

LES ALLOCATIONS D'INSERTION

Les recours contre la fin de droit aux allocations d'insertion se multiplient. Avec des succès divers. Zoom sur une dizaine de jugements que nous avons analysés.

Yves Martens (CSCE)

Les allocations d'insertion (chômage sur la base des études) ont été limitées à trois ans pour les cohabitants, quel que soit leur âge, et à trois ans au-delà de trente ans pour les chefs de ménage et isolés. Cette durée est calculée pour les personnes au chômage avant le 1^{er} juillet 2012 à partir du 1^{er} janvier 2012. Pour les personnes bénéficiant pour la première fois de ces allocations après cette date, la durée de trois ans est calculée à partir de ce premier octroi pour les cohabitants, à partir de leur trentième anniversaire pour les autres. Il ne s'agit pas formellement d'une sanction, puisqu'il n'est question ici d'aucune « faute », mais d'une limitation dans le temps d'un droit.

Une pionnière

La personne concernée est aujourd'hui avertie de cette limitation au début de la période d'indemnisation, alors qu'il a fallu plus d'un an pour que soient officiellement prévenu-e-s les bénéficiaires de 2012. Après cet avertissement initial, le/la sans emploi ne reçoit pas de notification de l'exclusion, puisque, dicit l'Onem, ce n'est « pas une sanction ». Or, normalement, un recours au tribunal du travail contre une décision d'une institution de sécurité sociale est introduit une fois la notification reçue et dans les trois mois de cette réception. Au-delà de ce délai, la requête n'est plus recevable. Lors de l'envoi des avertissements (étalés sur 2013 et 2014), la question s'est posée de savoir s'il était pertinent de les contester en justice. Pour la plupart des juristes consultés, il était prématuré de le faire puisqu'il ne s'agissait pas (encore) d'une décision d'exclusion. L'avertissement général sur la durée du droit émanait d'ailleurs des organismes de paiement et pas de l'Onem et ne tenait pas compte des situations personnelles des individus (dont le droit à des prolongations éventuelles). L'avis majoritaire était qu'il fallait attendre la réception de la signification de la fin de droit. A l'époque, évidemment, ces juristes ne pouvaient pas imaginer qu'aucune notification ne serait *in fine* adressée aux personnes concernées. Pourtant, l'une d'entre elles, informée par un courrier du 16 octobre 2013, ne fait ni une ni deux et décide d'aller en recours. Elle le fait seule puisque, logiquement au vu de ce qui précède, son syndicat lui dit alors qu'il est trop tôt. Elle persiste car, si elle a bénéficié des allocations de chômage sur la base des études pour la première fois en 1987, elle travaille surtout via l'ALE (Agence Locale pour l'Emploi) depuis 1998. Et pas de façon anecdotique puisque ses prestations se sont élevées à une moyenne de 70 heures par mois, soit près d'un mi-temps, et ce donc depuis plus

de quinze ans. Pas du tout le profil de quelqu'un qui se « contenterait » de son allocation sans rien faire, et donc loin de la caricature du gouvernement Di Rupo qui avait qualifié les allocataires d'attente de « jeunes n'ayant jamais travaillé ». Le plus absurde dans l'histoire, et la travailleuse ALE ne manque pas de signaler dans son recours, c'est que l'exclure des allocations d'insertion reviendrait à lui faire perdre aussi son travail, puisqu'elle ne serait plus dans les conditions de la mise à l'emploi par l'ALE.

Pas de décision, pas de délai

Elle anticipe donc la fin de droit en déposant son recours avant l'échéance. Cette situation insolite a d'autant plus de sens que l'on sait que les délais en justice sont terriblement longs. Cette précaution n'aura malheureusement servi à rien. Le jugement du tribunal tombe en effet le 12 mai 2015, alors que la fin de droit a déjà frappé le 1^{er} janvier de la même année... Nous reviendrons sur ce premier jugement mais, d'abord, insistons sur cette question des délais. Les autres recours ont été tous déposés après la date fatidique du 1^{er} janvier 2015 (1). Pour être recevable, on l'a vu, un recours doit être introduit dans les délais, soit maximum trois mois après la notification. Les différentes chambres constatent toutes que l'Onem n'a jamais pris de décision formelle comme le réclame la Charte de l'assuré social (article 14 de la loi du 11 avril 1995). Les jugements vont parfois plus loin en précisant que les courriers d'avertissement ne constituent pas une décision au sens de cette loi, que « rien ne laisse entrevoir que le cas de la demanderesse a(i)t été abordé singulière-

En théorie, les milliers de personnes qui n'ont pas introduit de recours à ce jour pourraient encore le faire.

ment, au vu des circonstances individuelles de son dossier » comme l'exige la même Charte et que, en outre, « les articles 728 et 1017 du code judiciaire ne sont pas reproduits, et que pour toutes informations complémentaires, la demanderesse est renvoyée vers son organisme de paiement (ce qui en dit long sur l'étude de son cas par l'Onem) ». Difficile d'être plus cinglant. En l'absence donc d'une notification formelle, le délai n'a jamais commencé à courir et il n'est donc même pas nécessaire d'examiner si le recours a été introduit dans les temps. En théorie, cela signifie que les milliers de personnes qui n'ont pas

AU TRIBUNAL

introduit de recours à ce jour pourraient encore le faire. Il faut cependant être prudent : on peut supposer que le tribunal examinerait de façon plus circonspecte des demandes qui seraient (très) tardives. Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre, la procédure est grevée de coûts qui peuvent être dissuasifs (*lire l'article en page 14*).

Suite au recours de notre pionnière, l'Onem n'a en outre pas manqué de plaider l'irrecevabilité en argumentant justement qu'il s'agissait d'un recours contre une information et non contre une décision. Le tribunal y a répondu en indiquant qu'une demande en justice pouvait être recevable en l'absence de décision,

La fragilisation provoquée par la fin de droit n'a rien d'anecdotique souligne un juge.

mais qu'il fallait vérifier si la demanderesse avait un intérêt et, si oui, s'il était « né et actuel ». L'intérêt est né et actuel si la violation du droit est consommée, même si toutes les conséquences dommageables ne sont pas encore réalisées et pour autant que celles-ci soient certaines. Mais, ajoute le jugement, l'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée en vue de prévenir un droit gravement menacé. Et, conclut-il, c'est incontestablement le cas ici.

Standstill ? Une question triple

Après cette question de la recevabilité, le tribunal examine si la demande est fondée, c'est-à-dire si le tribunal donne raison au demandeur sur le fond de sa demande (et plus seulement la forme). Il le fait sur base des « moyens » invoqués, c'est-à-dire des arguments présentés au tribunal. Les moyens en question peuvent être très divers. Dans le sujet qui nous occupe, plusieurs armes ont été utilisées mais la seule qui revient systématiquement et soit abondamment discutée est celle du principe de *standstill*. (*Lire l'article en page 8*). Ce principe, attaché à l'article 23 de la Constitution, prohibe les diminutions du niveau de protection sociale, ou du moins ne les autorise que moyennant le respect d'un certain nombre de conditions. L'effet de *standstill* est déduit par la jurisprudence et la doctrine, conformément à la volonté du constituant, de la proclamation par celui-ci d'un droit fondamental à la Sécurité sociale dans l'article 23 de notre Constitution. (2) Cet article 23 est rédigé comme suit : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. » Ces droits comprennent notamment le droit à la Sécurité sociale. Le droit de la Sécurité sociale, et plus particulièrement la législation

sur le chômage, rentrent donc bien dans cette disposition qui garantit un droit à la Sécurité sociale de façon générale mais ne confère pas de droits subjectifs précis et n'interdit pas que le droit social soit modifié ou adapté en fonction des nécessités budgétaires et des évolutions sociales. Le principe du *standstill*, précise Isabelle Hachez, « interdit aux autorités publiques de légiférer à rebours des droits garantis, et donc de diminuer le niveau de protection acquis ». (3) Cette obligation interdit au législateur de démanteler les droits existants. Si, en principe, l'on ne peut admettre de régressions dans le domaine des droits sociaux, encore convient-il de déterminer ce qui constitue une régression et quand elle serait acceptable. Comme le précise Daniel Dumont : « Cette obligation n'est pas absolue, mais relative. Autrement dit, l'effet cliquet s'accommode de restrictions, afin de préserver le pouvoir d'appréciation du législateur. Toutefois, et c'est capital, ces restrictions ne sont acceptables que pour autant qu'elles soient dûment justifiées et acceptables sous l'angle de la proportionnalité. À ce titre, il s'impose de vérifier que le recul opéré obéit à un motif d'intérêt général, qu'il est approprié et même nécessaire au regard de ce motif, et qu'il n'emporte pas des conséquences disproportionnées pour la substance du droit atteint. Pour que les juridictions puissent exercer leur contrôle sur la validité des restrictions opérées, pèse aussi 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. »

La question est donc triple : limiter les allocations d'insertion à trois ans, est-ce une régression (significative) ? Si oui, est-elle motivée de façon précise et convaincante et, enfin, est-elle proportionnée par rapport à l'objectif annoncé ? Un militant défendant les chômeurs répondra d'emblée « oui, non et non » mais les juges, même sociaux, ne sont pas des militants défendant les sans-emploi. Voyons donc comment ils répondent à ces trois questions.

Pas en arrière ?

La grande majorité des jugements étudiés (4) disent qu'on ne peut nier ni contester au minimum « un certain recul dans le niveau de protection sociale », pour d'autres « une régression importante dans les droits » et, dans le jugement en appel de notre pionnière, plusieurs fois repris ensuite, « un recul significatif dans la consistance de ses droits ». L'un de ces jugements, liégeois, va plus loin que ce constat en enfonçant le clou, notamment en réponse à l'Onem qui, nous schématisons à peine, argumente dans beaucoup de cas que « l'intéressé(e) n'a qu'à demander l'aide du CPAS ». Le tribunal rappelle que « la subsidiarité de l'intervention du CPAS fait que la demanderesse vient de descendre d'un niveau en termes de protection sociale (...), que l'insertion socioprofessionnelle la plus recherchée (...) est un emploi article 60 afin de pouvoir (...) remonter d'un échelon dans le système de protection sociale, qu'elle (...) se retrouvera sans rien à l'avenir si un problème se pose dans son droit à l'intégration sociale ». Et d'asséner que « cette fragilisation n'a rien d'anecdotique ». Il souligne enfin qu'elle « se voit privée de toutes les aides (...) réservées aux seuls chômeurs (...), ce qui est un comble pour une réforme censée aug- »

⇒ *menter le taux d'emploi en Belgique de manière générale, et l'insertion professionnelle de la demandeuse en particulier* ».

Justifiée ?

Ce qui nous amène à la motivation de cette mesure d'exclusion. Le moins que l'on puisse écrire, c'est que le gouvernement ne s'est guère foulé en la matière. L'arrêté royal, comme le regrette la cour du travail de Neufchâteau, n'est pas précédé d'un rapport au Roi de nature à éclairer officiellement sa *ratio legis* (raison d'être de la mesure). L'accord de gouvernement et la note de politique générale de la ministre compétente ne sont pas beaucoup plus éloquentes. Reste la motivation de l'urgence dans le préambule de l'arrêté royal, libellée 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'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*

C'est en fonction des particularités de chaque cas que l'estimation de la proportionnalité s'effectue.

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. » La motivation principale avancée est donc un plan de relance de l'emploi des jeunes (notre précurseuse a 48 ans). Mais ce sont surtout les raisons budgétaires (équilibre budgétaire imposé notamment par les engagements européens), qui emportent l'adhésion de tous les tribunaux concernés qui considèrent que ces motivations relèvent à suffisance de l'intérêt général. En rappelant qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de remettre en cause les choix politiques qui ont été effectués à cet effet. Comme le dit le tribunal du travail de Nivelles, « *la prévision d'une limitation dans le temps de l'octroi des allocations d'attente s'inscrit dans la logique de restrictions budgétaires visant à réduire les dépenses. (...) Il relève de la mission du législateur et du pouvoir exécutif de préserver l'équilibre budgétaire; veiller à cet équilibre relève de l'intérêt général et il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de mettre*

UNE PIONNIÈRE



en cause les choix globaux du législateur ». Le simple fait d'imposer des économies dans un secteur de Sécurité sociale ne peut donc être considéré comme étant une régression. Nous aimerions rappeler aux juges que la Sécurité sociale est fondée sur la solidarité entre travailleurs avec et sans emploi et qu'il n'est pas normal que, sous prétexte d'austérité, les gouvernements s'en prennent à nos salaires mutualisés, mais ces raisonnements semblent trop politiques pour la justice, fût-elle sociale. Seule la chambre liégeoise déjà citée s'indigne et affirme, à propos des huit lignes de ce préambule, qu'une « justification aussi peu fouillée, et aussi générale, ne peut servir sérieusement, à elle seule, à remettre en cause le degré de protection sociale ». Cette chambre renonce même à analyser davantage « puisqu'en l'absence d'explication sérieuses, le contrôle de la réalité des motifs d'intérêt général et de la proportionnalité des mesures prises, se révèle concrètement impossible » et conclut que c'est donc à raison que la demanderesse invoque le *standstill*.

Proportionnée ?

Les autres juges ne remettant guère en cause cette motivation gouvernementale, pourtant lacunaire, jugeront-ils la mesure raisonnablement proportionnée à l'objectif poursuivi ? Pour les quelques jugements

Cette mesure est disproportionnée tant par rapport au motif d'intérêt général que par rapport au droit individuel au chômage.

négatifs que nous avons étudiés, les économies budgétaires justifient la fin de droit : « Les motifs invoqués étaient, dans le contexte de l'époque, réels et pertinents. (...) Ils correspondent en outre parfaitement aux contraintes socioéconomiques qui s'imposaient à l'époque à la Belgique, notamment au sein de l'Union européenne (UE). » La suite semble avoir été écrite par Elio Di Rupo lui-même puisque c'est littéralement son argumentaire maintes fois entendu qui est brandi : il fallait sortir de la plus longue crise de l'histoire de la Belgique et il était « indispensable que les premières mesures décidées par le gouvernement Di Rupo (...) puissent entrer en vigueur au plus vite ». Pour ce qui est des jugements positifs, alors que pour les points précédents l'argumentation était fort semblable, il y a ici beaucoup de différences. Cela s'explique évidemment par le fait que c'est en fonction des particularités de chaque cas que l'estimation de la proportionnalité s'effectue. On retrouve néanmoins une même appréciation concernant les personnes de quarante ans et plus : les juges prennent le législateur au mot en épinglant que cette mesure était censée viser les « jeunes ». Notre pionnière, pour rappel, avait 48 ans. En outre, elle prestait près d'un mi-temps, en ALE, depuis plus de quinze ans. Le tribunal dit que considérer, comme le prétend l'Onem, que les personnes qui sont dans cette situation sont comparables aux jeunes chômeurs qui n'ont jamais ou pas suffisamment travaillé n'est pas cohérent. « Cette interprétation aboutirait à une mesure tout à fait disproportionnée pour diverses raisons. Non seulement, leur retirer leur droit d'insertion revient

à les priver de toutes ressources mais ne répondrait pas au but que la réforme s'est donné puisque cette dernière vise essentiellement les jeunes. Or, il est admis que (...) le système en ALE est considéré comme de facto destiné prioritairement aux chômeurs âgés (...) Par ailleurs, l'équilibre budgétaire ne saurait être compromis en maintenant le droit de cette catégorie de personnes puisqu'elle ne constitue qu'une frange infime des chômeurs bénéficiant d'allocations d'insertion. » Plusieurs juges soulignent également que la perte des aides à l'embauche mais aussi des mesures d'accompagnement destinées aux chômeurs indemnisés ne sont pas cohérentes par rapport à l'objectif d'insertion sur le marché de l'emploi que prétend favoriser la limitation dans le temps des allocations. Peu vont malheureusement aussi loin que le tribunal de Verviers soulignant les contradictions du même gouvernement Di Rupo qui a indiqué dans son accord de gouvernement sa volonté de faire sortir 380.000 personnes de la pauvreté à l'horizon 2020 et d'accorder à cet effet une priorité aux personnes éloignées du marché de l'emploi. « En privant toute une catégorie de personnes (...) non seulement des allocations mais également de toute la panoplie des mesures corrélatives liées à l'indemnisation, l'Etat va à l'encontre des objectifs qu'il s'est lui-même fixés, dans le respect de ses engagements européens, dans le même accord de gouvernement qu'il invoque par ailleurs. Cette mesure, générale, (...) est donc disproportionnée tant par rapport au motif d'intérêt général que par rapport au droit individuel (...) au chômage. »

Quelles perspectives ?

Même si les recours se sont intensifiés, ils ne concernent qu'une part infime des dizaines de milliers d'exclus par cette mesure. Alors que notre défricheuse a gagné également en appel, l'Onem s'est pourvu en cassation, provoquant une attente et une précarité très dures à supporter pour elle. Et une incertitude pour les défenseurs des chômeurs. Car si les mémoires ont été déposés par les avocats des deux parties, la Cour est très lente à se prononcer. Or, ce n'est que lorsque son arrêt sera connu que l'on pourra dire si s'adresser à la justice peut réellement donner de véritables chances de récupérer ses droits... □

(1) Sauf autre exception non portée à notre connaissance. Dans l'ensemble de cet article, les généralisations formulées ne portent évidemment que sur la dizaine de jugements que nous avons étudiés. Ceux-ci viennent des tribunaux du travail de Bruxelles, Liège (divisions Arlon, Dinant, Liège, Marche et Verviers) et Nivelles, ainsi que de la cour du travail de Liège (division Neufchâteau). Concernant notre « pionnière », les références des jugements sont en 1^{ère} instance R.G. n° 14/6/A (Arlon) et en appel 2015/AU/48 (Neufchâteau).

(2) L'article à la fois le plus détaillé et le plus accessible aux non-juristes sur ce principe est celui de Daniel Dumont. Il porte sur la dégressivité, mais la logique est la même. Cet article, comme les jugements analysés, s'en inspire régulièrement. Il est consultable sur droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2013/12/Dégressivité-et-standstill.pdf

(3) Outre l'article que nous publions en page 8, Isabelle Hachez est l'auteure d'une thèse et de plusieurs ouvrages sur le *standstill*.

(4) Deux jugements (Nivelles du 13/02/2015 et Dinant du 25/03/2016) prétendent qu'au vu du contexte socioéconomique, il n'y a pas de régression !