Cour constitutionnelle

Arrêt n° 96/2026
du 10 septembre 2026
Numéros du rôle : 8540, 8547, 8577 et 8590

En cause : les recours en annulation totale ou partielle des titres 5 et 6 de la loi-programme du 18 juillet 2025, introduits par François Jortay, par Bart Vertongen, par l'ASBL « Belgisch Netwerk Armoedebestrijding » et autres et par Alessandro Grumelli.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Kattrin Jadin et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 2025 et parvenue au greffe le 1er octobre 2025, François Jortay a introduit un recours en annulation des titres 5 et 6 de la loi-programme du 18 juillet 2025 (publiée au *Moniteur belge* du 29 juillet 2025).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 octobre 2025 et parvenue au greffe le 20 octobre 2025, Bart Vertongen a introduit un recours en annulation de l'article 169 de la même loi-programme.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 2025 et parvenue au greffe le 31 octobre 2025, un recours en annulation du chapitre 1er du titre 5 de la même loi-programme a été introduit par l'ASBL « Belgisch Netwerk Armoedebestrijding », l'ASBL « Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous », l'ASBL « Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen », l'ASBL « SAAMO Brussel », l'ASBL « Vrienden van Hart boven Hard », l'ASBL « Ligue des familles », l'ASBL « Soralia », l'ASBL « Vie féminine, mouvement féministe d'action interculturelle et sociale », l'ASBL « Femma », l'ASBL « Furia vzw », l'ASBL « Jeunes de la Fédération Générale du Travail de Belgique », l'ASBL « Jeunes Syndicalistes CSC », l'ASBL « FreeZbe vzw », l'ASBL « Ligue des droits humains », Solidaris - Union nationale

des mutualités socialistes, la Fédération générale du travail de Belgique, la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique, la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, Berlinda Cremers, Chloé Dal, Catherine Fontaine, Inge Lammertyn, Frédéric Leeb, Fabienne Moreels, Frederic Poels, Martine Smolders et Martin Vander Elst, assistés et représentés par Me Vincent Letellier et Me Jean-François Neven, avocats au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes dispositions légales. Par l'arrêt n° 11/2026 du 15 janvier 2026 (ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.011), publié au *Moniteur belge* du 28 juillet 2026, la Cour a rejeté la demande de suspension.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 novembre 2025 et parvenue au greffe le 1er décembre 2025, Alessandro Grumelli a introduit un recours en annulation du chapitre 1er du titre 5 de la même loi-programme.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8540, 8547, 8577 et 8590 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Nathalie Tassin, assistée et représentée par Me Catherine Legein, avocate au barreau de Bruxelles (partie intervenante dans l'affaire n° 8577);

- Marvin Aramesh (partie intervenante dans l'affaire n° 8577);

- Mustapha Ouriaghli, assisté et représenté par Me Catherine Legein (partie intervenante dans l'affaire n° 8577);

- Alessandro Grumelli (partie intervenante dans l'affaire n° 8577);

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers, Me Margaux Kerkhofs, Me Marie Piraux, Me Elisabeth Matthys, Me Bruno Lombaert, Me Sophie Adriaenssen et Me Matthieu Nève de Mévergnies, avocats au barreau de Bruxelles (dans toutes les affaires);

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Geoffroy Generet, avocat au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 8577).

Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 ont introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- Nathalie Tassin;

- Mustapha Ouriaghli;

- le Conseil des ministres (dans l'affaire n° 8577).

Par ordonnance du 17 juin 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Frank Fleerackers, a décidé que les affaires étaient en état et fixé l'audience au 8 juillet 2026.

À l'audience publique du 8 juillet 2026 :

- ont comparu :

. François Jortay, partie requérante dans l'affaire n° 8540, en personne;

. Me Jean-François Neven, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8577;

. Me Catherine Legein, pour Nathalie Tassin et pour Mustapha Ouriaghli;

. Me Pierre Slegers et Me Marie Piraux, également *loco* Me Margaux Kerkhofs, et Me Elisabeth Matthys, Me Bruno Lombaert, Me Sophie Adriaenssen et Me Jan Proesmans, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me Pierre Vandueren, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me Geoffroy Generet, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Frank Fleerackers ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les recours sont dirigés contre tout ou partie du titre 5 et du titre 6 de la loi-programme du 18 juillet 2025 (ci-après : la loi du 18 juillet 2025).

A.1.2. Dans les affaires n^{os} 8540 et 8547, les parties requérantes sont des personnes physiques qui indiquent bénéficier, à la date d'introduction de leur requête, d'allocations de chômage depuis plusieurs années.

A.1.3. Dans l'affaire n° 8577, le recours est introduit par dix associations sans but lucratif actives dans la lutte contre la pauvreté ou l'exclusion sociale, dans la défense des droits et intérêts des familles ou dans la défense des intérêts des femmes, par trois organisations syndicales et leurs associations des jeunes, ainsi que par neuf personnes physiques sans emploi qui ont reçu une lettre de l'Office national de l'emploi les informant de la cessation à très brève échéance de leur droit à une allocation de chômage. Dans cette affaire, trois personnes physiques et le Gouvernement wallon interviennent à la cause.

A.1.4. Dans l'affaire n° 8590, la partie requérante – qui est aussi l'une des parties intervenantes dans l'affaire n° 8577 – est une personne physique employée sous contrat de travail à durée déterminée.

Quant à la recevabilité des recours

A.2.1. Dans l'affaire n° 8540, le Conseil des ministres expose que la requête ne permet d'identifier clairement ni les dispositions attaquées ni la manière dont celles-ci violeraient les normes dont la Cour assure le respect, de sorte que le recours est irrecevable. En tout état de cause, le Conseil des ministres soutient que la partie requérante ne dispose pas de l'intérêt requis pour contester les dispositions de la loi du 18 juillet 2025 qui ne concernent pas la limitation de la durée d'octroi des allocations de chômage, c'est-à-dire les titres 5, chapitre 2, et 6 de cette loi.

A.2.2. Dans l'affaire n° 8547, le Conseil des ministres fait valoir que le recours est à tout le moins partiellement irrecevable, dès lors que la partie requérante ne démontre pas en quoi les dispositions qu'elle attaque violeraient les articles 22*ter* et 23 de la Constitution.

A.2.3.1. Dans l'affaire n° 8577, le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des troisième, cinquième, septième, huitième, neuvième et dixième parties requérantes, qui sont toutes des personnes morales, dès lors qu'elles ne démontrent ni en quoi les dispositions attaquées affecteraient leur but statutaire, ni que ce but est réellement poursuivi. La quinzième partie requérante ne démontre pas qu'elle est directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, de sorte que son intérêt à agir n'est pas établi non plus. En outre, le Conseil des ministres conteste la capacité à agir de la treizième partie requérante, en ce que cette association a été dissoute, et celle des seizième, dix-septième et dix-huitième parties requérantes, qui ne justifient pas de la qualité en laquelle elles agissent. Enfin, en ce qui concerne les parties requérantes personnes physiques, le Conseil des ministres estime que le recours n'est recevable qu'en ce qu'il porte sur les articles 142, 169, 212 et 216, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025, étant donné que seules ces dispositions peuvent affecter directement et défavorablement la situation de ces parties.

A.2.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 considèrent que, par son arrêt n° 11/2026 du 15 janvier 2026 (ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.011), la Cour a déjà jugé que le recours était recevable, à tout le moins en ce qu'il est introduit par des personnes physiques.

A.2.4. Dans l'affaire n° 8590, le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de la partie requérante. Cette dernière est en effet employée dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée qui sera vraisemblablement renouvelé, si bien qu'elle n'est pas directement affectée par les dispositions attaquées, lesquelles concernent l'indemnisation du chômage. La partie requérante ne démontre pas être exposée à un risque particulier de perdre son emploi ni qu'elle éprouverait des difficultés particulières à en retrouver un en cas de non-renouvellement de son contrat. Par ailleurs, elle ne justifie pas d'un intérêt à soulever les moyens qu'elle invoque.

A.2.5. Dans les quatre affaires jointes, le Conseil des ministres soutient que la Cour doit en tout état de cause limiter son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement développés, c'est-à-dire aux articles 142, 169, 212 et 216, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025.

Quant au fond

En ce qui concerne l'affaire n° 8540

A.3.1. Bien qu'elle ne le présente pas formellement comme cela, la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution par les titres 5 et 6 de la loi du 18 juillet 2025, en ce que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage et l'augmentation de l'âge légal de la retraite seraient constitutives d'un recul significatif du degré de protection offert par la législation applicable, sans que ce recul soit raisonnablement justifié. Elle fait en substance valoir que les causes réelles des considérations financières invoquées par le législateur ne sont pas traitées, et que le choix de réaliser des économies précisément sur les allocations de chômage et sur les pensions n'est pas justifié d'un point de vue économique.

A.3.2. Le Conseil des ministres fait d'abord valoir que le droit belge n'a jamais reconnu un droit inconditionnel aux allocations de chômage sans limite dans le temps, de sorte qu'il ne saurait être question d'un recul en la matière. À supposer que ce recul soit établi, il ne saurait être qualifié de « significatif », dès lors que le législateur a adopté de nombreuses mesures compensatoires pour atténuer les effets de ce prétendu recul. En outre, la loi du 18 juillet 2025 n'a pas vocation à supprimer le droit aux allocations de chômage mais à en déterminer les conditions, afin de favoriser un retour rapide à l'emploi, de prévenir la dépendance aux prestations sociales et de garantir la viabilité du système de la sécurité sociale. Enfin, le Conseil des ministres souligne que les dispositions attaquées ont été adoptées après que leur nécessité et leur proportionnalité ont été rigoureusement examinées au regard de ces objectifs légitimes.

En ce qui concerne les griefs dirigés contre les modifications relatives au régime des pensions, le Conseil des ministres rappelle que les dispositions attaquées ne modifient en rien l'âge légal de la retraite. Ces modifications sont d'ampleur plus limitée et ne sont pas susceptibles d'entraîner un recul significatif du degré de protection d'un droit garanti par l'article 23 de la Constitution; tout au plus peuvent-elles avoir une incidence sur la protection de certaines catégories de personnes à la retraite contre le risque d'inflation, ce qui ne relève pas du champ de l'article 23 de la Constitution. Enfin, le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi des mesures de limitation temporaire de l'indexation des pensions les plus élevées, de surcroît justifiées par une volonté légitime d'assainissement budgétaire, seraient susceptibles de porter atteinte au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A.4.1. Bien qu'elle ne le présente, là aussi, pas formellement comme cela, la partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les dispositions attaquées, en ce que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage s'opère de manière rétroactive, dès lors qu'elle s'applique également aux personnes âgées de plus de 55 ans qui n'avaient pas, en 2025, un passé professionnel d'au moins 30 ans. Elle allègue par ailleurs que la loi attaquée entraîne un traitement discriminatoire de ces bénéficiaires, par rapport aux personnes qui sont suffisamment jeunes pour pouvoir s'adapter à la nouvelle législation.

A.4.2. Le Conseil des ministres conteste que les dispositions attaquées produisent leurs effets de manière rétroactive, puisqu'elles ne s'appliquent pas à des faits passés; tout au plus régissent-elles les conséquences futures de faits passés. Par ailleurs, le simple fait que la législation nouvelle opère une distinction entre les personnes selon qu'elles sont soumises à la législation nouvelle ou ancienne ne suffit pas à engendrer une discrimination ni à conférer à cette législation nouvelle un caractère rétroactif.

En ce qui concerne l'affaire n° 8547

A.5.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, en ce que cette disposition traite différemment, sans justification raisonnable, les chômeurs qui sont considérés comme des artistes, dont le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, et les autres chômeurs, dont le droit aux allocations est soumis à une limitation temporelle.

A.5.2. Le Conseil des ministres fait valoir que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent et qu'elle est raisonnablement justifiée. En effet, le statut d'artiste est marqué par la discontinuité des périodes de travail, par la multiplicité des employeurs et par la courte durée des contrats de travail, avec pour effet que les travailleurs relevant de cette catégorie sont exposés à une précarité spécifique, ce qui justifie qu'une protection particulière leur soit accordée, de même qu'à d'autres catégories de travailleurs également confrontés à cette précarité spécifique.

A.6.1. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10, 11, 22*ter* et 23 de la Constitution par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, en ce que cette disposition prévoit que le travailleur qui, à l'issue de la période durant laquelle il a touché des allocations de chômage, suit une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé conserve son droit aux allocations pendant la durée de cette formation. Sans qu'existe une justification raisonnable, cette catégorie de travailleurs est traitée plus favorablement que la catégorie des travailleurs qui suivent des formations préparant à un autre type d'emploi et celle des travailleurs qui, pour des raisons personnelles ou psychologiques, ne sont pas capables de travailler dans le secteur des soins de santé.

A.6.2. Le Conseil des ministres expose que l'exception critiquée qui est favorable aux personnes qui suivent une formation dans le secteur des soins de santé est justifiée par l'objectif légitime d'apporter une réponse à la pénurie de personnel soignant, afin de garantir la continuité et la stabilité des soins. Le Conseil des ministres rappelle par ailleurs que la situation des personnes en situation de handicap est suffisamment prise en compte dans une série de mécanismes de protection sociale, de sorte que l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025 ne saurait violer l'article 22*ter* de la Constitution. Enfin, il observe que la partie requérante n'expose pas en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé.

En ce qui concerne l'affaire n° 8577

Premier moyen

A.7.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 169 (première branche) et par l'article 142 (seconde branche) de la loi du 18 juillet 2025, de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec la partie I, paragraphes 1, 9, 10, 12, 13, 24 et 30, et les articles 1er, 9, 10 et 12 de la Charte sociale européenne révisée. Elles font valoir que la limitation dans le temps aussi bien du droit aux allocations de chômage (première branche) que du droit aux allocations d'insertion (seconde branche) entraîne un recul significatif du droit aux prestations sociales, sans que ce recul soit raisonnablement justifié. Les mesures compensatoires évoquées dans les travaux préparatoires ne changent rien au caractère significatif du recul opéré par les dispositions attaquées. Au demeurant, aucun des objectifs que le législateur annonce poursuivre – étant entendu que la légitimité de ces objectifs n'est pas contestée – n'est de nature à justifier ce recul, puisque les mesures attaquées ne sont pas pertinentes pour atteindre ces objectifs, ou sont à tout le moins disproportionnées.

A.7.2. Le Conseil des ministres soutient que les dispositions attaquées n'entraînent pas de recul significatif du degré de protection offert par la réglementation applicable, dès lors que le législateur a assorti la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage ou d'insertion d'une série de mesures compensatoires, parmi lesquelles l'assouplissement des conditions d'octroi des allocations (de chômage ou d'insertion), l'augmentation (en première période) de leur montant, l'existence du revenu d'intégration sociale pour les personnes qui ne parviennent pas à se réinsérer dans le marché du travail, l'augmentation du budget alloué aux CPAS, le renforcement des possibilités d'emploi dans l'économie sociale et l'existence d'exceptions à la limitation temporelle des allocations. Au demeurant, les dispositions attaquées poursuivent des objectifs d'intérêt général et sont proportionnées à ces objectifs, eu égard notamment aux mesures compensatoires précitées.

Second moyen, en sa première branche

A.8.1. Dans leur second moyen, en sa première branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec les articles 10, paragraphe 4, et 12 de la Charte sociale européenne révisée. Elles soutiennent en substance que le régime transitoire porte atteinte au droit au travail et au droit à la sécurité sociale des travailleurs qui ont été admis au droit aux allocations de chômage avant le 1er mars 2026 et qui sont visés par cette disposition législative, en ce que ces règles ont pour effet d'exclure, en premier lieu, les chômeurs les plus anciens du bénéfice de ce dernier droit.

A.8.2. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, le Conseil des ministres renvoie à ses développements relatifs au premier moyen. Il expose que les règles précitées sont compatibles avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Il précise que même si le droit aux allocations de chômage pouvait être qualifié de bien au sens de cette dernière disposition internationale, les mesures transitoires attaquées sont raisonnablement justifiées.

Second moyen, en sa deuxième branche

A.9.1. Dans leur second moyen, en sa deuxième branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec les articles 10, paragraphe 4, et 12 de la Charte sociale européenne révisée. Elles soutiennent que la règle énoncée dans la disposition attaquée fait naître une différence de traitement discriminatoire entre les personnes qui auront commencé à suivre une formation professionnelle avant le 1er janvier 2026, selon que cette formation permet ou non l'exercice d'un « métier en pénurie » au sens de cette disposition législative.

A.9.2. Le Conseil des ministres objecte que cette règle n'est pas discriminatoire, dès lors qu'elle poursuit un objectif légitime, qu'elle permet d'atteindre cet objectif et qu'elle est proportionnée.

Second moyen, en sa troisième branche

A.10.1. Dans leur second moyen, en sa troisième branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 212, § 1er, alinéa 3, 1°, *c)*, 2°, *b)*, et 3°, *b)*, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec les articles 10, paragraphe 4, et 12 de la Charte sociale européenne révisée. Elles exposent que les règles énoncées dans cette disposition portent aux droits aux prestations sociales des travailleurs concernés une atteinte qui ne peut être justifiée par aucune cause d'utilité publique.

A.10.2. Le Conseil des ministres observe qu'aucune des parties requérantes ne semble directement affectée par la disposition attaquée, de sorte que le second moyen, en sa troisième branche, est irrecevable. En outre, la requête ne permet pas à la Cour de déterminer quelle est la norme dont la violation est alléguée, ni *a fortiori* en quoi cette norme serait violée. Le Conseil des ministres ajoute que la disposition attaquée n'a en tout état de cause pas la portée que les parties requérantes lui attribuent.

Mémoires en intervention

A.11.1. Le Gouvernement wallon, partie intervenante, se référant pour l'essentiel à l'argumentation du Conseil des ministres, demande à la Cour de rejeter le recours. Il souligne en outre les « effets bénéfiques » que la réforme a selon lui déjà commencé à produire, à savoir l'augmentation du nombre d'inscriptions aux formations pour les chercheurs d'emploi et le retour à l'emploi de nombreuses personnes concernées par l'exclusion du droit aux allocations de chômage. Il relève également que le Parlement wallon a adopté le décret du 11 décembre 2025 « modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », qui élargit l'accès au dispositif du travail en agences locales pour l'emploi, ce qui atténue sensiblement les effets allégués de la réforme attaquée. Enfin, le Gouvernement wallon s'inscrit en faux contre l'affirmation des parties requérantes selon laquelle l'autorité fédérale n'a mené aucune concertation avec les entités fédérées.

A.11.2. Nathalie Tassin, Marvin Aramesh, Mustapha Ouriaghli et Alessandro Grumelli, parties intervenantes, demandent en substance à la Cour d'accueillir le recours et d'annuler les dispositions attaquées. L'intervention d'Alessandro Grumelli est identique au recours qu'il a introduit dans l'affaire n° 8590.

A.11.3. Le Conseil des ministres soutient que l'intervention de Marvin Aramesh et celle d'Alessandro Grumelli sont irrecevables, tant à défaut d'intérêt que parce que les mémoires en intervention ne contiennent aucune observation qui soit en rapport avec les moyens formulés dans la requête.

En ce qui concerne l'affaire n° 8590

A.12.1. La partie requérante prend quatre moyens de la violation, par le titre 5, chapitre 1er, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec de nombreuses normes de droit international.

A.12.2. Le Conseil des ministres considère que les moyens sont irrecevables, puisque la partie requérante n'identifie pas clairement les normes qu'elle attaque, ni ne démontre de quelle façon celles-ci violeraient une ou plusieurs normes dont la Cour assure le respect. Partant, le Conseil des ministres n'est pas en mesure de présenter une défense utile.

- B -

Quant à la loi-programme du 18 juillet 2025 et à son contexte

B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre la loi-programme du 18 juillet 2025 (ci-après : la loi du 18 juillet 2025), et plus précisément contre son titre 5 (« Emploi »), lequel se compose des articles 88 à 219 de cette loi.

B.1.2. Dans l'affaire n° 8540, la partie requérante sollicite également l'annulation du titre 6 (« Pensions ») de la loi du 18 juillet 2025, lequel se compose des articles 220 à 234 de cette loi.

B.2.1. Comme l'indique son intitulé, le chapitre 1er du titre 5 de la loi du 18 juillet 2025 apporte des modifications à la « réglementation du chômage ».

La première section dudit chapitre 1er, qui contient les articles 88 et 89, modifie l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 « concernant la sécurité sociale des travailleurs ». Les articles 90 à 191 de la loi du 18 juillet 2025, qui composent la section 2 du chapitre précité, ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991). Les articles 192 à 206 de la loi du 18 juillet 2025, qui composent la section 3 du chapitre précité, ont pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 « portant les modalités d'application de la réglementation du chômage ». Les articles 207 à 216 de la même loi, qui composent la section 4 du même chapitre, règlent l'entrée en vigueur de ce chapitre et contiennent des « dispositions transitoires ».

B.2.2. Ce chapitre 1er réforme le régime des allocations en cas de chômage, en particulier les allocations de chômage et les allocations d'insertion. Il ressort des travaux préparatoires de cette réforme que le législateur poursuit trois objectifs. Tout d'abord, un objectif de politique

de l'emploi consistant à augmenter le taux d'emploi à 80 % d'ici 2029 (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 87). Ensuite, le législateur entend garantir la « viabilité du système social » : d'après les travaux préparatoires, en incitant au retour des bénéficiaires d'allocations de chômage, ainsi qu'à l'entrée rapide des bénéficiaires d'allocations d'insertion, sur le marché de l'emploi, « la réforme contribuera [...] au financement de la sécurité sociale qui connait une situation de déficit toujours plus importante » (*ibid.*, p. 88). Enfin, le législateur poursuit également un objectif budgétaire, dans la mesure où, « [b]ien que l'objectif premier de la réforme ne soit pas budgétaire, la limitation des allocations de chômage dans le temps permettra indéniablement de réaliser d'importantes économies budgétaires » (*ibid.*, p. 89).

B.3. Le chapitre 2 (« Congé parental pour les parents d'accueil ») du titre 5 de la loi du 18 juillet 2025 introduit un droit au congé parental pour les travailleurs qui accueillent un enfant dans le cadre d'un placement familial de longue durée, en vue de s'occuper de cet enfant.

B.4. Le titre 6 de la loi du 18 juillet 2025 prévoit la limitation temporaire de l'indexation des « pensions légales » au sens de l'article 220, 1°, de cette loi (chapitre 1er), la modification des règles relatives au plafond en cas de cumul de plusieurs pensions du secteur public entre elles ou le cumul de ces pensions avec une pension de travailleur salarié ou indépendant (chapitre 2), ainsi que la déduction de la cotisation de responsabilisation (chapitre 3).

Quant à l'étendue des recours

B.5.1. Les parties requérantes sollicitent respectivement l'annulation totale des titres 5 et 6 de la loi du 18 juillet 2025 (affaire n° 8540), l'annulation du chapitre 1er de ce titre 5, qui comprend les articles 88 à 216 de cette loi (affaires n^{os} 8577 et 8590), et l'annulation de l'article 169 de la même loi (affaire n° 8547).

B.5.2. La Cour détermine l'étendue des recours en annulation en fonction du contenu des requêtes, et en particulier de l'exposé des moyens. Elle limite son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés. Elle ne peut annuler que ces dispositions

et, le cas échéant, des dispositions qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.5.3. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs formulés par les parties requérantes sont dirigés contre les articles 142, 169, 212 et 216 de la loi du 18 juillet 2025. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions. Les modalités précises de cette réforme, qui ne font pas l'objet des griefs présentés dans les recours présentement examinés, mais bien dans les affaires n^{os} 8629, 8632 et 8634, ne sont donc pas examinées.

Quant à la recevabilité

B.6. Dans les quatre affaires jointes, le Conseil des ministres soutient que les recours sont à tout le moins partiellement irrecevables, pour défaut de capacité ou d'intérêt à agir d'au moins une des parties requérantes, ou pour défaut d'exposé des moyens ou des griefs.

En ce qui concerne l'intérêt

B.7. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.8.1. Les parties requérantes dans les affaires n^os^ 8540 et 8547 sont des personnes physiques qui indiquent être sans emploi et percevoir des allocations de chômage depuis plusieurs années au moment du dépôt de leur requête.

Ces parties requérantes justifient dès lors d'un intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, qui modifient de nombreuses règles fixant les conditions auxquelles un travailleur a droit à des allocations en cas de chômage.

B.8.2. La deuxième partie requérante dans l'affaire n° 8577 est une association sans but lucratif qui a pour objet de « lutter contre l'exclusion, notamment par la mobilisation pour un emploi et/ou un revenu décent pour tous », ce qui lui permet entre autres de « se prévaloir en justice [pour] défendre les droits, les intérêts matériels et moraux des jeunes, des jeunes travailleurs avec ou sans emploi et des allocataires sociaux » (article 3 de ses statuts). Cette association dispose de l'intérêt requis pour solliciter l'annulation des dispositions attaquées.

Dès lors qu'une des parties requérantes dans l'affaire n° 8577 justifie de l'intérêt requis, il n'y a pas lieu d'examiner la capacité ou l'intérêt à agir des autres parties requérantes.

B.8.3. La partie requérante dans l'affaire n° 8590 expose être un travailleur salarié dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, la qualité de travailleur suffit à justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions qui limitent dans le temps le droit aux allocations de chômage. En effet, en cas de non-renouvellement de son contrat, cette partie pourrait être amenée à solliciter de telles allocations.

En ce qui concerne l'exposé des moyens et des griefs

B.9. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect,

celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Cette exigence n'est pas de pure forme. Elle vise à permettre à la Cour d'effectuer pleinement son contrôle de constitutionnalité et aux autorités visées à l'article 76 de la même loi spéciale de décider en connaissance de cause d'intervenir ou non dans la procédure et, le cas échéant, de répondre utilement aux moyens.

B.10.1. Dans les affaires n^{os} 8540 et 8547, il ressort des mémoires du Conseil des ministres qu'il a pu répondre de manière adéquate aux griefs formulés par les parties requérantes, de sorte qu'il y a lieu de rejeter l'*exceptio obscuri libelli*.

B.10.2. Dans l'affaire n° 8590, la partie requérante consacre de longs développements à la démonstration d'un consensus scientifique sur les liens entre paupérisation de la population et augmentation des risques de violences intrafamiliales et sexuelles. Elle n'expose cependant pas clairement en quoi les dispositions qu'elle attaque violeraient les normes de contrôle qu'elle invoque. En conséquence, le recours dans l'affaire n° 8590 est irrecevable.

En ce qui concerne la recevabilité des interventions

B.11.1. Dans l'affaire n° 8577, quatre personnes physiques et le Gouvernement wallon ont introduit un mémoire en intervention.

B.11.2. Les griefs invoqués par les parties intervenantes ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où ils correspondent aux moyens formulés dans les requêtes. En effet, l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne permet pas, contrairement à l'article 85, que de nouveaux moyens soient formulés dans un mémoire en intervention.

B.11.3. Le mémoire de la deuxième partie intervenante ne contient pas d'observations en lien avec les moyens formulés dans la requête. Le mémoire de la quatrième partie intervenante

formule exclusivement des moyens nouveaux. Par conséquent, ces interventions sont irrecevables.

Quant au fond

B.12. La Cour examine les recours comme suit :

1. Les moyens dirigés contre l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, lequel prévoit expressément la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage, et plus particulièrement :

a) au regard de l'article 23 de la Constitution (premier moyen dans l'affaire n° 8540 et premier moyen, en sa première branche, dans l'affaire n° 8577) (B.16-B.26.4);

b) au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (premier et second moyens dans l'affaire n° 8547) (B.27-B.34.2);

2. Le moyen dirigé contre l'article 142 de la loi du 18 juillet 2025, lequel prévoit la réduction à un an du droit aux allocations d'insertion (premier moyen, en sa seconde branche, dans l'affaire n° 8577) (B.35-B.45);

3. Les moyens dirigés contre les articles 212 et 216 de la loi du 18 juillet 2025, qui contiennent des « dispositions transitoires » (second moyen dans l'affaire n° 8540 et second moyen, en ses trois branches, dans l'affaire n° 8577), et plus particulièrement :

a) le moyen dirigé contre l'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025, qui prévoit la limitation dans le temps du droit aux allocations des bénéficiaires qui ont été admis avant le 1er mars 2026 (B.53-B.62);

b) les moyens dirigés contre l'article 212, § 2, de la loi du 18 juillet 2025, qui prévoit une dérogation à la limitation dans le temps du droit aux allocations en faveur des bénéficiaires qui ont atteint l'âge de 55 ans et prouvent un passé professionnel suffisant (B.63-B.74.2);

c) le moyen dirigé contre l'article 216 de la loi du 18 juillet 2025, qui prévoit la prolongation du droit aux allocations des bénéficiaires qui, au 1er janvier 2026, suivaient une formation préparant à un métier en pénurie (B.75-B.80).

1. *En ce qui concerne la limitation expresse dans le temps du droit aux allocations de chômage (article 169 de la loi du 18 juillet 2025)*

B.13.1. L'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 remplace l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, lequel déterminait le montant de l'allocation de chômage. Depuis ce remplacement, cette disposition prévoit expressément la limitation dans le temps des allocations de chômage :

« § 1er. Le chômeur complet qui, en application des articles 30 ou 33, est admis au droit aux allocations, acquiert ce droit pour une période de douze mois, calculée de date à date à partir de la date de la demande d'allocations. Cette période de douze mois est appelée la première période d'indemnisation.

Le droit aux allocations pendant douze mois est élargi d'un mois par période de passé professionnel de 104 journées de travail ou journées assimilées, ou, s'il s'agit d'une admission en application de l'article 33, de 104 demi-journées de travail ou journées assimilées. Il est uniquement tenu compte du passé professionnel qui est acquis au moment où le chômeur est admis au droit aux allocations en application des articles 30 ou 33. L'élargissement est en outre limité à un maximum de douze mois. La période durant laquelle le droit aux allocations est élargi avec un maximum de douze mois, est appelée deuxième période d'indemnisation.

Pour l'élargissement du droit aux allocations visé à l'alinéa 2, il n'est pas tenu compte pour la détermination du passé professionnel des journées de travail ou des journées assimilées :

1° qui ont été prises en compte pour les 312 journées de travail ou journées assimilés requises pour une admission au bénéfice des allocations en application des articles 30 ou 33;

2° qui ont déjà été prises en compte lors d'une admission antérieure au bénéfice des allocations en application des articles 30 ou 33 pour un élargissement de la période de douze mois. Plus précisément, il n'est plus tenu compte d'une tranche de 104 journées complètes ou demi-journées de passé professionnel à partir du moment où le chômeur, durant le mois au cours duquel le droit à un élargissement de la tranche de 104 journées lui a été accordé, a bénéficié d'au moins un jour d'allocations ou si un événement s'est produit au cours de ce mois qui ne peut pas entrer en ligne de compte pour l'application de l'article 116, § 1er;

3° qui, pour l'application du paragraphe 2 tel qu'il était d'application avant l'entrée en vigueur de cette disposition, ont été prises en compte en tant que passé professionnel ayant donné lieu à une prolongation de la deuxième période d'indemnisation qui a effectivement abouti à l'octroi d'un avantage;

4° qui ont été prises en compte en tant que passé professionnel utilisé pour déterminer la durée de la période visée à l'article 212, § 1er, alinéa 2, de la loi-programme du 18 juillet 2025 qui a effectivement abouti à l'octroi d'un avantage.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps pour les travailleurs suivants :

1° le travailleur visé à l'article 28, § 3;

2° le travailleur qui, au moment de la demande d'allocations à la suite de laquelle le droit aux allocations a été constaté en application des articles 30 ou 33, a atteint l'âge de 55 ans et qui prouve un passé professionnel suffisant;

3° le travailleur bénéficiant d'allocations en application de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise;

4° le travailleur qui, en application de l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand et portant des mesures diverses, bénéficie de l'allocation visée à l'article 78, tel qu'il était d'application jusqu'au 30 juin 2004;

5° le travailleur auquel le droit à l'allocation de sauvegarde visée à l'article 27, 20°, a été octroyé, dans les conditions prévues pour le maintien de cette allocation;

6° le travailleur qui a été admis au droit à l'allocation du travail des arts visée à l'article 27, 24°, dans les conditions prévues pour le maintien de cette allocation;

7° le travailleur dont le droit à l'allocation du travail des arts visée à l'article 27, 24°, a pris fin et qui peut prétendre à une allocation forfaitaire en application de l'article 114*bis*.

Pour l'application de l'alinéa 1er, 2°, le travailleur est présumé prouver un passé professionnel suffisant s'il prouve au moins 31 ans de passé professionnel, calculé conformément à l'article 119, 3°.

Le nombre requis d'années de passé professionnel visé à l'alinéa 1er, 2°, et à l'alinéa 2, est relevé à :

1° 32 ans, lorsque l'admissibilité au droit aux allocations est constatée en 2027;

2° 33 ans, lorsque l'admissibilité au droit aux allocations est constatée en 2028;

3° 34 ans, lorsque l'admissibilité au droit aux allocations est constatée en 2029;

4° 35 ans, lorsque l'admissibilité au droit aux allocations est constatée en 2030.

Une fois qu'il est constaté que, en application de l'alinéa 1er, 2°, le droit du travailleur n'est pas limité dans le temps, ce droit reste octroyé sans limitation dans le temps lorsque l'admissibilité de ce travailleur est ultérieurement à nouveau constaté[e] même si, à ce moment, il ne remplit plus les conditions relatives au passé professionnel requis à cette date en application de l'alinéa 3.

§ 2/1. Le travailleur qui, à l'expiration de la période pendant laquelle le droit a été octroyé en application du paragraphe 1er, éventuellement prolongée conformément à l'article 116, §§ 1er, 2 et 3, suit une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant, pour laquelle une dispense est accordée par le service régional de l'emploi, conserve le droit aux allocations pendant toute la durée ininterrompue de cette formation, dans la limite d'une période se terminant un an après la durée minimale totale normale de la formation, et en tout cas au plus tard cinq ans à compter du moment où la formation a débuté. Cet avantage ne peut être octroyé qu'une seule fois durant l'ensemble de la carrière professionnelle.

Les périodes de vacances ne constituent pas une interruption pour l'application de l'alinéa 1er.

Les formations visées à l'alinéa 1er sont déterminées par le ministre, sur proposition des services régionaux de l'emploi compétents.

La mesure introduite par le présent paragraphe fera l'objet d'une évaluation avant le 1er janvier 2028.

§ 3. Pendant la première période d'indemnisation visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, le montant journalier de l'allocation de chômage du chômeur complet est fixé en fonction d'un pourcentage de la rémunération journalière moyenne, de la catégorie familiale à laquelle le chômeur appartient, visée à l'article 110, du montant limite applicable, visé à l'article 111, et de la durée du chômage.

Durant les trois premiers mois de la première période d'indemnisation, le travailleur a droit à un montant d'allocation de 65 % de la rémunération journalière moyenne qui a été prise en considération au début du chômage comme base de calcul de l'allocation de chômage, limitée à la limite salariale A1 fixée à l'article 111.

Durant les mois quatre à six de la première période d'indemnisation, le travailleur a droit à un montant d'allocations de 60 % de la rémunération journalière moyenne qui a été prise en considération au début du chômage comme base de calcul de l'allocation de chômage, limitée à la limite salariale A2 fixée à l'article 111.

Durant les mois sept à douze de la première période d'indemnisation, le travailleur a droit à un montant d'allocation de 60 % de la rémunération journalière moyenne qui a été prise en considération au début du chômage comme base de calcul de l'allocation de chômage, limitée à la limite salariale B fixée à l'article 111.

§ 4. Durant la deuxième période d'indemnisation, visée au paragraphe 1er, alinéa 2, le montant journalier de l'allocation est fixé :

1° pour le travailleur qui, au moment de la demande d'allocations à la suite de laquelle le droit aux allocations a été constaté en application des articles 30 ou 33, prouve un passé professionnel suffisant au sens du paragraphe 2, alinéas 2 et 3, au montant journalier minimum de l'allocation de chômage pour la catégorie familiale à laquelle le chômeur appartient, tel que prévu à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, ou 3°, *d)*;

2° pour le travailleur qui n'est pas visé au 1°, au montant journalier minimum de l'allocation de chômage pour la catégorie familiale à laquelle le chômeur appartient, tel que prévu à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, ou 3°, *e)*.

§ 5. Par dérogation aux paragraphes précédents, le montant journalier de l'allocation de chômage du travailleur qui bénéficie de la dispense prévue à l'article 90 s'élève à 8,62 euros.

§ 6. Le montant journalier de l'allocation de chômage du chômeur temporaire est fixé à :

1° 65 % de la rémunération journalière moyenne, lorsque le contrat de travail du travailleur est suspendu pour cause de force majeure au sens de l'article 26 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;

2° 60 % de la rémunération journalière moyenne, lorsque le contrat de travail du travailleur est suspendu pour un autre motif.

L'allocation visée au présent paragraphe est fixée en tenant compte du montant limite C visé à l'article 111.

Pour le travailleur qui bénéficie de l'allocation de garantie de revenus et qui est mis en chômage temporaire, le montant journalier de l'allocation de chômage est égal au montant de l'allocation de référence fixée en vertu de l'article 131*bis*, § 2*bis*, alinéa 5, divisé par 26.

§ 7. Par dérogation aux paragraphes précédents, lorsque l'exécution du contrat d'apprentissage est temporairement, soit totalement soit partiellement, suspendue, le montant journalier de l'allocation de chômage pour l'apprenti correspond au montant prévu à l'article 124, alinéa 1er, pour le travailleur âgé de moins de 18 ans. L'article 115 n'est pas applicable à ces montants.

§ 8. Par dérogation aux paragraphes 3 et 4, le montant journalier de l'allocation de chômage du travailleur visé à l'article 28, § 3, quelle que soit la durée du chômage ou la catégorie familiale à laquelle le travailleur appartient, est fixé à 60 % de la rémunération journalière moyenne, limité au plafond salarial C prévu à l'article 111.

§ 9. La décision par laquelle, en application du paragraphe 1er, le droit aux allocations de chômage est accordé pour une période limitée dans le temps, n'est pas, pour l'application de l'article 146, alinéa 4, 1°, considérée comme une décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations ».

B.13.2. Le système qui était en vigueur avant ce remplacement peut être résumé comme suit. Le droit aux allocations de chômage était exprimé en « périodes d'indemnisation », qui étaient elles-mêmes divisées en plusieurs phases. On distinguait ainsi une « première période d'indemnisation » de douze mois, divisée en trois phases (de six, trois et trois mois), une « deuxième période d'indemnisation », qui débutait après douze mois de chômage et qui était divisée en deux phases, la seconde phase étant elle-même subdivisée en phases intermédiaires, et enfin une « troisième période d'indemnisation » de durée indéterminée. La durée de cette deuxième période dépendait du passé professionnel du bénéficiaire, mais elle était de deux mois au minimum et de 36 mois au maximum. La troisième période pouvait donc débuter au plus tôt après quatorze mois de chômage et au plus tard après quatre ans de chômage.

B.13.3. Depuis le remplacement de l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, le droit aux allocations de chômage est limité à une période de douze mois à partir de la date de la demande d'allocations. Cette période est qualifiée de « première période d'indemnisation ».

Ce droit aux allocations de chômage peut être prolongé pour une « deuxième période d'indemnisation » de douze mois au maximum. La durée de cette deuxième période dépend du passé professionnel du bénéficiaire : chaque période de passé professionnel de 104 journées de travail (ou de journées assimilées) donne droit à la prolongation du droit aux allocations pour une durée d'un mois. Il n'est cependant pas tenu compte des journées qui ont été utilisées pour ouvrir le droit aux allocations conformément aux articles 30 ou 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tels qu'ils ont été respectivement remplacé et modifié par les articles 98 et 101 de la loi du 18 juillet 2025, ou qui ont précédemment été prises en considération pour octroyer un mois supplémentaire de droit aux allocations.

B.14. Sous l'empire de l'ancienne réglementation comme de la nouvelle, le droit aux allocations de chômage est soumis à des conditions, notamment de disponibilité sur le marché de l'emploi et de recherche active d'emploi (articles 56 à 59*decies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

B.15.1. Le montant maximum de l'allocation journalière de chômage est calculé sur la base de la situation familiale du bénéficiaire, ainsi que sur la base de la rémunération perçue

par ce dernier préalablement à la perte de son emploi, le montant de cette rémunération étant, pour le calcul du montant de l'allocation, soumis à un plafond, qualifié de « limite salariale », déterminé à l'article 111 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le montant minimum de l'allocation, fixé à l'article 115 du même arrêté royal, ne dépend en revanche que de la situation familiale du bénéficiaire et ne tient pas compte de sa rémunération antérieure.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 « modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131*septies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage **»,** le montant de l'allocation est dégressif.

B.15.2. Avant le remplacement de l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, le montant de l'allocation de chômage diminuait en fonction des périodes et des phases d'indemnisation. En troisième période d'indemnisation, le montant de l'allocation de chômage était forfaitaire et ne tenait plus compte de la dernière rémunération perçue par le travailleur. Sa situation familiale, en revanche, était encore prise en compte.

B.15.3. Depuis le remplacement de l'article 114, précité, par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, le montant de l'allocation de chômage décroît à partir du quatrième mois de la première période d'indemnisation, puis une nouvelle fois à partir du septième mois de cette première période (§ 3). Lors de la deuxième période d'indemnisation, l'allocation est forfaitaire et ne dépend plus que de la situation familiale du travailleur (§ 4).

a) L'article 169 de la loi du 18 juillet 2025 au regard de l'article 23 de la Constitution

B.16. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8540 et 8577 prennent respectivement un premier moyen et un premier moyen, en sa première branche, de la violation, par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, de l'article 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution, lu

ou non en combinaison avec les articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec la partie I, paragraphes 1, 9, 10, 12, 13, 24 et 30, et les articles 1er, 9, 10 et 12 de la Charte sociale européenne révisée. Elles font valoir, en substance, que la disposition attaquée entraîne un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale, sans que ce recul soit raisonnablement justifié.

B.17.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« 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 :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

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

[...] ».

B.17.2. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit le droit au travail. Il dispose :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.

2. Les mesures que chacun des Etats parties au présent Pacte prendra en vue d'assurer le plein exercice de ce droit doivent inclure l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales ».

L'article 9 du même Pacte dispose :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales ».

B.17.3. Les articles 1er, 9, 10 et 12 de la Charte sociale européenne révisée disposent :

« Article 1 – Droit au travail

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent :

1. à reconnaître comme l'un de leurs principaux objectifs et responsabilités la réalisation et le maintien du niveau le plus élevé et le plus stable possible de l'emploi en vue de la réalisation du plein emploi;

2. à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris;

3. à établir ou à maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs;

4. à assurer ou à favoriser une orientation, une formation et une réadaptation professionnelles appropriées ».

« Article 9 – Droit à l'orientation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'orientation professionnelle, les Parties s'engagent à procurer ou promouvoir, en tant que de besoin, un service qui aidera toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, à résoudre les problèmes relatifs au choix d'une profession ou à l'avancement professionnel, compte tenu des caractéristiques de l'intéressé et de la relation entre celles-ci et les possibilités du marché de l'emploi; cette aide devra être fournie, gratuitement, tant aux jeunes, y compris les enfants d'âge scolaire, qu'aux adultes ».

« Article 10 – Droit à la formation professionnelle

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties s'engagent :

1. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y compris celles qui sont handicapées, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, et à accorder des moyens permettant l'accès à l'enseignement technique supérieur et à l'enseignement universitaire d'après le seul critère de l'aptitude individuelle;

2. à assurer ou à favoriser un système d'apprentissage et d'autres systèmes de formation des jeunes garçons et filles, dans leurs divers emplois;

3. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin :

a. des mesures appropriées et facilement accessibles en vue de la formation des travailleurs adultes;

b. des mesures spéciales en vue de la rééducation professionnelle des travailleurs adultes, rendue nécessaire par l'évolution technique ou par une orientation nouvelle du marché du travail;

4. à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, des mesures particulières de recyclage et de réinsertion des chômeurs de longue durée;

5. à encourager la pleine utilisation des moyens prévus par des dispositions appropriées telles que :

a. la réduction ou l'abolition de tous droits et charges;

b. l'octroi d'une assistance financière dans les cas appropriés;

c. l'inclusion dans les heures normales de travail du temps consacré aux cours supplémentaires de formation suivis pendant l'emploi par le travailleur à la demande de son employeur;

d. la garantie, au moyen d'un contrôle approprié, en consultation avec les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, de l'efficacité du système d'apprentissage et de tout autre système de formation pour jeunes travailleurs, et, d'une manière générale, de la protection adéquate des jeunes travailleurs ».

« Article 12 – Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties s'engagent :

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale;

2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale;

3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut;

4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer :

a. l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties;

b. l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties ».

B.18.1. Le législateur dispose d'une marge d'appréciation étendue en matière socio-économique, ce qui est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la politique relative aux allocations de chômage. La Cour ne peut sanctionner le choix politique du législateur ainsi que les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.18.2. Le droit aux allocations de chômage relève du droit à la sécurité sociale prévu à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.18.3. L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré.

B.19. L'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 prévoit expressément la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage. Il implique donc la transition d'un droit aux allocations non expressément limité dans le temps à un droit aux allocations en principe limité à douze mois, mais éventuellement prolongé de douze mois supplémentaires au maximum, en fonction du passé professionnel du bénéficiaire concerné, ce droit étant également assorti de plusieurs exceptions.

Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État (CE, avis n° 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, pp. 211-212), et contrairement à ce qu'affirme le législateur dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001,

p. 83), une telle transition constitue un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale.

B.20.1. Comme il est dit en B.2.2, la limitation expresse dans le temps du droit aux allocations de chômage vise un triple objectif : un objectif d'augmentation du taux d'emploi, un objectif de garantie de la « viabilité du système social » et un objectif budgétaire.

B.20.2. Les parties requérantes ne contestent pas que ces objectifs, en particulier le premier, sont légitimes.

B.20.3. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont il dispose, le législateur a raisonnablement pu considérer que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage était susceptible de produire des effets positifs sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires d'allocations de chômage, et donc qu'elle apparaissait comme pertinente au regard de l'objectif d'augmentation du taux d'emploi.

B.21.1. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur indique avoir « été particulièrement attentif au respect du principe constitutionnel du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine sous l'angle du droit à la sécurité sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 81) et qu'il a tenu à inscrire l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 « dans le contexte d'un ensemble de mesures gouvernementales » (*ibid.*, p. 70).

B.21.2. À cet égard, les travaux préparatoires indiquent que « la limitation dans le temps des allocations de chômage prévue par la présente réforme s'accompagne de mesures compensatoires fortes ». Selon le législateur, ces mesures sont : la possibilité d'augmentation du montant de l'allocation lors de la première période d'indemnisation, l'assouplissement des conditions d'accès au droit aux allocations de chômage, l'existence de prestations sociales non contributives octroyées par les CPAS dont peuvent bénéficier les personnes qui arrivent à la limite temporelle des allocations de chômage, le financement supplémentaire accordé aux CPAS afin de compenser l'augmentation du nombre de personnes qui introduiront des demandes pour bénéficier de ces prestations non contributives, le caractère similaire des

montants de l'ancienne allocation de chômage en troisième période d'indemnisation et du revenu d'intégration sociale, le renforcement des possibilités d'emploi dans l'économie sociale et le fait que certaines catégories de chômeurs ne sont pas soumises à la limitation temporelle du droit aux allocations de chômage (*ibid.*, pp. 83-84).

B.21.3. Ces « mesures compensatoires » sont des éléments dont la Cour tient notamment compte afin de contrôler si le recul significatif visé en B.19 est raisonnablement justifié au regard des objectifs visés en B.20.1.

B.22. L'existence du droit à l'aide sociale est un élément dont la Cour tient compte afin de vérifier si le recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale visé en B.19 est raisonnablement justifié. Pour autant, la seule possibilité de bénéficier de prestations relevant de ce droit à l'aide sociale ne saurait suffire à justifier un tel recul significatif**,** sous peine de vider de tout contenu l'obligation de *standstill* précitée.

B.23.1. L'article 98, non attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 remplace l'article 30 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, lequel règle les conditions d'admissibilité du travailleur à temps plein aux allocations de chômage.

Avant ce remplacement, pour être admis aux allocations, le travailleur âgé de moins de 36 ans devait accomplir un stage de 312 jours de travail (ou assimilés) au cours des 21 mois précédant immédiatement sa demande d'allocations; le stage du travailleur âgé de 36 ans à moins de 50 ans devait compter 468 jours de travail au cours des 33 mois précédant sa demande; le travailleur âgé de 50 ans au moins devait prouver 624 jours de travail au cours des 42 mois précédant sa demande.

Dorénavant, tout travailleur à temps plein doit, pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, accomplir un stage comportant 312 journées de travail (ou journées assimilées) au cours des 36 mois qui précèdent immédiatement la demande d'allocations.

B.23.2. Il en résulte un assouplissement des conditions d'admissibilité aux allocations de chômage par rapport à l'ancienne réglementation. En outre, la limitation du droit aux allocations à une période de douze mois, éventuellement prolongée de douze mois au maximum en fonction du passé professionnel du travailleur, ne constitue pas un maximum absolu sur toute la durée de la carrière. En effet, un travailleur peut être admis à nouveau au bénéfice des allocations de chômage après une précédente indemnisation, à la condition de démontrer une nouvelle fois 312 journées de travail dans les 36 mois précédant immédiatement la nouvelle demande d'allocations.

B.24.1. L'article 114, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, après son remplacement par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, détermine la manière dont le montant de l'allocation journalière est calculé lors de la première période d'indemnisation, compte tenu de la situation familiale du bénéficiaire et de la limite salariale fixée à l'article 111 du même arrêté royal.

En vertu de l'article 167, non attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, la limite salariale – et donc le montant maximal de cette allocation journalière – est portée à 92,3956 euros (non indexés) lors des trois premiers mois (75,8270 euros en vertu de la version précédente de l'article 111 précité) et à 86,8727 euros (non indexés) du quatrième au sixième mois (75,8270 euros précédemment). Du septième au douzième mois d'indemnisation, la limite salariale prise en compte est la même que celle qui était appliquée lors des septième à douzième mois sous l'empire de la réglementation antérieure, de sorte que le montant maximal de l'allocation journalière n'augmente pas.

Le montant minimum de l'allocation journalière, fixé à l'article 115 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, est également augmenté « afin de pouvoir réaliser une certaine dégressivité pour les bas salaires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 127). En substance, il découle du remplacement de cet article 115 par l'article 171, non attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 que le montant minimum de l'allocation est augmenté de 10 % lors des six premiers mois d'indemnisation, et ce, pour toutes les situations familiales.

B.24.2. En revanche, lors de la deuxième période d'indemnisation, comme il est dit en B.15.3, l'allocation est forfaitaire et correspond au montant journalier minimum prévu à

l'article 115 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en fonction de la situation familiale du travailleur (article 114, § 4, du même arrêté royal, tel qu'il a été remplacé par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025). Sous l'empire de l'ancienne réglementation, le montant de l'allocation dépendait encore de la dernière rémunération du travailleur.

B.24.3. Il découle de ce qui précède que le montant de l'allocation de chômage est augmenté, durant les six premiers mois d'indemnisation, pour les personnes dont le revenu journalier moyen est supérieur à l'ancienne limite salariale C ainsi que pour les personnes dont le revenu journalier moyen est inférieur au nouveau montant journalier minimum de l'allocation. En revanche, pour les personnes dont le revenu journalier moyen est inférieur à l'ancienne limite salariale C, mais supérieur au nouveau montant minimum, l'allocation de chômage perçue lors des six premiers mois n'est pas augmentée.

B.24.4. Enfin, lors de la deuxième période d'indemnisation, c'est-à-dire à partir du treizième mois d'indemnisation, l'allocation est forfaitaire et correspond au montant minimum de l'allocation fixé à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, et 3°, *d)* et *e),* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, soit un montant inférieur à celui qui était octroyé lors de la deuxième période d'indemnisation sous l'empire de la réglementation antérieure. Il s'ensuit que, sur l'ensemble des deux périodes d'indemnisation, le montant total des allocations dont bénéficie un travailleur est inférieur à celui qui aurait été attribué à ce même travailleur durant les 24 premiers mois d'indemnisation sous l'empire de la réglementation antérieure.

Ce constat s'inscrit toutefois dans la logique de l'objectif du législateur de « rendre [l]es allocations [de chômage] plus incitatives au retour à l'emploi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 87) afin d'augmenter le taux d'emploi. Il n'est en effet pas déraisonnable de considérer que l'octroi d'une allocation plus élevée, pour certaines catégories de bénéficiaires, lors des six premiers mois, puis d'une allocation plus faible lors des mois suivants, soit de nature à inciter les bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi.

B.25.1. L'article 114, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été remplacé par l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, prévoit une série de dérogations à la

limitation dans le temps du droit aux allocations. Le législateur précise que ces dérogations concernent :

« - [l]es travailleurs des ports et [l]es pêcheurs de mer reconnus, [l]es débardeurs et [l]es trieurs de poissons. Ces chômeurs complets ont dans les faits une occupation qui est similaire à celle d'un travailleur dont le contrat est suspendu à la suite de chômage temporaire. Or, le droit des chômeurs temporaires n'est pas limité dans le temps;

- [l]es travailleurs qui, au moment où ils prouvent leur admissibilité, ont atteint l'âge de 55 ans et justifient d'un passé professionnel d'au moins 31 années;

- [l]es travailleurs qui bénéficient du régime de chômage avec complément d'entreprise. Dans ce régime, il est exigé un passé professionnel qui varie entre 35 et 40 années. De plus, ce régime est en voie d'extinction (sauf pour des raisons médicales, qui concernent très peu de travailleurs);

- [l]es travailleurs moins valides qui sont occupés dans une entreprise de travail adapté et qui, à la suite de l'abrogation de l'article 78 avec effet au 1er juillet 2004, continuent à avoir droit aux allocations pendant la durée de leur occupation en application des dispositions transitoires;

- [l]es travailleurs à qui le droit aux allocations de sauvegarde a été octroyé, après la fin de leur doit aux allocations d'insertion, et dans les limites des conditions de maintien de cette allocation;

- [l]es travailleurs qui ont été admis au bénéfice des allocations du travail des arts, et dans les limites des conditions de maintien de cette allocation;

- [l]es travailleurs dont le droit à l'allocation du travail des arts a pris fin et qui peuvent faire usage du filet de sécurité financier et qui peuvent encore prétendre en principe à une allocation forfaitaire à durée indéterminée.

Conformément à l'accord de gouvernement, la condition de passé professionnel pour le travailleur âgé d'au moins 55 ans est graduellement relevée à 35 années de carrière en 2030.

Le travailleur qui n'est pas soumis à la limitation dans le temps, car il a justifié d'un passé professionnel suffisant au moment de son admissibilité, ne doit plus démontrer lors d'une admissibilité ultérieure qu'il remplit à nouveau [les] conditions de passé professionnel. Le droit à l'absence de limitation dans le temps lui reste acquis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 124).

B.25.2. Par ces dérogations, que les parties requérantes ne contestent pas, le législateur a entendu tenir compte de diverses situations particulières en prévoyant des exceptions à la limitation du droit aux allocations à une période de douze mois éventuellement prolongée en fonction du passé professionnel du travailleur.

B.26.1. Ces mesures s'inscrivent dans un contexte budgétaire dont la Cour doit tenir compte. Dans sa recommandation C/2024/6808 du 21 octobre 2024 « relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Belgique », le Conseil de l'Union européenne indique que « [l]es risques pour la viabilité budgétaire à long terme sont élevés en Belgique » (point 20) et que « la conception de son système fiscal et de ses prestations sociales décourage financièrement le travail et contribue au faible taux de participation au marché du travail en Belgique », entre autres car « [l]es prestations de chômage sont versées pour une durée illimitée et ne sont pas subordonnées à des conditions de ressources pour les chômeurs de longue durée, ce qui aggrave les pièges à chômage existants » (point 21). Le Fonds monétaire international estime également qu'il « est essentiel de réduire durablement les déficits budgétaires afin d'atténuer la vulnérabilité à un retournement du sentiment de marché, de reconstituer une marge de manœuvre permettant d'absorber d'éventuels chocs futurs, de faire face aux pressions à long terme sur les dépenses et, in fine, de préserver le cœur du modèle social belge, qui accorde une grande importance à la solidarité et à l'équité », et que « [r]éduire la durée des allocations de chômage et lier les prestations sociales aux niveaux de revenus encourageraient le retour sur le marché du travail » (FMI, « Belgique : Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission 2025 au titre de l'article IV », 5 février 2025).

B.26.2. Compte tenu de ce contexte, mais aussi des dispositions prises par le législateur pour atténuer, dans une certaine mesure, les effets de la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage, soit pour l'ensemble des travailleurs (assouplissement des conditions d'admissibilité au droit aux allocations), soit pour certains d'entre eux (augmentation du montant de l'allocation lors des six premiers mois pour les personnes visées en B.24.3 et exceptions à la limitation temporelle pour les personnes visées en B.25.1), le recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale est raisonnablement justifié, dans son principe, au regard des objectifs consistant à augmenter le taux d'emploi et à garantir la viabilité à long terme du système de sécurité sociale.

B.26.3. Le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi

qu'avec la partie I, paragraphes 1, 9, 10, 12, 13, 24 et 30, et les articles 1er, 9, 10 et 12 de la Charte sociale européenne révisée, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.26.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 8540 et le premier moyen, en sa première branche, dans l'affaire n° 8577 ne sont pas fondés.

En ce qu'il prévoit expressément la limitation dans le temps des allocations de chômage, l'article 169, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 ne viole pas l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

b) L'article 169 de la loi du 18 juillet 2025 au regard des articles 10 et 11 de la Constitution

B.27. La partie requérante dans l'affaire n° 8547 prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, en ce que cette disposition traiterait de manière différente, sans justification raisonnable, deux catégories de personnes comparables : d'une part, les bénéficiaires qui ont été admis au droit à l'allocation du travail des arts, dont le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, et d'autre part l'ensemble des autres bénéficiaires qui ne bénéficient pas de l'exception à la limitation dans le temps de leur droit aux allocations.

B.28. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.29.1. L'article 114, § 2, alinéa 1er, 6° et 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été remplacé par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, prévoit que, par dérogation à l'article 114, § 1er, du même arrêté royal, le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps pour le travailleur qui a été admis au droit à l'allocation du travail des arts visée à l'article 27, 24°, de cet arrêté royal, dans les conditions prévues pour le maintien de cette allocation (6°), de même que pour le travailleur dont le droit à l'allocation du travail des arts a pris fin et qui peut prétendre à une allocation forfaitaire en application de l'article 114*bis* du même arrêté royal (7°).

Ne peut être admis au bénéfice de l'allocation du travail des arts, qui est distincte de l'allocation de chômage, que le « travailleur des arts », au sens de l'article 27, 21°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, c'est-à-dire le « travailleur reconnu comme tel par la Commission du travail des arts et disposant d'une attestation individuelle du travail des arts en cours de validité ».

B.29.2. La Cour est invitée à comparer la situation des travailleurs dont le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps parce qu'ils sont des travailleurs des arts qui ont été admis au droit à l'allocation du travail des arts ou qui peuvent prétendre, après avoir bénéficié de cette allocation du travail des arts, à une allocation forfaitaire avec la situation des travailleurs dont le droit aux allocations de chômage est limité dans le temps parce qu'ils ne sont pas des travailleurs des arts.

B.29.3. La différence de traitement repose sur la qualité de travailleur des arts bénéficiaire d'une allocation de travail des arts. Ce critère de distinction est objectif.

B.29.4. Quant à la situation des travailleurs des arts, les travaux préparatoires mentionnent :

« Les travailleurs des arts font l'objet d'un régime spécifique, instauré pour cette catégorie professionnelle particulière (AR du 30 juillet 2022), dans lequel un traitement différencié se justifie par la situation d'emploi incertaine qui les caractérise, marquée par l'alternance de périodes rémunérées et non rémunérées, des contrats de courte durée ou à la tâche, un travail invisible, ainsi qu'une diversité d'employeurs. Ce régime, conformément à l'accord de gouvernement, ne fait pas l'objet de modifications.

En raison de leur profil, ces travailleurs disposent de moindres opportunités d'emploi, ce qui ne leur permet pas toujours d'apporter la preuve des 78 jours de travail effectif requis pour la prolongation du statut. Il est donc opportun de continuer à les soutenir même après l'expiration de la période durant laquelle des allocations du travail des arts ont été perçues. L'allocation forfaitaire de chômage qui leur est octroyée n'est pas limitée dans le temps, mais elle n'est pas inconditionnelle. Le travailleur qui en bénéficie reste soumis au contrôle de la disponibilité, et aucune dérogation n'est prévue en ce qui concerne les critères relatifs à l'emploi convenable » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 76).

B.29.5. Le législateur a raisonnablement pu estimer que le droit aux allocations de cette catégorie de travailleurs ne devait pas faire l'objet d'une limitation dans le temps, compte tenu de l'incertitude de leur situation d'emploi, liée à la nature particulière de leurs prestations professionnelles, et des difficultés spécifiques qu'ils peuvent rencontrer pour apporter la preuve des 78 jours de travail effectif requis par l'article 182, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 afin de prolonger la période durant laquelle ils peuvent bénéficier de l'allocation de travail des arts. Au demeurant, si l'allocation forfaitaire n'est pas limitée dans le temps, les travailleurs des arts concernés demeurent tenus, pour en bénéficier, de remplir les conditions de celle-ci, notamment l'obligation de recherche active d'emploi, et d'accepter tout emploi convenable, au sens des articles 22 à 32*quater* de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 « portant les modalités d'application de la réglementation du chômage ».

B.29.6. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.30. Le premier moyen dans l'affaire n° 8547 n'est pas fondé.

B.31. La partie requérante dans l'affaire n° 8547 prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, en ce que cette disposition ferait naître, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre d'une part, le bénéficiaire qui conserve son droit aux allocations de chômage à l'issue de la période visée à l'article 114, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 parce qu'il suit une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant, pour laquelle le service régional de l'emploi accorde une dispense, et d'autre part, le bénéficiaire qui, parce qu'il suit une formation préparant à un autre

type d'emploi, ne peut pas conserver son droit aux allocations de chômage pendant la durée de cette formation.

B.32.1. L'article 114, § 2/1, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été inséré par l'article 169 de la loi du 18 juillet 2025, prévoit que le bénéficiaire qui, à l'expiration de la période pendant laquelle son droit aux allocations a été octroyé, suit une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant, pour laquelle le service régional de l'emploi accorde une dispense, conserve le droit aux allocations pendant toute la durée ininterrompue de cette formation, dans la limite d'une période se terminant un an après la durée minimale totale normale de la formation, et en tout cas au plus tard cinq ans à compter du moment où la formation a débuté.

B.32.2. La différence de traitement critiquée repose sur le type de formation suivie par le bénéficiaire d'allocations de chômage. Ce critère est objectif.

B.32.3. Afin de justifier que seuls les bénéficiaires qui sont engagés dans une formation préparant à un emploi dans le secteur de soins de santé dans les fonctions critiques d'infirmier ou d'aide-soignant bénéficient de la prolongation de leur droit aux allocations pendant la durée de ladite formation, les travaux préparatoires indiquent :

« L'exception à la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage en faveur des demandeurs d'emploi qui suivent une formation en préparation à un emploi en tant qu'infirmier ou aide-soignant trouve son fondement dans l'importance particulière du secteur des soins au sein de la société. Bien que d'autres secteurs connaissent également des pénuries, la pénurie de personnel dans le secteur des soins a des conséquences directes sur des vies humaines.

L'accès à des soins de santé et à une assistance médicale de qualité et continus fait partie des droits sociaux protégés par la Constitution et constitue un élément essentiel du droit à la santé, tel que reconnu par les traités internationaux.

La pénurie critique de personnel dans le secteur des soins constitue une menace directe pour ces droits et justifie une approche politique différenciée. En effet, le gouvernement risque de compromettre le niveau actuel de protection de la santé de la population s'il ne prend pas, dans le cadre de la réforme du chômage, des mesures ciblées visant à garantir l'accès aisé ou la transition facilitée des demandeurs d'emploi vers les fonctions de soins critiques d'infirmier ou d'aide-soignant.

Le secteur des soins de santé est confronté à une grave pénurie de main-d'œuvre. Sur un total de 433.000 personnes occupées dans le secteur (chiffres ONSS relatifs au troisième

trimestre de 2023), on dénombre actuellement, entre autres, une pénurie de 25.000 infirmiers. La pénurie d'aides-soignants est également préoccupante. Il s'agit de deux fonctions de soins critiques qui, ensemble, représentent environ la moitié de l'ensemble des personnes exerçant une profession dans le secteur des soins.

Cela comporte de grands risques pour la santé publique, tant en ce qui concerne la continuité des soins de santé que la protection du droit à la santé de la population.

L'ampleur de la pénurie dans le secteur est structurelle et omniprésente. Elle touche l'ensemble des régions de notre pays – contrairement aux pénuries dans d'autres secteurs, qui varient parfois d'une région à l'autre – et constitue également une réalité à l'échelle internationale. Il s'agit peut-être du phénomène le plus critique sur le marché du travail mondial actuel. Ce type de pénuries structurelles, qui affectent toutes les régions et tous les pays, et qui sont difficiles à résorber à court terme, justifie la mise en place de mesures incitatives spécifiques.

Les causes de cette pénurie sont à la fois qualitatives et quantitatives et, en outre, le vieillissement du personnel du secteur contribue de manière significative à cette problématique, comme il ressort d'une étude de l'ONEM intitulée ' Dispenses pour formations professionnelles et impact sur les secteurs en pénurie ' [du] 22 avril 2025. L'analyse des résultats de la transition de ces formations vers l'emploi dans le secteur de la santé révèle des résultats particulièrement positifs. Cela vaut tant pour le nombre de chômeurs qui, au cours de la période étudiée, ont accédé à un emploi effectif dans le secteur (4957 personnes), que pour le nombre moyen de jours prestés dans l'année de suivi par les sortants ayant intégré le secteur de la santé (80 % du volume de travail maximal). Au douzième mois de la période de suivi, 85 % des chômeurs ayant bénéficié d'une dispense et ayant accédé à un emploi dans les soins de santé étaient toujours en activité, un résultat significativement supérieur à la moyenne. Les sortants ont par ailleurs connu un parcours professionnel particulièrement stable dans les mois suivant la fin de leur dispense.

Le secteur des soins compte une proportion de travailleurs bénéficiant d'une dispense qui est deux fois supérieure à la moyenne. Cela s'explique par le fait qu'une formation sous dispense constitue un instrument fréquemment utilisé – et particulièrement efficace – pour fournir de la main-d'œuvre à ce secteur.

La formation visée d'infirmier, enfin, est exceptionnellement longue. Il s'agit d'un bachelier de quatre ans, alors que la durée moyenne d'une formation menant à un métier en pénurie n'était que de 9,41 mois en 2024.

La combinaison de ces facteurs fait que les fonctions de soins critiques d'infirmier et d'aide-soignant, se distinguent fondamentalement. Les pénuries de main-d'œuvre ne s'accompagnent généralement pas de risques sociétaux, ni de conséquences potentielles aussi importantes sur les droits fondamentaux des citoyens. La distinction actuellement opérée repose dès lors sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, [tel que garanti] par les articles 10 et 11 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, pp. 76-78).

B.32.4. L'objectif du législateur consistant à faciliter la transition des bénéficiaires vers les fonctions critiques dans le domaine des soins de santé en les incitant à entreprendre une formation menant à l'emploi d'infirmier ou d'aide-soignant est légitime.

B.32.5. Cet objectif peut raisonnablement justifier que les personnes qui entreprennent de telles formations puissent, à titre d'incitant, obtenir la prolongation de leur droit aux allocations de chômage pour la durée de ces formations.

B.33. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, d'autres secteurs qui revêtent une importance particulière au sein de la société sont également confrontés à une pénurie structurelle de main-d'œuvre, sur l'ensemble du territoire belge (voy. not. *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/013, pp. 16, 23, 63, 86-87; DOC 56-0909/017, p. 20; DOC 56-0909/024, p. 15). Les formations menant aux fonctions d'infirmier ou d'aide-soignant ne sont d'ailleurs pas non plus les seules formations longues par rapport à la durée moyenne d'une formation préparant à un métier en pénurie. Toutefois, il découle des travaux préparatoires mentionnés en B.32.3 que le législateur a estimé que ces facteurs (pénurie structurelle sur tout le territoire, conséquences importantes pour la protection de la population et formations exceptionnellement longues) étaient, tant distinctement qu'en combinaison, particulièrement prépondérants pour les fonctions critiques d'infirmier ou d'aide-soignant. Par conséquent, bien qu'il ressorte de l'étude de l'ONEM citée dans les travaux préparatoires que les dispenses pour une formation préparant à un métier en pénurie ont globalement toutes une influence positive – certes à des degrés variables – sur le retour à l'emploi des bénéficiaires qui les ont obtenues, à tout le moins dans les secteurs (en pénurie) des soins de santé, de la construction, de l'enseignement et des transports terrestres, le législateur a raisonnablement pu choisir, à la lumière du contexte budgétaire qui est notamment mentionné en B.26.1, de ne permettre qu'au bénéficiaire qui suit une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant de conserver son droit aux allocations de chômage pendant la durée de la formation.

B.34.1. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.34.2. Le second moyen dans l'affaire n° 8547 n'est pas fondé.

2. *En ce qui concerne la réduction de la période d'octroi des allocations d'insertion (article 142 de la loi du 18 juillet 2025)*

B.35. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 prennent un premier moyen, en sa seconde branche, de la violation, par l'article 142 de la loi du 18 juillet 2025, des normes de contrôle citées en B.17.1 à B.17.3, en ce que la réduction de 36 à 12 mois de la période durant laquelle sont accordées les allocations d'insertion entraînerait, sans justification raisonnable, un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale.

B.36.1. Les « allocations d'insertion » sont des allocations dont peut bénéficier le jeune travailleur comme chômeur complet qui a, en règle, moins de 25 ans et qui remplit plusieurs autres conditions (article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991). Il ne peut bénéficier de ces allocations avant la fin de l'obligation scolaire à temps plein et à temps partiel (article 63, § 1er, alinéa 1er, 1°, du même arrêté royal).

B.36.2. Avant son remplacement par l'article 142, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, l'article 63, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 disposait que le droit aux allocations d'insertion était limité à une période de 36 mois, calculée de date à date, à partir du jour où le droit avait été accordé pour la première fois en vertu de l'article 36.

Dans certains cas, cette période de 36 mois pouvait être prolongée en application de l'article 63, § 2, de l'arrêté royal précité.

B.36.3. L'article 142, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025 remplace l'article 63, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par le texte suivant :

« § 2. Le droit aux allocations d'insertion est limité à une période unique de 12 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.

§ 3. La période de 12 mois fixée conformément au paragraphe 2, ne court pas pendant la durée des événements suivants :

1° une reprise du travail comme travailleur à temps plein;

2° une reprise du travail comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits pour laquelle une allocation de garantie de revenus n'a pas été octroyée;

3° une reprise du travail comme travailleur à temps partiel volontaire qui répond aux conditions de l'article 33, 1°, pour autant qu'aucune allocation n'ait été octroyée au travailleur durant cette occupation;

4° les jours de travail visés à l'article 37 qui ne sont pas situés dans une occupation visée aux 1°, 2° et 3° et pour lesquels aucune allocation supplémentaire n'a été octroyée;

5° la période durant laquelle le travailleur bénéficie d'une indemnité de maternité, la période d'interdiction de travail visée à l'article 39, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ou la période dans le cadre d'un congé de paternité ou d'adoption visé à l'article 30, § 2 ou 30*ter* de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail;

6° la période pour laquelle le jeune travailleur a perçu une indemnité en vertu de la législation belge relative à l'assurance maladie-invalidité, de la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents sur le chemin du travail et des maladies professionnelles ou a, en vertu d'un autre régime de sécurité sociale, bénéficié d'une prestation en raison d'une incapacité de travail ou d'une invalidité. Il n'est pas tenu compte des périodes pendant lesquelles le travailleur a perçu simultanément une allocation d'insertion;

7° pour autant que la durée ininterrompue de l'événement atteigne au moins trois mois : l'exercice d'une profession qui n'assujettit pas le travailleur à la sécurité sociale pour le secteur chômage pour autant que, durant cette période, aucune allocation n'ait été octroyée.

Pour l'application de l'alinéa 1er, 1°, 2° et 3°, il n'est toutefois pas tenu compte des jours situés dans cette période qui ne peuvent être pris en compte comme jours assimilés.

Le jeune travailleur qui, au moment de l'expiration de la période de 12 mois visée au paragraphe 2, le cas échéant prolongée en application des alinéas précédents, bénéficie d'une allocation de garantie de revenus comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits, dont l'allocation de référence, visée à l'article 131*bis*, § 2*bis*, est une allocation d'insertion, peut maintenir le droit à cette allocation jusqu'à la fin de la période ininterrompue de travail à temps partiel avec maintien des droits à la condition que le régime de travail à temps partiel comporte durant toute la période ininterrompue de l'occupation normalement en moyenne par semaine au moins 19 heures ou au moins la moitié du nombre moyen normal des heures de travail hebdomadaire de la personne de référence.

L'alinéa 1er n'est pas d'application durant la période au cours de laquelle le jeune travailleur maintient le droit à l'allocation de garantie de revenus, conformément à l'alinéa trois ».

B.36.4. Il résulte de ce remplacement que la période pour laquelle les allocations d'insertion sont octroyées est diminuée de 36 à 12 mois, éventuellement prolongée conformément à l'article 63, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été remplacé par l'article 142, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025.

B.36.5. En revanche, la loi du 18 juillet 2025 n'a pas modifié le montant journalier de l'allocation d'insertion, fixé à l'article 124 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. En vertu de cette disposition, le montant journalier de cette allocation est forfaitaire et dépend de l'âge et de la situation familiale du bénéficiaire.

B.37. Comme le droit aux allocations de chômage, le droit aux allocations d'insertion relève du droit à la sécurité sociale prévu à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, lequel contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.38. En vertu de l'article 142, attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, la durée du droit aux allocations d'insertion est réduite de deux tiers, ce qui entraîne un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale – comme l'a également observé la Section de législation du Conseil d'État (CE, avis n° 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025, pp. 211 et 215-216).

B.39. La réduction de la durée du droit aux allocations d'insertion poursuit le triple objectif légitime cité en B.2.2. Le législateur indique par ailleurs :

« L'utilisation systématique de l'assurance chômage comme un instrument permettant de dynamiser le marché de l'emploi, en limitant dans le temps le droit aux allocations avec une dégressivité renforcée, est incompatible avec le maintien d'un droit aux allocations d'insertion pendant une période de trois ans (accompagné de nombreuses exceptions).

L'accès à ces allocations, qui ne nécessitent pas de période préalable d'emploi, doit également être dynamisé, revalorisé et, surtout, orienté vers une insertion rapide sur le marché du travail.

Les allocations d'insertion sont, en cohérence avec la réforme des allocations de chômage, limitées à une durée d'un an, et la condition de diplôme devient également applicable aux demandeurs âgés de 21 ans ou plus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, p. 79).

B.40. Afin de déterminer si le recul significatif du degré de protection du droit aux allocations d'insertion est raisonnablement justifié au regard de ce triple objectif, la Cour tient compte du contexte budgétaire rappelé en B.26.1 ainsi que des « mesures compensatoires » énumérées par le législateur, à savoir : la réduction du stage d'insertion professionnelle à 156 jours, la suppression de l'exclusion des jours situés entre la fin de l'année scolaire et le 1er août pour le calcul de la période de stage d'insertion professionnelle, la suppression de l'obligation d'apporter la preuve des études ouvrant le droit, ainsi que l'existence de prestations sociales non contributives octroyées par les CPAS, dont les montants sont similaires à celui de l'allocation d'insertion (*ibid.*, pp. 84-86).

B.41. Comme il est dit en B.22, la seule existence de prestations d'aide sociale ne suffit pas pour justifier un recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale.

B.42.1. L'article 36, § 1er, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il a été remplacé par l'article 102, non attaqué, de la loi du 18 juillet 2025, prévoit que, pour être admis au bénéfice des allocations d'insertion, le jeune travailleur doit réaliser un stage d'insertion professionnelle comportant 156 journées. Avant le remplacement précité, cette disposition prévoyait que le stage d'insertion comptait 310 journées. La durée du stage d'insertion est donc réduite de moitié.

B.42.2. Par ailleurs, sont prises en considération pour l'accomplissement du stage d'insertion les journées de travail et assimilées, ainsi que les journées où des prestations de travail ont été effectuées en exécution d'un contrat étudiant pour lesquelles des retenues de sécurité sociale n'ont pas été effectuées, pour autant qu'elles se situent après la fin de l'année des études visées à l'article 36, § 1er, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 36, § 2, 1°, du même arrêté royal). Auparavant, n'étaient prises en compte que les journées qui étaient situées après le 31 juillet qui suit la fin des études.

B.42.3. Il découle de ce qui précède qu'en ce qui concerne le stage d'insertion professionnelle, les conditions d'admissibilité aux allocations d'insertion font l'objet d'un

assouplissement, et que les jeunes travailleurs peuvent percevoir les allocations d'insertion à plus bref délai que sous l'empire de la réglementation antérieure.

B.43. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas déraisonnable que la durée du droit aux allocations d'insertion, pour lequel aucune journée de travail ou assimilée ne doit être justifiée, mais pour lequel il suffit essentiellement que le jeune soit inscrit comme demandeur d'emploi et ait recherché activement un emploi pendant le stage d'insertion professionnelle, soit alignée sur la durée minimale du droit aux allocations de chômage.

B.44. Le recul significatif du degré de protection du droit à la sécurité sociale entraîné par le principe de la réduction, à douze mois, de la période durant laquelle le droit aux allocations d'insertion est octroyé, est raisonnablement justifié.

Le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec la partie I, paragraphes 1, 9, 10, 12, 13, 24 et 30, et les articles 1er, 9, 10 et 12 de la Charte sociale européenne révisée, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.45. Le premier moyen dans l'affaire n° 8577, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qu'il prévoit le principe de la réduction, à douze mois, de la période durant laquelle le droit aux allocations d'insertion est octroyé, l'article 142 de la loi du 18 juillet 2025 ne viole pas l'article 23 de la Constitution.

3. *En ce qui concerne le « régime transitoire » (articles 212 et 216 de la loi du 18 juillet 2025)*

B.46. Comme il est dit en B.2.1, les articles 207 à 216 de la loi-programme du 18 juillet 2025 règlent l'entrée en vigueur du chapitre 1er du titre 5 de cette loi et mettent en place, d'après le législateur, une « période de transition » présentée comme un « régime transitoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, pp. 71-72).

B.47. L'article 215 de la loi du 18 juillet 2025 dispose :

« Le droit aux allocations de chômage, qui avait été accordé en application de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991, est, à partir de la date de l'entrée en vigueur de cette loi, converti de plein droit en un droit limité aux allocations de chômage, qui est notamment soumis aux dispositions des articles 210, 211 et 212.

[...]

Les modifications visées à la présente section sont applicables, sans que le travailleur ne doive être convoqué afin d'être entendu et l'octroi de l'allocation pour une durée limitée dans le temps est communiqué au travailleur ».

B.48. Les articles 210 et 211, non attaqués, de la loi du 18 juillet 2025, auxquels renvoie l'article 215, précité, règlent respectivement la situation du travailleur qui est admis temporairement aux allocations en application de l'article 84 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et la situation du travailleur qui est dispensé de l'obligation de disponibilité sur le marché de l'emploi.

B.49. L'article 212 de la loi du 18 juillet 2025, auquel renvoie également l'article 215, précité, dispose :

« § 1er. Le travailleur qui, avant le 1er mars 2026, est admis au droit aux allocations en application des articles 30, 32 ou 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tels qu'ils sont d'application jusqu'au 28 février 2026, et qui est encore admissible sur la base de l'article 42 de l'arrêté royal précité tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026, conserve ce droit aux allocations aux conditions mentionnées ci-après, au plus tard jusqu'au 30 juin 2030.

La durée du droit aux allocations pour le travailleur visé à l'alinéa 1er est, en fonction de la période d'indemnisation visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026, limitée :

1° à 24 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la première période d'indemnisation et s'il a en plus un passé professionnel d'au moins cinq ans;

2° à 12 mois, augmenté d'un mois par période de passé professionnel de 104 journées de travail ou journées assimilées ou, s'il s'agit d'une admission en application de l'article 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, de 104 demi-journées de travail ou journées assimilées, avec un maximum total de 24 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la première période d'indemnisation mais n'a pas un passé professionnel de cinq ans;

3° 12 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la deuxième période d'indemnisation;

4° 9 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la troisième période d'indemnisation et a bénéficié au total, au 31 décembre 2024, de moins de 2.496 allocations complètes ou demi-allocations en application de l'article 100 ou 103 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité;

5° 8 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la troisième période d'indemnisation et a bénéficié au total, au 31 décembre 2024, d'au moins 2.496 mais moins que 6.240 allocations complètes ou demi-allocations en application de l'article 100 ou 103 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité;

6° 6 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé selon la troisième période d'indemnisation et a bénéficié au total, au 31 décembre 2024, d'au moins 6.240 allocations complètes ou demi-allocations en application de l'article 100 ou 103 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

Pour l'application de l'alinéa 2 au travailleur qui, au 30 juin 2025, ne bénéficie pas effectivement d'allocations de chômage soit parce qu'il sollicite des allocations pour la première fois après cette date, ou soit parce que, à cette date, court une interruption dans les allocations, au sens de l'article 138, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, qui est la conséquence d'une occupation comme salarié ou de l'établissement comme indépendant à titre principal, il est tenu compte de la date de la première nouvelle demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1° ou 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

Le passé professionnel visé à l'alinéa 2, est calculé conformément à l'article 214.

La période visée à l'alinéa 2 court à compter :

1° de la date de la première nouvelle demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1° ou 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, qui est la conséquence d'une occupation comme salarié ou de l'établissement comme indépendant à titre principal, et qui est située après le 1er juillet 2025;

2° du 1er juillet 2025, dans les autres cas.

Le travailleur visé dans ce paragraphe qui, pendant la période du 1er juillet 2025 au 28 février 2026, remplit les conditions de l'article 116, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026, a encore droit aux allocations à partir de la date de sa nouvelle demande d'allocations, visée à l'article 133, § 1er, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, pendant une période de :

1° 24 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur a un passé professionnel d'au moins cinq ans;

2° 12 mois, augmenté d'un mois par période de passé professionnel de 104 journées de travail ou journées assimilées ou, s'il s'agit d'une admission en application de l'article 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, de 104 demi-journées de travail ou journées assimilées, avec un maximum total de 24 mois, si, au 30 juin 2025, le travailleur n'a pas un passé professionnel de cinq ans.

Pendant la période au cours de laquelle le travailleur visé au présent paragraphe conserve le droit aux allocations, le montant de l'allocation est fixé ci-après en application de l'article 114, §§ 1er, 2, 3, 4, 5, 5*bis* et 7, de l'article 116, §§ 2 et 4, et de l'article 118, §§ 1er et 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tels qu'ils sont d'application jusqu'au 28 février 2026.

Lorsque la période durant laquelle le droit aux allocations est maintenu est prolongée en application de l'article 116, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026, la période dans laquelle le droit aux allocations est maintenu prend fin dans tous les cas au plus tard douze mois après la fin du droit tel que déterminé en application des alinéas 2 à 6, le cas échéant limité au 30 juin 2030.

Le travailleur visé à l'alinéa 2, 6°, dont le droit aux allocations prend fin, en application des alinéas précédents, entre le 1er janvier 2026 et le 28 février 2026 et qui introduit une nouvelle demande d'allocations dans cette même période, peut à nouveau bénéficier d'allocations seulement s'il satisfait aux conditions des articles 30 ou 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité tels qu'ils sont d'application jusqu'au 28 février 2026.

Pour l'application de l'alinéa 9, par dérogation à l'article 38 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité tel qu'applicable jusqu'au 28 février 2026, il n'est pas tenu compte des jours pour lesquels une allocation comme chômeur complet visé à l'article 27, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité a été octroyée.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, le travailleur qui, au 30 juin 2025, a atteint l'âge de 55 ans et qui a un passé professionnel suffisant déterminé conformément à l'article 214, conserve le droit aux allocations sans que la limitation dans le temps visée à l'article 114, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité soit d'application à partir du 1er mars 2026.

Pour l'application de l'alinéa 1er au travailleur qui, au 30 juin 2025, ne bénéficie pas effectivement d'allocations de chômage soit parce qu'il sollicite des allocations pour la première fois après cette date, ou soit parce que, à cette date, court une interruption dans les allocations, au sens de l'article 138, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, qui est la conséquence d'une occupation comme salarié ou de l'établissement comme indépendant à titre principal, il est tenu compte de la date de la première nouvelle demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1° ou 2°, de l'arrêté royal précité.

Le travailleur visé au présent paragraphe a droit au montant journalier suivant :

1° dans le cas où, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé conformément à la première période d'indemnisation visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026 :

a) pendant le reste de cette période, fixée conformément aux articles 114 et 116 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'ils sont d'application jusqu'au 28 février 2026, le montant en fonction de la phase de la première période d'indemnisation dans laquelle le travailleur se trouve;

b) ensuite, durant une période égale à la différence entre 24 mois et la partie de la première période d'indemnisation qui se situe après le 30 juin 2025 ou, s'il y a lieu, après la date visée

au deuxième alinéa, le montant qui correspond à la première phase de la deuxième période d'indemnisation, visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026;

c) ensuite, le montant visé à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, ou 3°, *d)*, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application à partir du 1er mars 2026;

2° dans le cas où, au 30 juin 2025, le travailleur est indemnisé conformément à la deuxième période d'indemnisation visée à l'article 114, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026 :

a) durant 12 mois, le montant qui correspond à la phase de la deuxième période d'indemnisation dans laquelle le chômeur se trouve au 30 juin 2025;

b) ensuite, le montant visé à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, ou 3°, *d)*, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application à partir du 1er mars 2026;

3° dans le cas où le travailleur est indemnisé au 30 juin 2025 conformément à la troisième période d'indemnisation, visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026 :

a) jusqu'au 28 février 2026 : le montant visé à l'article 114, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 28 février 2026;

b) à partir du 1er mars 2026 : le montant visé à l'article 115, § 1er, alinéa 1er, 1°, *b)*, 2°, *b)*, ou 3°, *d)*, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application à partir du 1er mars 2026.

Pour l'application de l'alinéa 3 au travailleur qui, au 30 juin 2025, ne bénéficie pas effectivement d'allocations de chômage soit parce qu'il sollicite des allocations pour la première fois après cette date, soit parce que, à cette date, court une interruption dans les allocations, au sens de l'article 138, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, qui est la conséquence d'une occupation comme salarié ou de l'établissement comme indépendant à titre principal, il est tenu compte de la date de la première nouvelle demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er , 1° ou 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité.

Pendant la période pour laquelle le travailleur visé au présent paragraphe conserve le droit aux allocations, le montant des allocations est fixé ci-après en application de l'article 114, §§ 1er, 2, 3, 4, 5, 5*bis* et 7, de l'article 116, §§ 2 et 4, et de l'article 118, §§ 1er et 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tels qu'ils sont d'application jusqu'au 28 février 2026.

§ 3. Les dispositions du paragraphe 2 sont d'application au travailleur qui prouve le passé professionnel suffisant, sans avoir atteint l'âge de 55 ans.

Son droit aux allocations est cependant limité en application du paragraphe 1er.

§ 4. Les paragraphes 1er à 3 ne sont plus d'application si le travailleur remplit les conditions d'admissibilité des articles 30 ou 33 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'ils sont d'application à partir du 1er mars 2026, au moment où, à partir du 1er mars 2026,

il introduit une demande d'allocations comme chômeur complet pour tous les jours de la semaine après une interruption visée à l'article 138, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité ».

B.50. Afin de déterminer le « passé professionnel suffisant », au sens de l'article 212 de la loi du 18 juillet 2025, il est renvoyé à l'article 214 de la même loi, qui dispose :

« Pour l'application des articles 212 et 213, le passé professionnel est calculé suivant les dispositions de cet article.

Pour l'application des articles 212, §§ 2 et 3 et 213, alinéa 2, le chômeur doit prouver le nombre d'années de passé professionnel suivant :

1° 30 ans, si :

a) soit le chômeur bénéficie effectivement d'allocations au 30 juin 2025;

b) soit le chômeur ne bénéficie pas effectivement d'allocations au 30 juin 2025, mais il n'y a pas une interruption au sens de l'article 138, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité;

c) soit la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située avant le 1er janvier 2026;

d) soit le chômeur bénéficiait du complément d'ancienneté avant le 1er janvier 2026;

2° 31 ans si la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située en 2026;

3° 32 ans si la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située en 2027;

4° 33 ans si la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située en 2028;

5° 34 ans si la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située en 2029;

6° 35 ans si la première demande d'allocations visée à l'article 133, § 1er, 1°, 2° ou 7°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, après le 30 juin 2025, est située après 2029.

[…] ».

B.51. L'article 216, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025 dispose :

« Par dérogation aux dispositions de la présente section, le travailleur qui, à l'expiration de la période de droit aux allocations déterminée conformément à la présente section, suit une formation préparant à un emploi dans un métier en pénurie commencée avant le 1er janvier 2026 et pour laquelle une dispense est accordée par le service régional de l'emploi conserve le droit aux allocations pendant toute la durée ininterrompue de cette formation mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2030.

Les périodes de vacances ne constituent pas une interruption pour l'application de l'alinéa 1er.

Pour le travailleur visé à l'article 84 de de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, tel qu'il est d'application jusqu'au 31 décembre 2025, le droit aux allocations est maintenu conformément aux alinéas précédents uniquement dans la mesure où les conditions de l'article 84 précité restent remplies ».

B.52.1. L'article 207 de la loi du 18 juillet 2025 dispose :

« Le présent chapitre produit ses effets au 1er juillet 2025.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les sections 1re à 3 n'entrent en vigueur qu'à partir du 1er mars 2026.

Par dérogation aux alinéas précédents, l'article 151 entre en vigueur au 1er janvier 2026 ».

B.52.2. Conformément à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 « relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires », les articles 207 à 216 de loi du 18 juillet 2025 sont entrés en vigueur le dixième jour après celui de leur publication, soit le 8 août 2025.

En application de l'article 207, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 2025, les articles 212 et 216 de la même loi, cités en B.49 et en B.51 et entrés en vigueur le 8 août 2025, produisent leurs effets au 1er juillet 2025.

B.52.3. Les articles 142 et 169 de la loi du 18 juillet 2025 sont entrés en vigueur le 1er mars 2026 et produisent leurs effets depuis ce jour-là (article 207, alinéa 2, de la même loi).

a) L'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025

B.53. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 soutiennent en substance que l'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025 porte une atteinte discriminatoire au droit au travail et au droit à la sécurité sociale des travailleurs qui ont été admis au droit aux allocations de chômage avant le 1er mars 2026, en ce que cette disposition affecte en premier lieu les travailleurs qui sont au chômage depuis le plus longtemps.

B.54. La loi du 18 juillet 2025 opère tout d'abord une distinction entre les travailleurs qui ont été admis au droit aux allocations de chômage avant le 1er mars 2026 et ceux qui l'ont été ou le seront à partir de cette date.

Cette dernière catégorie est soumise au nouveau régime général qui, comme il est dit en B.19, limite en principe à douze mois le droit aux allocations de chômage. La Cour a rejeté les moyens dirigés contre ce régime général, tel qu'il est prévu à l'article 169, précité.

B.55. Les travailleurs qui ont été admis au droit aux allocations de chômage avant le 1er mars 2026 sont soumis à un autre régime, que le législateur qualifie de « transitoire », mais qui constitue en substance un régime dérogatoire pour une catégorie des travailleurs concernés. Tel est notamment le cas des travailleurs qui, au 30 juin 2025, étaient indemnisés selon la troisième période d'indemnisation, telle qu'elle est visée en B.13.2, et qui sont donc au chômage depuis le plus longtemps.

Alors que le « régime transitoire » prévoit, en ce qui concerne la durée du droit aux allocations de chômage, au minimum douze mois pour les autres travailleurs concernés, cette durée n'est que de neuf, huit ou six mois pour les travailleurs, visés à l'article 212, § 1er, alinéa 2, 4° à 6°, de la loi du 18 juillet 2025, qui se trouvent en troisième période d'indemnisation. En réalité, ces durées sont encore plus courtes, dès lors que, comme il est dit en B.52.2, elles ont débuté avant même la publication de la loi du 18 juillet 2025.

B.56. Comme il est dit en B.26.2, le législateur, compte tenu du contexte budgétaire et des mesures d'accompagnement qu'il a prises, est resté dans les limites de son pouvoir d'appréciation en limitant en principe à douze mois le droit aux allocations de chômage.

La Cour doit toutefois vérifier s'il en va également ainsi pour le « régime transitoire », en ce qu'il s'applique aux travailleurs, visés à l'article 212, § 1er, alinéa 2, 4° à 6°, de la loi du 18 juillet 2025, qui se trouvent en troisième période d'indemnisation, et en ce qu'il déroge au nouveau régime général.

B.57. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le fait que les travailleurs se trouvent ou non en troisième période d'indemnisation.

B.58. Comme il est dit en B.20.1 et en B.20.2, la limitation expresse dans le temps du droit aux allocations de chômage poursuit un triple objectif légitime : augmenter le taux d'emploi, garantir la « viabilité du système social » et faire des économies budgétaires.

Les deux derniers objectifs peuvent certes justifier la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage, mais, dès lors qu'ils concernent la viabilité du système de sécurité sociale pour l'avenir et les économies budgétaires actuelles, le fait que des travailleurs ont déjà longtemps été au chômage et bénéficié d'allocations de chômage par le passé ne saurait raisonnablement justifier la différence de traitement.

B.59. En ce qui concerne l'augmentation du taux d'emploi, il ressort d'une étude de l'ONEM que les travailleurs se trouvant en troisième période d'indemnisation correspondent majoritairement au profil du bénéficiaire âgé, au chômage depuis de nombreuses années et avec un niveau de formation peu élevé (voy. ONEM, « Suivi de la limitation du droit aux allocations de chômage dans le temps. Situation au 31 mars 2026 », 2 juillet 2026). Or, les études statistiques et scientifiques sur lesquelles se fonde le législateur pour justifier le principe de la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage mettent en évidence le fait qu'un tel profil de chercheur d'emploi dispose des chances d'embauche parmi les plus faibles (*Doc. parl.,* Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, pp. 69 et 79-80).

Dès lors, l'augmentation du taux d'emploi n'offre pas davantage une justification raisonnable de la différence de traitement.

B.60. Il est vrai qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 2025 que le « régime transitoire » poursuit un objectif plus large, qui consiste à ce que « l'assuré social [dispose] d'un délai suffisant de préparation pour s'adapter à la nouvelle situation » (*ibid.*, p. 72).

Le législateur reconnaît ainsi que la nouvelle situation ne concerne pas nécessairement une remise au travail, mais qu'elle peut aussi prendre d'autres formes d'adaptation. Un délai de préparation suffisant est toutefois requis dans tous les cas. Or, la circonstance que les travailleurs se trouvaient en troisième période d'indemnisation au 30 juin 2025 et qu'ils ont déjà longtemps bénéficié d'allocations de chômage est sans incidence sur la durée dont ils ont besoin pour s'adapter à leur nouvelle situation. L'exigence d'un délai de préparation suffisant ne constitue dès lors pas non plus une justification raisonnable de la différence de traitement.

B.61. Il en résulte que la différence de traitement entre les travailleurs, visés à l'article 212, § 1er, alinéa 2, 4° à 6°, de la loi du 18 juillet 2025, qui se trouvent en troisième période d'indemnisation et les travailleurs, visés à l'article 169 de la même loi, qui relèvent du nouveau régime général viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce que le second moyen dans l'affaire n° 8577, en sa première branche, est pris de la violation d'autres dispositions que les articles 10 et 11 de la Constitution, il ne saurait aboutir à une annulation plus étendue.

B.62. Il y a lieu d'annuler l'article 212, § 1er, alinéa 2, 4° à 6°, de la loi du 18 juillet 2025, en ce que, pour les travailleurs qui y sont visés, cette disposition prévoit, en application du « régime transitoire », une durée du droit aux allocations de chômage plus courte que la durée de douze mois qui découle en règle du nouveau régime général prévu à l'article 169 de la même loi.

b) L'article 212, § 2, de la loi du 18 juillet 2025

B.63. La partie requérante dans l'affaire n° 8540 prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 212, §§ 1er et 2, de la loi du 18 juillet 2025, en ce que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage prévue à l'article 212, § 1er, alinéa 2, est applicable aux personnes qui ont, au 30 juin 2025, atteint l'âge de 55 ans et qui ne prouvent pas un « passé professionnel suffisant ». Il en découlerait que la disposition attaquée aurait un effet rétroactif, sans qu'un objectif d'intérêt général le justifie.

B.64.1. La Cour n'est pas compétente pour contrôler une loi directement au regard du principe général de la non-rétroactivité des lois.

Elle est cependant compétente pour exercer un tel contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et peut, à ce titre, lire les règles de l'égalité et de la non-discrimination, qu'énoncent ces articles, en combinaison avec ledit principe.

B.64.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

B.64.3. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur.

B.65.1. En l'espèce, l'article 212, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025 prévoit la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage des personnes qui ont été admises au droit aux allocations avant le 1er mars 2026. L'article 212, § 2, de la loi du 18 juillet 2025, prévoit que, par dérogation au paragraphe 1er, le droit aux allocations de chômage n'est pas limité dans le temps pour le travailleur qui a atteint l'âge de 55 ans et prouve un « passé professionnel suffisant », soit au 30 juin 2025 s'il bénéficie effectivement d'allocations à cette date, soit à la

date de sa première demande ultérieure lorsque celle-ci est introduite à la suite d'une interruption dans le bénéfice des allocations en raison d'une occupation comme salarié ou d'un établissement comme indépendant à titre principal. L'article 214, alinéa 2, 1°, de la même loi précise que le travailleur dispose d'un passé professionnel suffisant s'il prouve au moins 30 ans de passé professionnel.

B.65.2. L'article 212, §§ 1er et 2, de la loi du 18 juillet 2025 modifie les conditions qu'un travailleur qui a été admis au droit aux allocations de chômage avant le 1er mars 2026 doit remplir afin de bénéficier, à partir du 1er juillet 2025, de ce droit sans limite dans le temps.

Certes, ces dispositions attachent des conséquences à des situations ou des faits qui sont définitivement accomplis avant leur entrée en vigueur. La seule circonstance qu'il est tenu compte de son âge et de son passé professionnel au 30 juin 2025, pour déterminer si le bénéficiaire peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article 212, § 2, de la loi du 18 juillet 2025, ne suffit pas à conclure que cette disposition, de même que l'article 212, § 1er, de la même loi, a un effet rétroactif.

B.66. La partie requérante dans l'affaire n° 8540 allègue par ailleurs que la loi attaquée entraîne un traitement discriminatoire des bénéficiaires qui, au 30 juin 2025 ou à la date de leur nouvelle demande, ont atteint l'âge de 55 ans mais ne disposent pas du passé professionnel suffisant, lesquels voient leur droit aux allocations de chômage limité dans le temps, conformément à l'article 212, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 2025.

B.67. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.68. Lorsqu'il est allégué qu'une différence ou une identité de traitement viole le principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale identifier avec précision les

catégories de personnes à comparer et exposer en quoi la disposition attaquée entraîne une différence ou une identité de traitement qui serait discriminatoire.

B.69. La partie requérante n'identifie pas de manière claire et univoque les catégories de personnes avec lesquelles doivent être comparés les bénéficiaires qui, au 30 juin 2025 ou à la date de leur nouvelle demande, ont atteint l'âge de 55 ans mais ne disposent pas du passé professionnel suffisant.

B.70. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, le second moyen dans l'affaire n° 8540 est donc irrecevable.

B.71. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 prennent un second moyen, en sa troisième branche, de la violation, par l'article 212, § 2, alinéa 3, 1°, *c)*, 2°, *b)*, et 3°, *b)*, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec les articles 10, paragraphe 4, et 12 de la Charte sociale européenne révisée.

B.72.1. Comme il est dit en B.65.1, l'article 212, § 2, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 2025 prévoit une dérogation à la limitation dans le temps du droit aux allocations en faveur du travailleur qui a atteint l'âge de 55 ans et prouve le passé professionnel suffisant.

B.72.2. L'article 212, § 2, alinéa 3, de la même loi détermine le montant journalier de l'allocation de chômage du « travailleur visé au présent paragraphe ». Les travaux préparatoires précisent :

« Si, au 30 juin 2025, le montant de l'allocation du travailleur est fixé conformément à la première période d'indemnisation, ce travailleur a alors droit à une allocation journalière dont le montant correspond :

- jusqu'à l'expiration de cette première période d'indemnisation, aux allocations dont le montant est déterminé conformément à cette première période d'indemnisation telle qu'elle est d'application jusqu'au 28 février 2026;

- puis, pour une période de 24 mois, diminuée de la partie de la première période d'indemnisation située à partir du 1er juillet 2025, au montant applicable pour la première phase de la deuxième période d'indemnisation telle qu'elle est d'application jusqu'au 28 février 2026;

- puis, au montant journalier minimum (forfait) prévu à l'article 115 de l'arrêté royal du chômage tel qu'il est modifié par l'article 166 du projet, en fonction de la situation familiale du travailleur.

Si, au 30 juin 2025, le montant de l'allocation du travailleur est fixé conformément à la deuxième période d'indemnisation, ce travailleur a alors droit à une allocation journalière dont le montant correspond :

- pour une période de 12 mois, au montant applicable pour la phase de la deuxième période d'indemnisation telle qu'elle est d'application jusqu'au 28 février 2026;

- puis, au montant journalier minimum (forfait) prévu à l'article 115 de l'arrêté royal du chômage tel qu'il est modifié par l'article 166 du projet, en fonction de la situation familiale du travailleur.

Dans les autres cas, ce travailleur a droit à une allocation dont le montant correspond au montant journalier minimum (forfait) prévu à l'article 115 de l'arrêté royal du chômage tel qu'il est modifié par l'article 166 du projet, en fonction de la situation familiale du travailleur.

Lorsque le travailleur ne bénéficie pas effectivement d'allocations au 30 juin 2025, il est tenu compte de la date de sa nouvelle demande d'allocations après cette date lorsque celle-ci est introduite à la suite d'une occupation comme salarié ou d'un établissement comme indépendant à titre principal » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, DOC 56-0909/001, pp. 144-145).

B.72.3. L'article 212, § 2, alinéa 5, dispose que, pendant la période pour laquelle le « travailleur visé au présent paragraphe » conserve son droit aux allocations, le montant des allocations est fixé en application des dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, telles qu'elles étaient d'application jusqu'au 28 février 2026.

B.73. L'article 212, § 3, de la loi du 18 juillet 2025 prévoit que les dispositions de l'article 212, § 2, précité, sont applicables au travailleur qui prouve le passé professionnel suffisant sans avoir atteint l'âge de 55 ans, mais que son droit aux allocations est limité dans le temps conformément à l'article 212, § 1er.

B.74.1. Ni le texte de l'article 212, § 2, alinéas 3 et 5, de la loi du 18 juillet 2025, ni les travaux préparatoires, pas plus que les mémoires du Conseil des ministres, ne permettent d'établir avec certitude la portée et l'articulation exacte de ces dispositions.

Il peut cependant être admis qu'une lecture combinée des articles 212, § 2, alinéa 1er, 3 et 5, et 212, § 3, de la loi du 18 juillet 2025, visant à garantir un effet utile à chacune de ces dispositions, implique que, conformément à l'article 212, § 2, alinéa 5, de la même loi, le montant des allocations de chômage perçues par le travailleur qui conserve son droit aux allocations sans limite de temps parce qu'il a atteint l'âge de 55 ans et prouve le passé professionnel suffisant, demeure calculé, pendant toute cette durée, selon les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, telles qu'elles étaient d'application jusqu'au 28 février 2026.

Cette lecture combinée implique également que, selon l'article 212, § 3, de la loi du 18 juillet 2025, les montants prévus à l'article 212, § 2, alinéa 3, sont en revanche applicables au travailleur qui, bien qu'il prouve un passé professionnel suffisant, voit son droit aux allocations limité dans le temps parce qu'il n'a pas atteint l'âge de 55 ans.

B.74.2. En conséquence, le second moyen dans l'affaire n° 8577, en sa troisième branche, n'est pas fondé, dès lors qu'il repose sur une interprétation erronée de l'article 212, §§ 2 et 3, de la loi du 18 juillet 2025.

c) L'article 216 de la loi du 18 juillet 2025

B.75. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8577 prennent un second moyen, en sa deuxième branche, de la violation, par l'article 216, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025, des articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec les articles 10, paragraphe 4, et 12 de la Charte sociale européenne révisée, en ce que cette disposition ferait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée entre les bénéficiaires, selon l'objet de la formation qu'ils ont entreprise avant le 1er janvier 2026.

B.76. L'article 216, § 1er, de la loi du 18 juillet 2025 prévoit que les travailleurs qui, à la date où leur droit aux allocations prend fin, suivent une formation préparant à l'exercice d'un métier en pénurie qu'ils ont commencée avant le 1er janvier 2026 et pour laquelle ils ont obtenu

une dispense, conservent leur droit aux allocations pendant toute la durée de cette formation, mais au plus tard jusqu'au 30 juin 2030.

En cela, l'article 216, § 1er, précité, traite de manière différente les travailleurs qui, à la date du 1er janvier 2026, suivent une formation préparant à un métier en pénurie et les travailleurs qui, à la même date, suivent une formation préparant à un métier qui n'est pas considéré comme en pénurie.

B.77. Cette différence de traitement repose sur l'identification comme « métier en pénurie » du métier auquel la formation suivie par les travailleurs les prépare. Ce critère de distinction est objectif.

B.78. La différence de traitement poursuit un objectif légitime, à savoir augmenter le taux d'emploi, en incitant les bénéficiaires d'allocations à se former à un métier en pénurie.

B.79. Certes, comme le relèvent les parties requérantes, le fait de suivre une formation, que celle-ci prépare à un métier en pénurie ou non, participe à augmenter les chances des bénéficiaires de se réinsérer sur le marché de l'emploi. Toutefois, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'une formation à un métier en pénurie augmente de manière plus significative les chances des bénéficiaires de se réinsérer sur le marché de l'emploi, dès lors que les secteurs en pénurie présentent par définition des possibilités d'emploi plus nombreuses. Le législateur a raisonnablement pu considérer qu'il s'indiquait d'inciter les bénéficiaires d'allocations de chômage à entreprendre une formation menant à un métier en pénurie afin d'augmenter leurs chances de se réinsérer sur le marché de l'emploi et de fournir de la main-d'œuvre dans les secteurs en pénurie.

B.80. Le second moyen dans l'affaire n° 8577, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 212, § 1er, alinéa 2, 4° à 6°, de la loi-programme du 18 juillet 2025, en ce que, pour les travailleurs qui y sont visés, cette disposition prévoit une durée du droit aux allocations de chômage plus courte que la durée de douze mois qui découle en règle du nouveau régime général prévu à l'article 169 de la même loi;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 septembre 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul