^o, et 870 du Code judiciaire ;*
- *article 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;*
- *articles 44, 51 à 54, 56, 58 à 58/12, 63 et 144, § 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, l'article 63 tant avant qu'après sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 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 et les autres articles tels qu'ils étaient en vigueur le 28 décembre 2011 ;

- principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt, après avoir admis (i) que l'article 23 de la Constitution est le siège en droit interne de l'effet de standstill et que cet effet peut également être reconnu à l'article 12 de la Charte sociale européenne et au [Premier] Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, (ii) que cet effet de standstill s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général et (iii) que l'article 63, §§ 2 à 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage (ces paragraphes ayant été insérés par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 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) a sensiblement réduit la protection sociale dont bénéficiaient les chômeurs comme le demandeur, décide que cette régression est justifiée par l'existence de motifs liés à l'intérêt général et satisfait au contrôle de proportionnalité, en sorte que les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne ainsi que l'article 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen ne sont pas violés et, en conséquence, réforme le jugement du premier juge et confirme la décision litigieuse, pour tous ses motifs réputés ici intégralement reproduits et plus spécialement que :

« L'auteur du futur arrêté royal du 28 décembre 2011 a motivé l'urgence de l'avis comme suit : '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'emplois de 73,2 p.c. ; 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 système doit être exécuté le plus vite possible et ceci, déjà à partir du 1^{er} janvier 2012' [...]

Existence de motifs liés à l'intérêt général

Conformément aux vives et peut-être excessives critiques doctrinales exprimées à l'encontre de la méthodologie déficiente des juridictions du travail qui 'pataugent' lorsqu'il s'agit d'appliquer le standstill, il incombe à la cour [du travail] de vérifier si le recul sensible qu'elle vient de constater obéit à un motif d'intérêt général et si le recul est approprié et nécessaire au regard de ce motif et ce, en se référant aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 dans le préambule, faute de rapport au Roi.

La séparation des pouvoirs s'oppose toutefois à ce que ce contrôle se conçoive comme un contrôle d'opportunité. La marge d'appréciation de [la cour du travail] est donc étroite.

La cour [du travail] a déjà reproduit le préambule et y renvoie. L'auteur du projet y fait valoir plusieurs considérations d'intérêt général : - l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 p.c. en 2020, qui nécessite un programme de relance de l'emploi, en particulier pour les jeunes ; - une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et un meilleur accompagnement des jeunes par la transformation du régime d'attente en régime d'insertion ; - la réalisation de l'objectif budgétaire prévu, dès 2012.

Il est manifeste que ces trois motifs touchent à l'intérêt général. Sont-ils pour autant appropriés et nécessaires ?

Dans le cas [du demandeur], qui n'est pas un jeune travailleur, le motif tiré de l'insertion des jeunes n'est pas pertinent. Néanmoins, l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 p.c., qui ne vise pas exclusivement les jeunes, et la réalisation de l'objectif budgétaire à partir de l'année 2012 justifient bel et bien la mesure de limitation des allocations dans le temps, implicitement mais certainement présentée comme de nature à pousser les destinataires de cette mesure à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail.

La circonstance que le résultat escompté ne soit pas nécessairement atteint, [le demandeur] en est la preuve, ne modifie par la constatation que cette mesure, envisagée de manière globale, est appropriée et nécessaire. De même, la circonstance que d'autres points de l'accord du gouvernement puissent éventuellement être considérés par [le demandeur] comme incompatibles avec les objectifs poursuivis en limitant les allocations d'insertion dans le temps est tout aussi indifférente.

Contrôle de proportionnalité

Le contrôle de proportionnalité de la cour [du travail] repose sur des développements généraux qui valent pour toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation que [le demandeur] (chômeurs d'un certain âge aidés de longue date frappés par l'extinction des allocations d'insertion) et d'autres qui sont propres à sa situation et ne sont pas nécessairement transposables à d'autres cas.

Il s'agit de déterminer si le principe de la limitation dans le temps des allocations d'insertion est proportionné à l'objectif poursuivi par l'auteur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011, soit un taux d'emploi élevé et la réalisation de l'objectif budgétaire à partir de l'année 2012.

Ainsi, de façon générale, le principe même de l'octroi d'allocations d'insertion à des personnes qui ne se sont jamais inscrites dans un paradigme assurantiel et n'ont pas contribué à une caisse commune avant de bénéficier de la solidarité de la collectivité peut justifier une sévérité accrue du législateur (en l'espèce, le Roi) à leur rencontre.

Le régime des allocations d'insertion connaît en outre différents tempéraments au principe de l'extinction des allocations. Il serait inexact de soutenir qu'il frappe sans merci tous les chômeurs, dès lors que des échappatoires permettent d'éviter au moins temporairement la suppression des allocations, par exemple en cas de reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits avec une allocation de garantie de revenus.

Par ailleurs, bien que cet argument soit teinté d'un cynisme certain et assez déplaisant, on ne peut pas nier que les personnes exclues [du bénéfice des allocations de chômage], à condition que leur situation individuelle soit assez

dramatique, peuvent selon des modalités différentes et moins favorables bénéficier d'une ultime forme de solidarité en s'adressant aux centres publics d'action sociale.

Enfin, le délai de transition pour permettre aux personnes qui bénéficiaient d'allocations de transition de prendre les mesures qui s'imposaient en vue de leur extinction a été fixé sans mesquinerie. Disposer de trois ans pour se retourner permet si nécessaire de formuler un projet professionnel conforme à ses aspirations, de suivre de nombreuses formations pour remettre son curriculum vitae à niveau, de s'inscrire à des ateliers de recherche active d'emploi et de mener une recherche autonome.

Enfin, s'il est vrai que la catégorie-cible de la mesure critiquée sont les jeunes travailleurs, les travailleurs plus anciens ne disposent d'aucun statut particulier permettant de conclure à la disproportion de la mesure à leur égard.

En vertu de ces éléments généraux, la cour [du travail] tend à considérer que le test de proportionnalité se clôture par un satisfecit accordé à la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Néanmoins, il est nécessaire de parachever ce test en examinant les éléments propres à l'assuré social concerné, qui peuvent renverser la tendance ou au contraire la confirmer.

Force est de constater que le dossier [du demandeur] ne se distingue pas par de nombreux éléments en sa faveur.

Il ressort du dossier [du défendeur] qu'au 31 décembre 2014, il présentait une durée de chômage de 7.281 jours, soit l'équivalent de 23 ans et 4 mois, alors que la période qui s'écoule entre son admission le 21 septembre 1990, quand il avait 25 ans, et le 31 décembre 2014 est de 24 ans et 3 mois. Il se déduit de ces éléments que, s'il a travaillé depuis 1990, c'est de façon excessivement ponctuelle.

[Le demandeur] ne produit non plus aucun élément de nature à démontrer qu'il se serait formé depuis 1990, en particulier durant la période transitoire de trois ans qui s'est ouverte le 1^{er} janvier 2012, alors que le compte à rebours vers la suppression de ses allocations était lancé.

Il n'établit pas non plus que sa recherche d'emploi a été malheureuse mais très fournie.

Eu égard aux éléments précités, qui démontrent une attitude peu volontariste dans la recherche d'un emploi, la mesure de limitation dans le temps des allocations d'attente n'est pas disproportionnée à son égard.

Dans le cas précis [du demandeur], l'effet de standstill qui s'attache à l'article 23 de la Constitution et à l'article 12 de la Charte sociale européenne n'est pas violé par la limitation dans le temps des allocations d'insertion. Il en est de même en ce qui concerne l'attachement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales invoquée par [le demandeur] ».

Griefs

Dans ses ultimes conclusions de synthèse d'appel, le demandeur a soutenu que, « privé(s) du soutien de l'accompagnement des services du Forem tant en ce qui concerne le suivi de leurs recherches qu'au niveau des plans de formation, les chômeurs âgés (tels que le demandeur) n'ont pratiquement plus aucune chance d'espérer trouver un emploi » ; que « la loi incriminée contrevient de plein fouet au principe général de droit public et privé de proportionnalité [...]. La mesure destinée en effet à stimuler les jeunes dans leur insertion sur le marché de l'emploi [...] touche indistinctement et les jeunes et les vieux (tels que le demandeur) [...] sans tenir aucun compte des handicaps sociétaux propres à la condition de cette seconde catégorie d'exclus », qu'« il ne perçoit pas en quoi son exclusion de la sécurité sociale (secteurs du chômage, assurance maladie et pension) serait de nature à hâter sa réinsertion sur le marché de l'emploi » ; que la disposition incriminée pêche « par un manque total de motivation y compris à sa ratio legis » ; que « des considérations budgétaires sont inaptes à constituer une motivation qui se respecte en droit » et que, « pour être adéquat, un objectif ne peut être invoqué dans l'absolu » ; que différentes décisions de la Cour européenne des droits de l'homme auxquelles il se référerait confirment, quant à l'application de l'article 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visé au moyen, « que la seule invocation de considérations d'utilité publique ou d'intérêt général est insuffisante à justifier une régression de la protection susvantée : elle nécessite au préalable une démonstration approfondie au moyen d'une étude économique technique examinant

toutes les solutions de rechange et toutes les mesures plus souples au niveau des conséquences ; que la privation de propriété ne peut être envisagée qu'ultima ratio et être raisonnablement proportionnée au but qu'elle poursuit, sans quoi le juste équilibre à préserver est détruit si les personnes concernées supportent une charge spéciale et exorbitante ; [...] que le gouvernement s'est dispensé de pareille étude ainsi que d'examiner une éventuelle solution de rechange qui eût été moins dommageable pour l'allocataire touché par l'exclusion » ; que « l'objectif poursuivi par la mesure litigieuse était déjà rencontré et atteint par la procédure d'activation de recherche d'emploi (contrôles réguliers des démarches effectuées) des bénéficiaires des allocations d'attente sans qu'il soit encore besoin d'adopter l'article 63, § 2 » ; que le défendeur « serait bien en peine de démontrer [que le demandeur] aurait jamais manqué à ses obligations de rechercher activement un emploi tout au long de sa période d'indemnisation [...] ; qu'il n'a en effet jamais fait l'objet d'une sanction pour infraction de ce chef au terme des multiples et rigoureux contrôles auxquels il a été soumis annuellement depuis 1996 (voir à titre d'exemple l'ultime protocole en date qui s'est conclu positivement le 23 novembre 2013) ».

Première branche

L'arrêté du Régent du 26 mai 1945, pris en exécution de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, a accordé la couverture contre le chômage involontaire, non seulement aux travailleurs salariés ayant cotisé obligatoirement à la sécurité sociale, mais également aux jeunes âgés de moins de 25 ans qui, tout en ne remplissant pas cette condition, ont été assimilés à des travailleurs cotisant parce qu'ils avaient terminé des études professionnelles préparant à l'exercice d'un travail salarié.

La mesure querellée introduit dans la réglementation du chômage une disposition, l'article 63, §§ 2 à 5, de l'arrêté royal du [25 novembre 1991], qui prive le bénéficiaire des allocations d'insertion desdites allocations, mesure qui n'est pas liée au respect par le chômeur de ses obligations passives de saisir toute possibilité de se former et d'obtenir un emploi et de ses obligations actives d'effectuer lui-

même toute démarche utile en vue d'intégrer le marché du travail, telles qu'elles sont régies par les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 visées au moyen, à l'exception de l'article 63, mais au résultat négatif de ces démarches, à savoir qu'il n'a pas réussi à s'insérer effectivement et durablement sur le marché du travail pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage.

Ainsi que l'admet l'arrêt, cette mesure a pour conséquence que des assurés sociaux qui bénéficiaient des allocations d'insertion n'en bénéficient plus, ce qui constitue un recul sensible de leur degré de protection antérieur. Conformément au principe de standstill, consacré par l'article 23 de la Constitution, l'article 12 de la Charte sociale européenne et l'article 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel, ce recul doit, à peine d'être illégal et, partant, de ne pouvoir être appliqué sur la base de l'article 159 de la Constitution, répondre à un principe de proportionnalité.

Le Roi devait ainsi s'assurer que la suppression dans le temps des allocations d'insertion était propre à atteindre l'objectif poursuivi mais également qu'il n'existait pas des mesures moins restrictives susceptibles d'atteindre le même objectif, en d'autres termes, vérifier qu'Il a opté pour la voie la moins attentatoire au droit fondamental. Il devait également soupeser la proportionnalité au sens strict, c'est-à-dire anticiper, au terme d'une balance des intérêts, les préjudices qui allaient en résulter en contrepartie des avantages escomptés.

Enfin, le contrôle de proportionnalité lui imposait un versant procédural consistant, pour l'auteur de la norme, à montrer expressément dans sa motivation qu'avant d'adopter cette norme, il avait examiné attentivement sa légitimité et sa proportionnalité.

Lorsque le défendeur exclut un chômeur du bénéfice des allocations de chômage et que ce dernier conteste cette décision, une contestation naît entre le défendeur et le chômeur sur le droit aux allocations dont il est exclu. Cette contestation ressortit au tribunal du travail en vertu des articles 580, 2^o, du Code judiciaire et 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs a pour conséquence que, lorsque l'auteur de la norme prouve avoir apprécié la conformité d'un recul à l'obligation de standstill sous l'angle de la nécessité et de la

proportionnalité au sens strict, les cours et tribunaux doivent préserver la marge d'appréciation du pouvoir législatif ou exécutif.

Par contre, lorsque l'auteur de la norme ne démontre pas avoir procédé au contrôle requis, l'article 159 de la Constitution impose au juge de l'exercer lui-même avant de conclure que celle-ci peut être appliquée sans que soit violée l'obligation de standstill consacrée par les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole visés au moyen. Si les éléments d'appréciation fournis par l'auteur de la norme ne permettent pas aux cours et tribunaux d'exercer le contrôle requis, ils ne peuvent appliquer celui-ci au litige qui leur est soumis.

Le préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ne fait aucune référence à la mesure de limitation des allocations d'insertion dans le temps contenue dans l'article 63, §§ 2 à 5, qu'il insère dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Les seules mesures auxquelles ce préambule se réfère sont la transformation du stage d'attente en stage d'insertion et la transformation des allocations d'attente en allocations d'insertion, présentées comme étant de nature à « favoriser une insertion plus rapide sur le marché de l'emploi et d'accompagner mieux les jeunes ». La première mesure, prévue par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il est modifié par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, concerne la condition d'admission aux allocations accordées sur la base des études qu'est le stage préalable à l'admission. Cette justification ne peut donc concerner la limitation des allocations dans le temps contenue dans la section 4 du chapitre III relatif aux conditions d'octroi, section intitulée « Conditions d'âge ». Quant à la seconde mesure, il ne peut rien s'en déduire quant à la légalité de la limitation desdites allocations dans le temps. Les allocations d'attente ont en effet toujours eu un objectif d'insertion et l'appellation de l'allocation n'y change rien.

Il est dès lors impossible de déterminer, à la lecture de ce préambule, pour quelle raison la limitation dans le temps des allocations d'insertion serait de nature à favoriser l'objectif de taux d'emploi visé dans ce préambule, a fortiori en ce que cette mesure s'applique aux bénéficiaires des allocations d'insertion âgés, alors que la transformation du stage d'attente en stage d'insertion n'a pour ce qui les

concerne aucune portée. Le préambule, dont il ressort que l'arrêté royal du 28 décembre 2011 cible essentiellement les jeunes travailleurs, ne permet pas de considérer que le Roi aurait envisagé les conséquences des mesures prises sur les chômeurs plus âgés.

Pour le surplus, le préambule se borne à évoquer des « efforts budgétaires qui doivent être livrés par la Belgique » sans procéder à aucune prévision chiffrée de la mesure querellée ni vérifier si d'autres mesures ne pourraient pas avoir un impact budgétaire globalement équivalent sans entraîner une régression aussi sensible du droit fondamental aux allocations de chômage.

Il s'en déduit qu'il ne ressort pas du préambule de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 que le Roi aurait procédé à une vérification de ce que la mesure de limitation des allocations d'insertion dans le temps ne violait pas l'effet de standstill des articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen.

En conséquence, l'arrêt ne pouvait, en vertu de l'article 159 de la Constitution, appliquer au demandeur la mesure litigieuse sans procéder aux vérifications auxquelles le Roi n'a pas procédé. Le contrôle des juridictions du travail n'est pas d'opportunité mais de légalité et, en l'exerçant, les juridictions du travail ne violent pas le principe général du droit de la séparation des pouvoirs.

Le contrôle auquel l'arrêt procède ne répond pas aux exigences d'un contrôle du respect de l'effet de standstill.

Sur le caractère approprié et nécessaire de la mesure, l'arrêt admet qu'il appartient à la cour du travail de se référer « aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 28 décembre 2011 dans le préambule, faute de rapport au Roi », mais il se fonde ensuite, pour vérifier ce caractère approprié et nécessaire, sur ce que « la mesure de limitation des allocations dans le temps [a été] implicitement mais certainement présentée comme étant de nature à pousser les destinataires de cette mesure à redoubler d'efforts et de conviction pour s'insérer sur le marché du travail ».

Il décide que sont appropriés et nécessaires l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 p.c. qui ne vise pas exclusivement les jeunes et la réalisation de l'objectif budgétaire à partir de l'année 2012. Il n'explique pas en quoi la mesure querellée

serait de nature à permettre d'atteindre l'objectif du taux d'emploi. Il est impossible à la lecture de l'arrêt de déterminer en quoi consistait l'objectif budgétaire visé ni en quoi la mesure querellée serait de nature à y contribuer. En outre, il n'explique pas pour quelle raison une mesure devant produire ses effets au plus tôt le 1^{er} janvier 2015 serait de nature à réaliser cet objectif budgétaire dès l'année 2012. L'arrêt procède à un raisonnement purement tautologique consistant à considérer que, puisque la mesure a été présentée comme telle - sans que l'on puisse au demeurant déterminer par qui -, c'est qu'elle était appropriée et nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

Les motifs de l'arrêt sur le caractère approprié et nécessaire des motifs invoqués ne justifient dès lors pas légalement la décision.

Quant au contrôle de proportionnalité, la circonstance que les allocations d'insertion sont accordées « à des personnes qui ne se sont jamais inscrites dans un paradigme assurantiel et n'ont pas contribué à une caisse commune » ne permet pas de justifier une atteinte à l'effet de standstill consacré par les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen. Le principe même de cet effet est précisément l'obligation pour le législateur au sens large de respecter le plus haut niveau de protection atteint au moment où la norme internationale ou constitutionnelle s'impose à l'auteur de la norme querellée. Or, avant l'entrée en vigueur de la norme querellée, le droit aux allocations de chômage sur la base des études, et donc sans condition préalable d'avoir cotisé à la sécurité sociale, était consacré de même que leur maintien lorsque le chômeur remplissait toutes les conditions d'octroi inhérentes à la règle de l'indemnisation des chômeurs involontaires.

Les circonstances que l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ait prévu un délai de trois ans avant l'exclusion et des possibilités de prolongations temporaires de ce délai - soit des tempéraments retardant la mesure - ne permettent pas de justifier le principe même de la suppression des allocations d'insertion.

La possibilité éventuelle pour les anciens bénéficiaires d'allocations d'insertion de recourir au centre public d'action sociale ne permet pas non plus de justifier la mesure. Le droit à l'aide sociale octroyée par le centre public d'action sociale est un droit différent du droit à la sécurité sociale tel qu'il est consacré par

les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel.

Enfin, l'arrêt admet que « la catégorie-cible de la mesure critiquée sont les jeunes travailleurs » mais décide qu'elle doit s'appliquer également aux travailleurs « plus anciens » au motif qu'ils « ne disposent d'aucun statut particulier permettant de conclure à la disproportion de la mesure à leur égard ». L'arrêt ne procède pas à un contrôle de proportionnalité au sens strict pour cette catégorie de travailleurs, à savoir la balance des intérêts entre les préjudices qui vont en résulter et les avantages escomptés.

L'arrêt, qui décide que l'article 63, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, que la mesure est appropriée et nécessaire eu égard à ces motifs et enfin que, pour toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation que le demandeur, soit des chômeurs d'un certain âge aidés de longue date, la mesure satisfait au contrôle de proportionnalité, viole les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen ainsi que le principe général du droit de la séparation des pouvoirs. En appliquant cet article 63, § 2, il viole les articles 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et 580, 2^o, du Code judiciaire, de même que l'article 159 de la Constitution, qui interdit aux juges d'appliquer un arrêté royal illégal, ainsi que ledit article 63 avant sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, qui ne contenait pas de limitation des allocations d'insertion dans le temps, qu'il refuse illégalement d'appliquer au litige.

À tout le moins, l'arrêt ne rencontre-t-il pas les conclusions du demandeur reproduites au moyen en ce qu'elles soutenaient qu'il n'avait pratiquement plus aucune chance d'espérer trouver un emploi, que la mesure n'avait pas pris en considération les handicaps (sociétaux) propres à la catégorie des chômeurs âgés, que le gouvernement s'était dispensé de toute étude sur le juste équilibre à préserver et l'existence d'éventuelles solutions de rechange et que l'objectif poursuivi était déjà rencontré par la procédure d'activation de recherche d'emploi. Il n'est, par conséquent, pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution). À défaut de réponse à ces moyens, il ne permet pas à votre Cour d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision (violation de l'article 149 de la Constitution).

Deuxième branche

En vertu des articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne et 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen, qui consacrent une obligation de standstill, le Roi devait, avant d'adopter l'article 63, §§ 2 à 5, de l'arrêté royal du [25] novembre 1991, procéder à toutes les vérifications exposées dans la première branche du moyen et s'en justifier dans un rapport au Roi ou un préambule. Ces vérifications portent sur la catégorie de personnes visée par la mesure, en l'espèce les bénéficiaires d'allocations de chômage sur la base de leurs études, ainsi que, au besoin, sur les différentes sous-catégories qui, au regard de la mesure concernée, sont dans une situation essentiellement différente, en sorte qu'elles ne peuvent être traitées de manière identique. Ces vérifications ne portent pas sur la situation individuelle de chaque bénéficiaire d'allocations. Il en est de même du contrôle que les juridictions du travail doivent, conformément aux articles 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, 580, 2^o, du Code judiciaire et 159 de la Constitution, exercer aux fins de vérifier si le Roi n'a pas méconnu l'obligation de standstill qui s'impose à Lui en vertu des articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne, 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen.

En ce qu'il vérifie le respect de l'obligation de standstill consacré par les articles 23 de la Constitution, 12 de la Charte sociale européenne, 1^{er} du [Premier] Protocole additionnel visés au moyen sur la base de la situation individuelle du demandeur et non sur la base de la situation de la sous-catégorie des « travailleurs plus anciens », l'arrêt viole ces dispositions ainsi que les articles 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, 580, 2^o, du Code judiciaire et 159 de la Constitution.

Troisième branche

Les articles 44 à 51, 54, 56 et 58 à 58/12 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dans la version applicable le 28 décembre 2011, font partie des sections 1 (privation involontaire de travail et de rémunération) et 2 (disponibilité pour le marché de l'emploi) du chapitre III et imposent aux bénéficiaires d'allocations de

chômage et d'insertion des obligations passives et actives qui découlent de ce que lesdites allocations ne sont accordées qu'aux chômeurs involontairement privés de travail. Ils sanctionnent les comportements individuels non conformes à ces obligations. Le chômeur qui bénéficie effectivement des allocations est présumé, tant qu'il les perçoit, avoir respecté toutes les obligations actives et passives que ces dispositions imposent.

L'article 63, §§ 2 à 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est inséré dans la section IV intitulée « Conditions d'âge » du chapitre III qui traite des conditions d'octroi. Cet article 63 n'instaure pas une sanction supplémentaire pour chômage volontaire. La « décision » du directeur supprimant le droit aux allocations d'insertion n'est d'ailleurs pas notifiée au chômeur en vertu de l'article 63, § 5, de cet arrêté royal et n'est pas précédée d'une audition (article 144, § 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Il s'en déduit que le bénéficiaire des allocations d'insertion qui est exclu de leur bénéfice sur la base de l'article 63, § 2, et conteste la légalité de cette mesure n'a pas à prouver qu'il était chômeur involontaire pendant toute la période où il en a bénéficié.

L'arrêt admet que le demandeur, avant le 1^{er} janvier 2015, bénéficiait des allocations d'insertion et qu'elles lui ont été supprimées à cette date par l'effet de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal.

En imposant au demandeur la charge de la preuve qu'il s'est formé depuis son admission au bénéfice des allocations d'insertion en 1990 et que ses recherches d'emploi ont été malheureuses mais très fournies, l'arrêt méconnaît la portée de l'article 63, §§ 2 à 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et la présomption créée par les articles 44 à 51, 54, 56 et 58 à 58/12 de l'arrêté royal que le chômeur qui bénéficie effectivement d'allocations remplit les conditions d'octroi et de disponibilité pour les obtenir (violation des articles 44 à 51, 54, 56 et 58 à 58/12 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, 1315 du Code civil et 870 du Code judiciaire). Par voie de conséquence, il viole l'article 159 de la Constitution en appliquant illégalement au litige l'article 63, §§ 2 à 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ainsi que ledit article 63.

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

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 à 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.

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.

Et il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième et troisième branches du moyen, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il dit recevable l'appel du défendeur ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le défendeur aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.

Les dépens taxés à la somme de cent quarante-trois euros quatre-vingt-sept centimes en débet envers la partie demanderesse et à la somme de vingt euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, président, les présidents de section Koen Mestdagh et Mireille Delange, les conseillers Antoine Lievens et Eric de Formanoir, et prononcé en audience publique du quatorze septembre deux mille vingt par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

E. de Formanoir

A. Lievens

M. Delange

K. Mestdagh

Chr. Storck