ENREGISTREMENT JURIDAT BIS

COUR DU TRAVAIL
DE MONS

JUSTEL : F-20070629-5

Nomenclature nationale : V. A. N.
Base légale : A.R. du 25/11/1991, art. 59bis

Arrêt prononcé le 29/06/2007

Par la 4e Chambre

RG N° 20401

En cause de : L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Contre : B.G.

FICHE 1 :

Emploi – Chômage - Allocations de chômage. Allocations d'attente. Obligations prévues par l'article 59 quinquies §§ 5 et 6 non respectées. Différence de sanctions infligées aux bénéficiaires d'allocations d'attente et aux chômeurs bénéficiaires d'allocations ordinaires. Situation des deux catégories de chômeurs nullement comparable. Pas de discrimination constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

SOMMAIRE :

La différence de sanctions susceptibles d'être infligées aux chômeurs et aux jeunes travailleurs qui n'ont pas respecté les obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation n'est pas source de discrimination dans la mesure où ces deux groupes de chômeurs ne se trouvent pas dans des situations comparables.

Les conditions d'admissibilité pour obtenir le bénéfice des allocations de chômage et des allocations d'attente sont différentes, de même que le taux des allocations.

La situation des ces deux catégories de chômeurs n'est nullement comparable de telle sorte que les mesures d'exclusion spécifiques prévues vis-à-vis des jeunes travailleurs bénéficiant d'allocations d'attente ne sauraient constituer une discrimination constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution par rapport au régime de sanctions prévu pour les bénéficiaires d'allocations de chômage ordinaires.

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE EXTRAORDINAIRE DU 29 JUIN 2007

R.G. 20.401
4 ème Chambre
Sécurité sociale
Allocations de chômage – Procédure de suivi du comportement de recherche active d'emploi du chômeur – Art. 59 bis à nonies de l'AR 25/11/1991 – Mesures d'exclusion différentes infligées aux bénéficiaires d'allocations d'attente et aux chômeurs bénéficiaires d'allocations ordinaires en cas de non-respect des obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation – Absence de discrimination constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution entre ces deux groupes compte tenu de l'absence de situation comparable.
Article 580, 2°du Code judiciaire
Arrêt par défaut réputé contradictoire, définitif.

EN CAUSE DE :
L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public dont le siège administratif est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, n°7,
Appelant, comparaissant par son conseil, Maître GREVY, avocat à CHARLEROI ;
CONTRE :
B.G.
Intimé ne comparaissant pas

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend ce jour l'arrêt suivant :
Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises et, notamment, la copie du jugement entrepris et le dossier administratif.
Vu l'acte d'appel établi en requête réceptionnée au greffe de la Cour le 12 octobre 2006 et visant à la réformation d'un jugement contradictoire rendu par défaut le 22 septembre 2006 par le tribunal du travail de Charleroi.
Vu l'avis de fixation sur pied de l'article 751 du Code judiciaire adressé par pli judiciaire à l'intimé pour l'audience publique du 4 avril 2007.
Ouï la partie appelante en ses dires et moyens à l'audience publique du 4 avril 2007.
Vu le défaut de la partie intimée bien que dûment convoquée.
Vu l'avis écrit du Ministère public déposé au greffe de la Cour le 15 mai 2007 et notifié à l'ONEm le même jour.

Recevabilité
L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.
Eléments de la cause et antécédents de la procédure

Il appert du dossier administratif de l'ONEm que Monsieur B, né le 1er février 1980, titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur professionnel (qualification agriculture) est inscrit comme demandeur d'emploi depuis le 1er août 1999 et perçoit des allocations d'attente depuis le 1er mai 2000.

A l'époque de la notification de la décision administrative querellée, B.G.était indemnisé au taux des bénéficiaires ayant charge de famille (pièces 2 et 5 du dossier administratif).

Le 30 mai 2005, l'ONEm lui a adressé, par courrier recommandé, une convocation à un premier entretien fixé au 16 juin 2005 destiné à évaluer ses efforts pour trouver un emploi en application des dispositions de l'article 59 quater § 1er, alinéa 3 de l'AR du 25 novembre 1991 qui ont introduit la procédure de « suivi du comportement de recherche active d'emploi du chômeur ».

L'ONEm relève qu'une précédente convocation avait été envoyée par pli simple le 12 mai 2005 pour un entretien prévu le 27 mai 2005 mais que B.G.ne s'y est pas présenté.

Le pli recommandé n'ayant pas été réclamé à la poste par Monsieur B, ce dernier ne s'est pas davantage présenté le 16 juin 2005 ce qui a conduit l'ONEm, par décision notifiée le 29 juin 2005, à exclure B.G.du bénéfice des allocations à partir du 16 juin 2005 en application des articles 59 quater § 1, alinéa 4 et 70 de l'AR du 25 novembre 1991.

Cette décision du 29 juin 2005 fut réenvoyée par recommandé posté le 7 juillet 2005.

B.G.s'est, finalement, présenté le 27 juillet 2005 ce qui a conduit l'ONEm, par courrier du 8 août 2005, « à annuler la décision d'exclusion du bénéfice des allocations ».

A l'issue de ce premier entretien du 27 juillet 2005 (tenu en application de l'article 59 quater §3) l'ONEm a estimé que B.G.n'avait pas fourni suffisamment d'efforts pour s'insérer sur le marché de l'emploi et l'invita à signer le jour même un premier contrat au terme duquel il s'engagea :

- à recontacter le Forem dans les 30 jours pour examiner avec un agent son projet professionnel et ses possibilités de formation ou d'accompagnement,
- à élaborer un CV et une lettre de motivation,
- à présenter spontanément sa candidature et à s'inscrire auprès de deux bureaux d'intérim, de sélection ou de recrutement et à répondre aux offres d'emploi proposées,
- à présenter spontanément sa candidature auprès de cinq entreprises et/ou organisations au moins.

Le 22 décembre 2005, eut lieu un second entretien destiné à évaluer les actions de recherche d'emploi et le respect du contrat signé le 27 juillet 2005 (voir le rapport d'application de l'article 59 quinquies § 3, pièce 16).

A cette occasion, B.G.déclara avoir rédigé un CV et une lettre de motivation avec l'aide de sa compagne mais fit valoir qu'il avait oublié ses documents, ajoutant ce jour-là, en outre, qu'il ne savait ni lire ni écrire.

B.G.a, également, signalé s'être présenté auprès de deux agences d'intérim sans que ces dernières n'aient procédé à son inscription ajoutant avoir postulé à la ville de Charleroi.

B.G.a, également, précisé n'avoir entrepris aucune autre démarche que celles invoquées (non attestées au demeurant par des preuves).

L'évaluation a été jugée négativement, B.G.n'ayant pas respecté les engagements souscrits (pièce 14 – application de l'article 59 quinquies § 5 de l'AR du 25 novembre 1991) et un second contrat fut signé le 22 décembre 2005 au terme duquel B.G.s'engagea à :

- recontacter le Forem dans les 30 jours,
- apporter le CV et la lettre de motivation vus par le conseiller du Forem,
- se renseigner sur les formations en alphabétisation,
- prendre les documents concernant sa candidature à la ville de Charleroi.

Au terme de la décision administrative querellée notifiée le 11 janvier 2006, l'ONEm décida d'exclure B.G.pendant 4 mois du bénéfice des allocations d'attente en application des articles 59 quinquies § 5 alinéa 5, §6 alinéa 1 et 57 de l'AR du 25 novembre 1991, et ce durant la période s'étendant du 16 janvier 2006 au 15 mai 2006.

L'ONEm motiva sa décision en invoquant le non-respect par B.G.du contrat d'activation signé lors du premier entretien d'évaluation de son comportement de recherche d'emploi.

B.G.a formé recours contre cette décision par requête non motivée déposée au greffe du Tribunal du travail de Charleroi le 7 février 2006.

Par jugement par défaut à l'encontre de B.G.prononcé le 22 septembre 2006, le Tribunal du travail de Charleroi, après avoir reçu la demande :

- considéra que la mesure temporaire de privation des allocations était justifiée et ce au motif que le contrat signé après le premier entretien d'évaluation n'avait pas été respecté.

- dit pour droit que l'article 59 quinquies § 6, alinéa 1er de l'AR du 25 novembre 1991 violait les articles 10 et 11 de la Constitution établissant les principes d'égalité et de non discrimination. En effet, suivant le premier juge, les sanctions appliquées aux bénéficiaires d'allocations d'attente ayant charge de famille sont discriminatoires par rapport aux sanctions infligées aux bénéficiaires d'allocations de chômage ayant charge de famille au motif que cette différence de traitement n'apparaît pas comme objectivement raisonnable par rapport au but et aux effets de la mesure ni proportionnelle à ce but.

- a ordonné la réouverture des débats aux fins de permettre à l'ONEm de s'expliquer sur les conséquences à déduire par le juge du constat d'illégalité ainsi posé.

L'ONEm interjeta appel de ce jugement.

Griefs élevés à l'encontre du jugement querellé

Au terme de sa requête d'appel, l'ONEm sollicite la réformation du jugement querellé en ce qu'il a conclu à l'existence d'une discrimination entre les jeunes travailleurs bénéficiant d'allocations d'attente qui lorsqu'ils n'ont pas respecté les obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation subissent une mesure temporaire de privation des allocations pendant 4 mois alors que les chômeurs ayant charge de famille ou étant isolés subissent, quant à eux, pendant 4 semaines, une réduction de leurs allocations.

L'ONEm fait valoir, à titre principal, l'absence de comparaison possible des situations, l'octroi des allocations d'attente constituant une dérogation majeure au principe de l'assurance puisqu'elles sont versées à des personnes qui n'ont jamais cotisé préalablement à aucun secteur de la sécurité sociale au contraire des chômeurs et des jeunes travailleurs.

A titre subsidiaire, l'ONEm souligne qu'à supposer que la catégorie des jeunes allocataires d'attente et celle des chômeurs soient comparables, encore faudrait-il constater qu'il existe des critères objectifs et raisonnables justifiant la différence de traitement instaurée entre ces catégories.

En effet, relève l'ONEm, outre le caractère objectif du critère retenu (au demeurant non contesté par le premier juge), le critère de différenciation apparaît raisonnable dès lors qu'il poursuit un objectif et use de moyens proportionnés à l'objectif.

La réglementation relative à la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi poursuit l'objectif de suivre activement le chômeur et de le soutenir dans sa recherche d'emploi tout en sanctionnant les chômeurs qui ne respectent pas leur obligation de recherche active d'emploi, les sanctions différentes infligées aux bénéficiaires d'allocations d'attente et aux chômeurs se justifiant par le régime d'exception au droit commun réservé au premier groupe dont les membres bénéficient d'allocations alors qu'ils n'ont pas presté en qualité de travailleurs salariés (ou pas suffisamment).

Selon l'ONEm, le Roi a pu tout à fait légitimement sanctionner différemment (et plus sévèrement) les personnes qui ne recherchaient pas activement un emploi alors même qu'elles bénéficiaient de prestations à charge de la collectivité sans jamais avoir cotisé (ou sans avoir cotisé suffisamment).

Il en découle, selon l'ONEm, que compte tenu, d'une part, du double objectif poursuivi par la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi et, d'autre part, du caractère dérogatoire du régime d'octroi des allocations d'attente par rapport au principe de l'assurance chômage, il n'était ni déraisonnable ni disproportionné de la part du Roi de prévoir des sanctions plus lourdes vis-à-vis des jeunes travailleurs bénéficiant d'allocations d'attente.

L'ONEm stigmatise, enfin, le contrôle d'opportunité de la mesure réglementaire pratiqué par le premier juge qui pour conclure à l'existence d'une discrimination entre les deux groupes considérés a fait valoir « qu'il est à craindre qu'une suppression totale des allocations pendant 4 mois plonge le jeune chômeur dans la précarité et anéantisse temporairement tout début de démarche positive dans sa recherche d'emploi puisque les efforts du jeune chômeur, surtout s'il a charge de famille, seront tournés vers la subsistance immédiate ».

Le juge n'est évidemment pas le législateur, conclut l'ONEm, et il ne lui est pas permis d'écarter l'application d'une disposition réglementaire aux motifs, selon lui, qu'elle n'est pas pertinente.

Limites de la saisine de la Cour de céans

Dans la mesure où B.G.n'a pas formé d'appel incident, la saisine de la Cour de céans est limitée exclusivement à la problématique du fondement de la discrimination alléguée par le premier juge.

Discussion – En droit

1. Rappel des principes

Les règles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnues aux Belges sont inscrites au sein des articles 10 e 11 de la Constitution.

Si, en vertu de l'article 26 § 1, 3° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les questions préjudicielles portant sur la violation de ces règles, par les actes législatifs, sont déférées à la Cour d'arbitrage (devenue entre-temps Cour constitutionnelle), il n'en va pas de même lorsque la norme dont l'inconstitutionnalité est alléguée est, comme en l'espèce, un arrêté royal. Dans cette hypothèse, il appartient au juge de mener lui-même le contrôle de constitutionnalité de la norme incriminée sur base de l'article 159 de la Constitution (C. HOREVOETS et P. BOUCQUEY, « Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », Aspects théoriques et pratiques, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.98).

D'autre part, les paramètres d'analyse sont régulièrement rappelés par la Cour de cassation dans les termes suivants : « La règle de l'égalité des Belges devant la loi et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges, impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière, mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable ; l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise ; le principe d'égalité est, également, violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (Cass., 24.04.1995, Bull., n° 207 ; Cass., 24.03.2003, Chr.D.Soc., 2003, p.379).

Pour vérifier si la réglementation invoquée présente un caractère discriminatoire, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) adopte un raisonnement en plusieurs étapes se déclinant comme suit :

1. Test préalable de comparabilité : la première démarche consiste à vérifier si les catégories de situations qui lui sont soumises sont suffisamment comparables. Ce contrôle s'opère parfois au regard de la mesure prise.
2. Détermination du but poursuivi par le législateur ; Il s'impose, d'abord, de vérifier le but poursuivi par le législateur pour apprécier le bien-fondé de la distinction qu'il a établie. Il est évident que si la Cour recherche le but poursuivi, ce n'est évidemment pas pour le contrôler, ce qui relèverait d'une appréciation d'opportunité, mais bien pour vérifier si la différence de traitements qui est établie peut se justifier.
3. Vérification du caractère objectif et raisonnable de la distinction : Toute différenciation qui reposerait sur des critères subjectifs ou déraisonnables serait constitutive de discrimination.
4. Vérification de la pertinence de la mesure au regard du but poursuivi : Si tel n'est pas le cas, la mesure doit être censurée.
5. Contrôle de la proportionnalité : Il importe, enfin, de vérifier si la mesure prise n'est pas disproportionnée au regard du but poursuivi. Si la justification fait défaut, à l'un ou l'autre titre, la norme sera censurée (F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, « Droit public. La Cour d'arbitrage », Larcier, 1997, p.94).

2. Analyse de la discrimination alléguée par le premier juge

La différence de traitement relevée par le premier juge est la suivante : les jeunes travailleurs bénéficiaires d'allocations d'attente pour lesquels le Directeur du bureau de chômage estime qu'ils n'ont pas respecté les obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation subissent une mesure temporaire de privation des allocations pendant 4 mois alors que les chômeurs qui ont la qualité de travailleurs ayant charge de famille au sens de l'article 110 § 1 (comme Monsieur B) ou de travailleurs isolés au sens de l'article 110 § 2 de l'AR du 25 novembre1991 ne subissent, quant à eux, pendant 4 semaines, qu'une réduction de leurs allocations.

A l'instar de l'ONEm et du Ministère public, la Cour de céans considère que la différence de sanctions susceptibles d'être infligées aux chômeurs et aux jeunes travailleurs qui n'ont pas respecté les obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation (article 59 quinquies §§ 5 et 6) n'est pas source de discrimination dans la mesure où ces deux groupes de chômeurs ne se trouvent pas dans des situations comparables.

Le mécanisme des allocations de chômage a, au départ, été conçu sur base du système de l'assurance obligatoire au terme duquel les allocations n'étaient, en principe, accordées qu'aux travailleurs involontairement privés de travail et qui avaient cotisé à suffisance au secteur chômage.

Par dérogation à ce principe d'assurance, le système d'octroi des allocations a, toutefois, été étendu, par la suite, aux étudiants ayant terminé en Belgique des études ouvrant normalement l'accès au marché du travail, la réglementation prévoyant qu'après une certaine période de recherche d'emploi, ces étudiants pouvaient bénéficier d'allocations dites allocations d'attente (voyez : R. CAPART et M. STRONGYLOS, « Les allocations d'attente », in Actualités de la sécurité sociale, Evolution législative et jurisprudentielle, C.U.P., Larcier, 2004, p.469 et suivantes).

Les conditions d'admissibilité (stage) pour obtenir le bénéfice des deux allocations sont ainsi différentes. Le bénéficiaire d'allocations d'attente est admissible uniquement sur base de ces études, les allocations lui étant servies dans l'attente de l'obtention d'un travail tandis que le bénéficiaire d'allocations de chômage est admissible sur base de ses prestations de travail.
En outre, le taux des allocations est différent : le taux des allocations de chômage est fixé par les articles 114 à 119 de l'AR du 25 novembre 1991 (sous-section 2 : montant de l'allocation de chômage) alors que le taux des allocations d'attente est prévu aux articles 124 et 125 (sous-section 4 : montant de l'allocation de transition et de l'allocation d'attente). L'octroi des allocations d'attente constitue, donc,

une dérogation majeure au principe de l'assurance puisqu'elles sont versées (à un taux différent) à des assurés sociaux qui n'ont jamais cotisé pour s'assurer contre le risque de chômage alors que tel n'est évidemment pas le cas des chômeurs bénéficiant d'allocations de chômage dites « ordinaires » (servies à un autre taux) dont le paiement se justifie, quant à eux, par les cotisations versées à l'assurance chômage durant toute leur carrière professionnelle.

Il appert de ces développements que la situation de ces deux catégories de chômeurs n'est nullement comparable de telle sorte que les mesures d'exclusion spécifiques prévues vis-à-vis des jeunes travailleurs bénéficiant d'allocations d'attente ne saurait constituer une discrimination constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution par rapport au régime de sanctions prévu pour les bénéficiaires d'allocations de chômage « ordinaires ».

L'appel de l'ONEm en tant que dirigé contre le dispositif du jugement querellé qui a dit pour droit que l'article 59 quinquies § 6 alinéa 1 de l'AR du 25 novembre 1991 violait les articles 10 et 11 de la Constitution doit être déclaré fondé.

Il s'impose, partant, de réformer le jugement querellé dans cette mesure.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,
Ecartant toutes conclusions autres,
Vu la loi du 15 juin 1935, sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;
Statuant par défaut réputé contradictoire à l'égard de l'intimé ;
Vu l'avis écrit conforme du Madame HERMAND , Substitut général ;
Déclare l'appel recevable et fondé ;
Dit pour droit que les mesures d'exclusion spécifiques prévues par l'article 59 quinquies § 6 alinéa 1 de l'AR du 25 novembre 1991 vis-à-vis des jeunes travailleurs bénéficiaires d'allocations d'attente pour lesquels le Directeur du bureau de chômage de l'ONEm a estimé qu'ils n'avaient pas respecté les obligations mises à leur charge par le premier contrat d'activation ne sauraient constituer une discrimination constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où la situation vécue par les bénéficiaires d'allocations d'attente n'est pas comparable à celle des chômeurs bénéficiaires d'allocations de chômage « ordinaires » ;
Réforme le jugement querellé en ce qu'il a dit pour droit que l'article 59 quinquies § 6 alinéa 1 de l'AR du 25 novembre 1991 violait les articles 10 e 11 de la Constitution établissant les principes d'égalité et de non-discrimination ;
Confirme la décision administrative querellée prise par l'ONEm le 11 janvier 2006 ;
Condamne, en application en application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, l'ONEm aux frais et dépens des deux instances s'il en est ;
Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique extraordinaire du 29 juin 2007 par la 4ème Chambre de la Cour du travail de Mons, où siégeaient :
Monsieur X. VLIEGHE, Conseiller présidant la Chambre,
Monsieur F. HENSGENS, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur M. VANBAELEN, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Madame V. HENRY, Greffier,
Application de l'article 779 du Code judiciaire

Par ordonnance de Monsieur Ch. DELIGNE, Premier Président de la Cour du travail de Mons, prise en date du 28 juin 2007, Monsieur Marcel VANBAELEN, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier à la Cour du travail de Mons, a été désigné pour remplacer Monsieur André WINS, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier à la Cour du travail de Mons, qui ayant assisté aux débats et participé au délibéré, s'est trouvé légitimement empêché d'assister au prononcé et dans l'impossibilité de signer le présent arrêt.