



Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Numéro du répertoire 2020 /
R.G. Trib. Trav. 18/1241/A
Date du prononcé 26 mai 2020
Numéro du rôle 2019/AL/645
En cause de : OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ B.

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-B

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

SÉCURITÉ SOCIALE – chômage – cumul avec une pension de retraite étrangère - coordination des systèmes de sécurité sociale – limitation des clauses anticumul – réouverture des débats

AR 25/11/1991, art. 65
Règlement (CE) n° 883/2004, art. 53-55

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, BCE 0206.737.484, ONEM, 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante,
comparaissant par Maître WIGNY Laurence, avocat à 4000 LIEGE, rue de Joie, 17

CONTRE :

Madame B.,

partie intimée, ci-après dénommée Madame B.,
comparaissant par Maître KERSTENNE Frédéric, avocat à 4000 LIEGE, boulevard d'Avroy, 7/C.

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 25 novembre 2019 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 3^{ème} Chambre (R.G. : 18/1241/A) ;

Vu la requête d'appel reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 12 décembre 2019 ;

Vu les conclusions et le dossier déposés pour Madame B. le 30 janvier 2020 ;

Vu l'ordonnance rendue le 17 février 2020, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire ;

Entendu les parties à l'audience publique du 10 mars 2020 ;

Vu les conclusions déposées pour l'ONEM à cette audience ;

Entendu M. Frédéric KURZ, Avocat général, en son avis donné après la clôture des débats.

I.- ANTÉCÉDENTS

1.

Madame B., née le 1956, bénéficiait des allocations de chômage.

2.

Par courrier du 31 juillet 2017, l'institution d'assurances sociales polonaises (ZUS) a informé Madame B. de l'octroi d'une pension de retraite à partir du 1^{er} juillet 2017, sur la base de la loi du 17 décembre 1998 relative aux pensions et rentes des Fonds d'assurances sociales. Le montant de la pension s'élève à 554,19 zlotys (soit environ 129 €), et le premier paiement est intervenu en août 2017.

3.

Le 29 septembre 2017, Madame B. a déclaré à l'ONEM la perception de cette pension polonaise depuis le 1^{er} juillet 2017.

L'ONEM a alors demandé que le dossier soit complété par la remise d'une attestation de l'organisme de pension étranger indiquant que la pension est cumulable avec les allocations de chômage en Pologne.

4.

Madame B. a été entendue dans les bureaux de l'ONEM le 24 janvier 2018. Elle a précisé ne pas avoir encore de réponse claire quant à la question du cumul.

5.

Par une décision du 12 février 2018, l'ONEM :

- exclut Madame B. du droit aux allocations à partir du 1^{er} juillet 2017 au motif que depuis cette date, elle bénéficie d'une pension de retraite polonaise (article 65, § 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) ;
- lui réclame le remboursement des allocations perçues indûment à partir du 1^{er} juillet 2017, soit la somme de 3.140,25 €.

La motivation de cette décision précise ce qui suit :

« Lors de votre déclaration modificative du 02/10/2017, vous avez déclaré une pension de retraite étrangère de la Pologne depuis le 01/07/2017. Cependant, les informations fournies ne permettent pas de considérer que cette pension est bien cumulable avec les allocations de chômage. De plus, cette déclaration n'a pas été effectuée dans les délais réglementaires. De ce fait, le bénéfice des allocations de chômage peut vous être octroyé à partir du 01/07/2017. Vous ne fournissez pas la preuve que cette pension est cumulable avec les allocations de chômage. »

6.

Par courrier du 20 février 2018, la caisse d'assurances sociales polonaises (ZUS) a indiqué à Mme B. :

« Je vous informe que l'allocation de chômage que vous sollicitez en Belgique n'impacte pas le paiement de la pension en Pologne.

Je confirme que vous avez atteint l'âge légal de la pension donc vous n'êtes pas dans l'obligation de faire le décompte de vos revenus. »

7.

Par courrier du 4 juin 2018, ce même organisme a fait savoir :

«

1. La perception de la retraite polonaise ne peut pas être cumulée avec des allocations polonaises de chômage.

2. La retraite polonaise peut être accordée pendant le contrat de travail cependant payé seulement après la résiliation du contrat.

3. Après la résiliation du contrat de travail avec l'employeur pour qui le travail était effectué juste avant la date d'obtention du droit à la retraite sur base de l'âge donnant généralement le droit à la retraite, il y a la possibilité d'établir de nouveau le contrat et par conséquent il n'y a pas de limite des revenus.

(...). »

II.- LE JUGEMENT CONTESTÉ

8.

Par jugement du 25 novembre 2019, le tribunal a mis à néant la décision contestée et dit pour droit que Madame B. peut prétendre aux allocations de chômage à partir du 1^{er} juillet 2017 dans les limites fixées par l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

III.- L'APPEL

9.

L'ONEM demande à la cour de réformer le jugement entrepris et de rétablir sa décision administrative du 12 février 2018.

Par ses conclusions déposées à l'audience, il demande que Madame B soit condamnée à lui rembourser la somme de 3.140,25 €.

10.

Madame B. demande la confirmation du jugement. Elle estime qu'elle remplit les conditions pour pouvoir cumuler sa pension polonaise incomplète et les allocations de chômage belges.

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL**11.**

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

V.- LES GRIEFS DE L'ONEM À L'ÉGARD DU JUGEMENT**12.**

L'ONEm fait grief au premier juge d'avoir considéré que les deux conditions visées à l'article 65, § 2, alinéa 2, 1° et 2° étaient remplies.

13.

En ce qui concerne la condition visée à l'article 65, § 2, alinéa 2, 1°, contrairement à l'interprétation retenue par le premier juge, l'ONEm considère que l'interdiction du cumul de la pension avec les allocations de chômage doit être examinée à l'intérieur du régime polonais, et non pas vis-à-vis des allocations de chômage belges.

L'ONEm justifie sa position comme suit :

- l'objectif de l'article 65 est d'établir dans quelle mesure ces deux revenus de remplacement (pension et allocations) peuvent être cumulés; « par conséquent, à partir du moment où la législation étrangère interdit le cumul entre ces deux types de revenus de remplacement, c'est logique que la législation belge l'interdise aussi » (l'ONEm ajoute que « c'est d'ailleurs conforme à ce qu'il se passe en Belgique aussi, puisqu'en Belgique, une pension complète ne peut pas non plus être cumulée avec les allocations de chômage – art. 65 de l'AR, alinéa 1^{er} ») ;
- « lorsque l'article 65 impose que le régime qui accorde la pension n'interdise pas le cumul de la pension avec les allocations de chômage, il fait bien entendu référence aux allocations de chômage délivrées par ce même régime. En effet, il s'agit dans les

deux cas de revenus de remplacement (pension et allocations de chômage). Par conséquent, si, dans la législation étrangère, il est interdit de cumuler les deux, il est aussi logique que ce cumul soit interdit en Belgique » ;

- en outre, « la législation étrangère ne peut évidemment se prononcer que sur un cumul avec les allocations de chômage dans son propre pays, et jamais sur ce qui se passe dans un autre pays, puisque cela ne relève pas de sa compétence » ;
- l'ONEm estime que « le raisonnement du premier magistrat sur ce point est dénué de sens. Une législation nationale ne va pas se prononcer sur la possibilité de cumul de la pension qu'elle accorde avec les allocations délivrées par tel ou tel autre pays, et donc par telle ou telle législation étrangère. Elle ne se prononce que sur ce qui se passe dans son pays (ce pourquoi elle est compétente) ».

L'ONEm observe qu'il ressort de la pièce 6 du dossier de l'auditorat que « la perception de la retraite polonaise ne peut pas être cumulé avec des allocations polonaises de chômage ». Il considère par conséquent que « dès lors que l'intéressée ne pouvait percevoir le bénéfice de la pension polonaise en sus du bénéfice des allocations de chômage polonaises, la première condition de l'article 65 (...) n'est de toute façon pas remplie ».

14.

En ce qui concerne la condition visée à l'article 65, § 2, alinéa 2, 2°, l'ONEm fait valoir ce qui suit :

- afin d'obtenir le paiement effectif de sa pension, l'intéressée doit résilier son contrat de travail ; « Il s'agit là nécessairement d'une entrave à la disponibilité sur le marché du travail, quand bien même serait-elle temporaire, puisque pour pouvoir bénéficier de sa pension, l'intéressée ne peut plus être dans les liens d'un contrat de travail » ;
- « En outre, il convient d'observer que la condition pour pouvoir à nouveau établir un contrat de travail après avoir commencé à percevoir la pension est d'avoir atteint l'âge légal de la pension. Ce qui, en Belgique, n'est pas le cas de l'intéressée à l'heure actuelle. L'intéressée ne pouvait donc pas, sur la base des informations qui précèdent, conclure un nouveau contrat de travail en sus du bénéfice de la pension, dès lors qu'elle ne remplissait pas la condition d'avoir atteint l'âge légal de la pension en Belgique au moment des faits litigieux. »

L'ONEM conclut donc que cette 2ème condition n'est pas non plus remplie.

VI.- DISCUSSION

15.

L'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose :

« **§ 1er.** Le chômeur qui peut prétendre à une pension complète ne peut bénéficier des allocations.

§ 2. Le chômeur qui bénéficie d'une pension incomplète ou d'une pension de survie peut bénéficier des allocations dans les limites de l'article 130. Le chômeur qui bénéficie d'une allocation de transition peut bénéficier des allocations, sans qu'il ne soit fait application des limites de l'article 130.

Le bénéfice des allocations est toutefois accordé à la condition que le chômage ne soit pas causé par un arrêt ou une diminution du travail du fait du bénéfice d'une pension ou de l'allocation de transition et à la condition que le régime sur la base duquel la pension est accordée :

- 1° n'interdit pas le cumul de la pension avec les allocations ;*
- 2° ne subordonne pas le bénéfice de la pension ou le montant de la pension à des conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi.*

Les conditions de l'alinéa deux sont également applicables si le chômeur est dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi.

(...)

§ 3. Pour l'application du présent article, sont considérés comme pension, les pensions de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou de survie et tous autres avantages en tenant lieu, accordés :

- 1° par ou en vertu d'une loi belge ou étrangère;*
- 2° par un organisme de sécurité sociale, un pouvoir public, un établissement public ou d'utilité publique, belges ou étrangers. »*

16.

La contestation en appel porte sur les deux conditions prévues à l'article 65, § 2, alinéa 2, 1° et 2°, à savoir que le régime sur la base duquel la pension est accordée :

- 1° n'interdit pas le cumul de la pension avec les allocations ;
- 2° ne subordonne pas le bénéfice de la pension ou le montant de la pension à des conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi.

17.

En ce qui concerne la première condition, l'ONEm soutient qu'en cas de cumul d'allocations de chômage belges avec une pension de retraite étrangère, l'article 65 doit s'interpréter en l'espèce comme visant l'interdiction, dans le régime de pension polonais, de cumuler les allocations de chômage polonaises avec la pension de retraite polonaise.

18.

Le tribunal a au contraire estimé que la première condition était remplie étant donné que le régime polonais n'interdit pas le cumul de la pension polonaise avec les allocations de

chômage belges ; pour le tribunal, l'article 65 requiert que le régime polonais n'interdise pas le cumul de la pension polonaise avec les allocations de chômage belges ; par contre, il ne requiert pas que le régime en vertu duquel la pension est octroyée admette le cumul avec les allocations de chômage polonaises.

19.

L'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 interdit le cumul des allocations de chômage avec une pension de retraite complète.

Cet article permet à certaines conditions le cumul des allocations de chômage avec une pension de retraite incomplète et fait notamment dépendre la possibilité d'un tel cumul de l'existence ou non d'une règle anticumul dans le régime de pension concerné.

C'est ainsi que dans le système belge de pension des travailleurs salariés, un tel cumul ne serait pas possible compte tenu de l'article 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 qui prévoit que la pension de retraite n'est payable que si le bénéficiaire ne jouit pas d'une indemnité pour cause de maladie, d'invalidité ou de chômage involontaire, par application d'une législation de sécurité sociale belge ou étrangère.

20.

Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale vise notamment à protéger les travailleurs auxquels il s'applique contre une application trop rigoureuse des clauses anticumul nationales et détermine à cette fin les limites dans lesquelles ces clauses peuvent s'appliquer (voir considérants 29 et 31 de ce règlement).

Dans le domaine des prestations de vieillesse et de survie (chapitre 5), le règlement a établi un régime complexe encadrant l'application des règles anticumul nationales (articles 53 à 55), en distinguant notamment les cumuls de prestations de même nature (art. 54) et les cumuls de prestations de nature différente (art. 55).

L'article 53 de ce règlement dispose :

« Aux fins des clauses anticumul prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul de prestations d'invalidité, de vieillesse ou de survivant avec une prestation de même nature ou de nature différente ou avec d'autres revenus, les dispositions suivantes sont applicables:

a) l'institution compétente ne tient compte des prestations ou revenus acquis dans un autre État membre que si la législation qu'elle applique prévoit la prise en compte des prestations ou des revenus acquis à l'étranger;

(...)

d) lorsque des clauses anticumul sont applicables en vertu de la législation d'un seul État

membre du fait que l'intéressé bénéficie de prestations de même ou de différente nature conformément à la législation d'autres États membres, ou de revenus acquis dans d'autres États membres, la prestation due ne peut être réduite que dans la limite du montant de ces prestations ou de ces revenus. » (la Cour souligne).

Des règles détaillées concernant le cumul de prestations de nature différente sont énoncées à l'article 55 de ce règlement.

21.

Le règlement 883/2004 n'ayant pas été abordé par les parties, il y a lieu de les inviter à conclure sur son éventuelle application.

22.

Les parties devront notamment prendre position sur la question de savoir si l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit être considéré comme une clause anticumul visée à l'article 53 du règlement.

Autrement dit, l'article 53.3.d), en ce qu'il prévoit que « *la prestation due ne peut être réduite que dans la limite du montant de ces prestations ou de ces revenus* », limite-t-il la portée de l'article 65, ou ne concerne-t-il au contraire que les clauses anticumul qui sont contenues dans un régime national de pension ?

23.

Dans l'interprétation selon laquelle l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 devrait être considéré comme une disposition anticumul visée par l'article 53 du règlement, ne faudrait-il pas alors considérer que les allocations de chômage ne pourraient être réduites que dans la limite du montant de la pension de retraite polonaise perçue par Mme B. ?

24.

Une autre interprétation serait de considérer que l'article 53 du règlement ne s'applique qu'aux dispositions anticumul prévues par un régime national de pensions.

Si une telle disposition anticumul est effectivement prévue dans le régime de pensions polonais, il appartiendrait dans ce cas à l'institution polonaise d'appliquer sa clause anticumul, dans la limite permise par les articles 53 à 55 du règlement 883/2004.

Dans ce cadre, l'institution de pension polonaise pourrait apparemment, sans violer l'article 53.3.d), considérer que les allocations de chômage belges absorbent en quelque sorte la pension de retraite incomplète (le montant des allocations de chômage étant plus élevé que celui de la pension de retraite).

Dans une telle hypothèse, la question du cumul des allocations de chômage belges avec la pension polonaise ne se poserait plus et le litige pourrait devenir sans objet.

25.

En revanche, si la pension de retraite polonaise devait être maintenue par l'institution polonaise mais entraîner le retrait pur et simple des allocations de chômage belges en application de l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il pourrait être soutenu que le but du règlement européen 883/2004 ne serait pas atteint et que la prise en compte de la pension polonaise ne pourrait se faire que moyennant l'application de l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

26.

A ce stade, la Cour ignore en vertu de quelles dispositions la règle anticumul polonaise ne s'appliquerait pas en cas de perception d'allocations de chômage belges.

Les parties n'ayant pas produit la législation polonaise pertinente, la Cour n'est pas en mesure de déterminer si l'institution polonaise fait une application correcte de sa législation en accordant une pension de retraite à Mme B. alors qu'elle bénéficie en Belgique d'allocations de chômage.

Dans le cadre du principe de coopération loyale et en exécution de l'obligation qui pèse sur les organes des Etats membres de faciliter l'application du droit de l'Union¹, l'ONEm devrait interpellier l'institution polonaise afin d'obtenir plus de précisions à cet égard et inviter celle-ci, le cas échéant, à revoir sa position (ce qui pourrait rendre le litige sans objet – voir point 24 ci-dessus).

L'ONEm devra produire une traduction des dispositions pertinentes de la législation de sécurité sociale polonaise applicables en cas de cumul d'une pension de retraite avec des allocations de chômage (polonaises ou étrangères). En effet, dans la mesure où l'ONEm entend appliquer l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il lui appartient d'établir que les conditions d'application de cet article sont réunies et de permettre à la Cour de vérifier si le régime sur la base duquel la pension est accordée interdit le cumul de la pension avec les allocations.

L'ONEm produira en outre l'ensemble des circulaires et instructions administratives pertinentes pour le présent litige, à savoir celles concernant l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et, s'il en existe, celles relatives à l'application du règlement 883/2004.

27.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que les parties prennent de nouvelles conclusions rencontrant les développements faisant l'objet des points 20 à 26 ci-dessus et précisant comment elles envisagent l'application du règlement 883/2004 au présent litige.

¹ Article 4.3 T.U.E.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Déclare l'appel recevable ;

Ordonne la réouverture des débats pour les motifs énoncés aux points 21 à 27 du présent arrêt ;

Fixe la cause à l'audience du XX XX XXXX (**8 septembre**) pour une durée de 30 minutes ;

(si encore de la place ; sinon, octobre, et dévaler les délais de conclusions)

Dit que les parties se communiqueront et déposeront au greffe de la Cour leurs conclusions et pièces nouvelles selon les délais suivants :

- conclusions et pièces de l'ONEm : pour le 8 juillet 2020,
- conclusions et pièces de Mme B. : pour le 8 août 2020,

Réserve les dépens.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

M. J. MARTENS, Conseiller faisant fonction de Président,
M. J.-L. DEHOSSAY, Conseiller social au titre d'employeur,
M. J. MORDAN, Conseiller social au titre de salarié,
qui ont assisté aux débats de la cause et délibéré conformément au prescrit légal,

En application de l'article 785 alinéa 1^{er} du Code judiciaire, le conseiller faisant fonction de président constate l'impossibilité de signer de Messieurs J.-L. DEHOSSAY, conseiller social au titre d'employeur et de J. MORDAN, conseiller social au titre de salarié légitimement empêchés.

assistés de Mme M. SCHUMACHER, Greffier

Le Greffier,

Le Président,

et prononcé en langue française à l'audience publique de la **2^{ème} CHAMBRE B** de la cour du travail de Liège, division Liège, au Palais de Justice de Liège, Aile Sud, place Saint Lambert, n° 30, à 4000 Liège, **le VINGT-SIX MAI DEUX MILLE VINGT**, par le Président de la Chambre,

assisté de Mme M. SCHUMACHER, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,