

Copie

art. 792 C.J.

N° d'ordre

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Numéro du répertoire
2019 / 454
R.G. Trib. Trav.
15/610/A
Date du prononcé
03 octobre 2019
Numéro du rôle
2018/AN/136 2018/AN/140
En cause de :
FGTB- service Chômage c/  Jeanne

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Cour du travail de Liège Division Namur

Chambre 6-B

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

COVER 01-00001490712-0001-0032-02-01-1



(+) Sécurité sociale

Régime de chômage avec complément d'entreprise
Allocations de chômage avec complément d'ancienneté
Dégressivité des allocations

1) Premièrement :

- Procédure de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat par l'auteur de la réglementation en matière de chômage (articles 3, §1er et 84, §1, 2° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat)
- Contrôle du respect du principe de standstill, en relation avec la sécurité juridique et la confiance légitime des travailleurs (Article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015, Articles 10, 11, 23 et 159 de la Constitution)
- Compétence d'une juridiction de l'ordre judiciaire

2) Deuxièmement :

- Conséquences procédurales de la mise à la cause de l'organisme de paiement

RG 2018/AN/136

EN CAUSE :

LA FEDERATION GENERALE DES TRAVAILLEURS DE BELGIQUE, en abrégé F.G.T.B., service de chômage, organisme de paiement des allocations de chômage agréé conformément à l'article 7, § 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, et à l'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation des allocations de chômage, inscrit à la B.C.E. sous le n°0850.796.896 et dont les bureaux sont établis à 5000 NAMUR, rue Dewez, 40-42,

partie appelante,

comparaissant par Maître France LAMBINET, avocate, qui substitue Maître Steve GILSON, avocat à 5000 NAMUR, place d'Hastedon, n° 4 bte 1.

PAGE 01-00001490712-0002-0032-02-01-4



CONTRE :

Madame Jeanne [REDACTED] domiciliée à [REDACTED], [REDACTED], n° 100/1001,

première partie intimée, ci-après mentionnée par ses initiales J.J.,
comparaissant par Maître Simon PALATE, avocat à 5000 NAMUR, rue Henri Lemaître, n° 53,

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé l'ONEm, dont les bureaux sont établis à 1000
BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, n° 7,

seconde partie intimée,
comparaissant par Maître Robert JOLY, avocat à 5000 NAMUR, avenue Val Saint Georges, n°
2.

RG 2018/AN/140

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé l'ONEm, dont les bureaux sont établis à 1000
BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, n° 7,

partie appelante,
comparaissant par Maître Robert JOLY, avocat à 5000 NAMUR, avenue Val Saint Georges,
n° 2.

CONTRE :

Madame Jeanne [REDACTED] domiciliée à [REDACTED], [REDACTED], n° 100/1001,

première partie intimée, ci-après mentionnée par ses initiales,
comparaissant par Maître Simon PALATE, avocat à 5000 NAMUR, rue Henri Lemaître, n° 53.

LA FEDERATION GENERALE DES TRAVAILLEURS DE BELGIQUE, en abrégé F.G.T.B., service de
chômage, organisme de paiement des allocations de chômage agréé conformément à
l'article 7, § 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des
travailleurs, et à l'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation



des allocations de chômage, inscrit à la B.C.E. sous le n°0850.796.896 et dont les bureaux sont établis à 5000 NAMUR, rue Dewez, n° 40-42,

Seconde partie intimée,

comparaissant par Maître France LAMBINET, avocate, qui substitue Maître Steve GILSON, avocat à 5000 NAMUR, place d'Hastedon, n° 4 bte 1.

•
• •

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces des dossiers de la procédure à la clôture des débats le 2 mai 2019, et notamment :

En la cause inscrite sous le numéro de rôle général 2018/AN/136

- le jugement dont appel prononcé le 22 juin 2018 par le tribunal du travail de Liège, division Dinant, 6^{ème} Chambre (R.G. 15/610/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue le 16 juillet 2018 au greffe de la cour du travail de Liège, division Namur, puis notifiée aux parties intimées par pli judiciaire le 17 juillet 2018, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 18 septembre 2018 ;
- l'ordonnance du 18 septembre 2018 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 2 mai 2019 ;
- les conclusions, les conclusions de synthèse et le dossier de pièces de la première partie intimée, transmis au greffe de la cour respectivement les 19 novembre 2018, 23 avril 2019 et 25 avril 2019 ;
- les conclusions de la seconde partie intimée, reçues au greffe de la cour le 28 décembre 2018 ;
- les conclusions de la partie appelante, déposées au greffe de la cour le 21 mars 2019.

En la cause inscrite sous le numéro de rôle général 2018/AN/140

- le jugement dont appel prononcé le 22 juin 2018 par le tribunal du travail de Liège, division Dinant, 6^{ème} Chambre (R.G. 15/610/A) ;



- la requête formant appel de ce jugement, reçue , le 17 juillet 2018 au greffe de la cour du travail de Liège, division Namur, puis notifiée aux parties intimées par pli judiciaire le 18 juillet 2018 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 18 septembre 2018 ;
- l'ordonnance du 18 septembre 2018 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 2 mai 2019 ;
- les conclusions, les conclusions de synthèse et le dossier de pièces de la première partie intimée, transmis au greffe de la cour respectivement les 19 novembre 2018, 23 avril 2019 et 25 avril 2019.
- les conclusions de la partie appelante, reçues au greffe de la cour le 28 décembre 2018.

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience publique du 2 mai 2019.

Maître JOLY a déposé un dossier de pièces à cette audience.

L'avis écrit de Madame Corinne LESCART, substitut général de l'auditorat général près la cour du travail de Liège, est daté du 6 juin 2019. Il a été déposé au greffe, puis communiqué aux parties le même jour, en application de l'article 766 du Code judiciaire.

Maître Simon PALATE a répliqué dans le délai d'un mois de la communication du présent avis.

A l'expiration du délai de réplique à l'avis du ministère public, la cause a été prise en délibéré.

II. QUANT A LA RECEVABILITE DES APPELS.

Le jugement dont appel a été notifié par le greffe du tribunal du travail de Liège, division Dinant en date du 29 juin 2019.

Les requêtes du 16 juillet 2018 et du 17 juillet 2018 ont été introduites selon les formes et dans le délai légalement prévus, en sorte que les appels sont recevables.

III. LA JONCTION DES CAUSES EN RAISON D'UN LIEN DE CONNEXITE.

Toutes les parties à la cause demandent que les causes soient jointes en raison d'un lien de connexité, pour permettre une instruction conjointe et ensuite leur jugement.



Le juge du fond dispose d'une compétence d'appréciation souveraine pour constater l'existence ou non, d'un lien de connexité¹.

L'article 856 du Code Judiciaire est libellé en ces termes :

« En cas de litispendance ou de connexité, la demande de renvoi doit être formée conformément aux règles énoncées aux articles 854 et 855. Si les causes connexes sont pendantes, devant le même juge, elles peuvent être jointes, même d'office » ;

L'article 30 du Code Judiciaire précise :

« Des demandes en justice peuvent être traitées comme connexes lorsqu'elles sont liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si les causes étaient jugées séparément » ;

Dans le souci d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les causes portant les numéros de rôle 2018/AN/136 et 2018/AN/140.

IV. LES FAITS

A la lecture des dossiers de pièces des parties, la cour résume les faits de la cause de la manière suivante.

Née le 27 avril 1956, Madame J.J. a demandé le bénéfice des allocations de chômage avec complément d'entreprise, à compter du 8 juillet 2014, à la suite d'une occupation pour le compte de la SPRL LEB SERVICES. Il y fut mis un terme dans le cadre d'une restructuration qualifiée d'administrative.

Par application de la convention collective de travail n° 17, le régime de chômage avec complément d'entreprise relève d'une convention collective sectorielle, applicable à partir de 58 ans, sur la base d'un long passé professionnel. Le formulaire C4-RCC ne renseigne pas explicitement une inscription dans une cellule pour l'emploi, et une offre d'outplacement², mais les annexes jointes précisent :

- l'absence de création d'une cellule pour l'emploi ;
- l'absence d'offre d'outplacement, vu l'âge qui est supérieur à 58 ans.

¹ Cass., 25 janvier 1991, Pas., 1991, I, p.279

² Aucune case n'est cochée sur le formulaire C4RCC



Madame J.J. renseigna sur le formulaire C1 cohabiter avec son conjoint qui bénéficie d'une pension de retraite, et avec son frère qui est également un allocataire social.

La demande a été introduite le 13 juillet 2014 auprès de la F.G.T.B., étant l'organisme de paiement, lequel a transmis la demande et le dossier à l'O.N.Em.

L'examen de cette demande par l'O.N.Em a permis de constater que Madame J.J. justifie d'un passé professionnel de 20 années, ce qui avait pour effet d'ouvrir, selon l'article 126 tel qu'applicable au moment de la demande, le droit à un complément d'ancienneté aux allocations, calculées au taux cohabitant, à compter du mois de juillet 2015, soit douze mois après l'octroi débutant en juillet 2014.

Madame J.J. a été en incapacité de travail entre le 22 janvier 2015 et le 31 mars 2015.

Ensuite de la modification de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, en vigueur le 1er janvier 2015, l'organisme de paiement F.G.T.B. et l'O.N.Em renseignèrent, conjointement, Madame J.J., par une décision notifiée le 25 février 2015, du montant journalier de ses allocations de chômage et de leur évolution, soit :

48,60 € à partir du 1er janvier 2015³

48,60 € à partir du 8 janvier 2015⁴

32,40 € à partir du 8 juillet 2015⁵

Madame J.J. fut donc informée par la F.G.T.B. qu'elle ne bénéficierait pas du complément d'ancienneté, après une année d'octroi des allocations au taux cohabitant, ainsi que le permettait l'article 124 déjà cité, avant sa modification.

En effet, en raison de cette modification de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 30 décembre 2014, seuls pouvaient encore prétendre à ses compléments d'ancienneté, les chômeurs ayant effectivement bénéficiés du complément d'ancienneté, au moins un jour en 2014.

Madame J.J. est pensionnée depuis le 1^{er} mai 2018.

³ Code 60 B 12

⁴ Code 60 B 13

⁵ Code 60 B 13



V. L'ACTION ORIGINALE

Par la requête qu'elle déposa le 26 mai 2015 au greffe du tribunal du travail de Liège, division Dinant, Madame J.J. fit expressément grief à l'O.N.Em et à la F.G.T.B. de méconnaître le principe de standstill.

Par ses conclusions additionnelles et de synthèse déposées le 9 mars 2017 au greffe du tribunal, Madame J.J. a poursuivi :

- l'annulation ou la réformation de la « *décision de la FGTB* » du 25 février 2015,
- l'écartement de l'article 126 al.1er – 9° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, sur la base de l'article 159 de la Constitution, en sorte qu'elle revendique le droit au complément d'ancienneté visé à l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à majorer des intérêts moratoires au taux légal, à compter des échéances de paiement.
- la condamnation de l'O.N.Em et de la F.G.T.B. au paiement de la somme provisionnelle de 1 €, à titre de complément d'ancienneté visé à l'article 126 déjà cité, à compter du 1^{er} juillet 2015, à majorer des intérêts moratoires au taux légal, à compter des échéances de paiement.
- la condamnation aux entiers frais et dépens de l'Instance, de l'O.N.Em et de la F.G.T.B.

VI. LES JUGEMENTS RENDUS PAR LE TRIBUNAL DU TRAVAIL DE LIEGE, DIVISION DINANT

Dans son jugement d'avant dire droit du 8 septembre 2017, le tribunal du travail précisa l'objet du litige relativement à l'application de l'article 126, modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

Il est fait grief par Madame J.J. à son organisme de paiement et à l'O.N.Em de lui appliquer la règle ainsi modifiée relative au complément d'ancienneté. Celui-ci lui est donc refusé, parce qu'elle n'a pas déjà effectivement bénéficié de ce complément au moins un jour, situé dans l'année calendrier 2014.

Après avoir rappelé les règles applicables à la majoration du montant journalier des allocations de chômage, et celles relatives à la consultation du Conseil d'Etat pour les avants projets d'arrêts réglementaires, le tribunal a jugé par une première décision prononcée le 8 septembre 2017 :



- non fondé le moyen par lequel Madame J.J. conteste que le préambule de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 contient une motivation suffisante de l'urgence invoquée. Madame J.J. avait fait observer une rédaction tautologique, pour « *informer* » sans délai les chômeurs. Cependant, le tribunal ne constata pas qu'il y aurait un retard dû à l'auteur de l'arrêté royal, en dépit des trois mois écoulés entre l'accord du Gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 et la date de l'arrêté royal.

- nécessaire une réouverture des débats pour poursuivre l'examen du moyen pris par la travailleuse sur la base du principe de standstill. Le tribunal précise en effet que Madame J.J. peut soutenir une violation de ce principe par l'auteur de la règle réformatrice, si elle se trouvait dans l'impossibilité de renoncer à sa demande d'allocations avec complément d'ancienneté durant l'année 2014, son employeur refusant toute modification de l'accord sectoriel pris.

Ensuite de ce jugement, le tribunal a rendu le 22 juin 2018 le jugement dont appel.

Il n'y eut aucune réponse à la question posée par le tribunal.

Dès lors, celui-ci poursuit sa mission judiciaire conformément à sa saisine.

Il jugea, sur avis du Magistrat du ministère public, que l'article 126 al.1er 9° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 devait être écarté, par application de l'article 159 de la Constitution, en raison « *non pas d'une question de standstill, mais de discrimination fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution* ».

Le tribunal retient ce motif pour écarter la nouvelle réglementation, en précisant :

- La jurisprudence de la Cour de cassation précise qu'une loi nouvelle s'applique en règle aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement acquis⁶.
- La jurisprudence de la Cour constitutionnelle précise qu'il appartient au législateur de régler l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle, et de décider de prévoir – ou non – des mesures transitoires, (...) lesquelles par voie de dispositions, fondées sur des critères objectifs et pertinents, justifient les raisons pour lesquelles certaines personnes bénéficieront à titre transitoire de mesures dérogatoires, au régime établi par la

⁶ En ce sens, notamment :

- Cass., 10 février 1997, *Pas.*, 1997, n° 75.



norme nouvelle. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si la date d'entrée en vigueur établit une différence insusceptible de justification raisonnable⁷.

- Toujours selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il ne peut être porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime : il en est ainsi lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables, sans qu'un motif impératif d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire⁸.

Observant les déclarations faites par le Ministre fédéral ayant l'emploi dans ses compétences⁹, le tribunal constate que le Gouvernement a supprimé le complément d'ancienneté, en portant atteinte au principe de confiance légitime de manière excessive, à l'égard des personnes – qui comme Madame J.J. – ont introduit une demande avant le 1^{er} janvier 2015, sans encore se trouver en deuxième période d'indemnisation exigeant douze mois préalable pour bénéficier du complément d'ancienneté.

En effet :

- Madame J.J. a introduit une demande d'allocations impliquant le calcul de son passé professionnel pour l'octroi d'un complément d'ancienneté, considérant légitimement que son droit serait calculé sur la base des dispositions en vigueur au moment de la demande.
- Les justifications d'un traitement différencié entre le chômeur adressant sa demande le 31 décembre 2013 et un autre le faisant le 1^{er} janvier 2014 ne sont pas établies, et elles n'apparaissent pas.
- Il eut fallu une mesure transitoire, pour les personnes ayant introduit une demande sur la base de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, avant sa modification par celui du 30 décembre 2014, pour éviter de porter atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution.

En conséquence, la FGTB a été condamnée à payer les compléments d'ancienneté au-delà du 1^{er} juillet 2015, tout en réservant à statuer sur les montants dus.

La FGTB a été condamnée aux dépens liquidés à l'indemnité de procédure (131,18 €) et à la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée à 20 €.

⁷ Voir :

- C.C., 26 avril 2006, arrêt n° 58/2006.

⁸ Voir :

- C.C. 21 décembre 2017, arrêt n°D 150/2017, motif B.12.2.

⁹ Réponse faite le 17 août 2015 par le Ministre à la Chambre des Représentants (Question et réponse écrite n° 0225, Législature 54, Bulletin n° B.031)



VII. LES APPELS

Par son appel, l'organisme de paiement F.G.T.B. poursuit la réformation du jugement rendu le 22 juin 2018, en faisant valoir :

- Que la décision sur le droit aux allocations de chômage est de la seule compétence de l'O.N.Em.
- Que l'action originaire entreprise contre lui est irrecevable, par application des articles 17 et 18 du Code judiciaire, et à tout le moins non fondée.
- Que les sommes qui seraient dues à Madame J.J. le seraient à charge de l'O.N.Em¹⁰, la F.G.T.B. n'intervenant que pour le paiement¹¹. A titre subsidiaire, les dépens seraient à répartir par application de l'article 1020 du Code judiciaire.
- Que les dépens incombent exclusivement à l'O.N.Em.
- Qu'aucune contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne n'est pas due.

Par son appel, l'O.N.Em demande la mise à néant du jugement rendu le 22 juin 2018, en faisant valoir que la procédure d'élaboration de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, n'est pas entachée par une méconnaissance des règles relatives à l'urgence pour ce qui concerne la consultation du Conseil d'Etat.

En outre, l'O.N.Em conteste que le principe de la confiance légitime d'une part, et celui de standstill d'autre part, auraient été transgressés.

Les moyens des parties appelantes et ceux soutenus en appel par Madame J.J. sont examinés dans les motifs qui suivent¹².

VIII. L'AVIS DU MAGISTRAT DE L'AUDITORAT GENERAL

Madame le Substitut général C.LESCART a déposé le 6 juin 2019 son avis au greffe de la cour, lequel l'a ensuite régulièrement notifié aux parties.

Le Magistrat du ministère public considère nécessaire une jonction des deux causes enrôlées, en raison d'un lien de connexité, au sens de l'article 30 du Code judiciaire.

Sur le fond, Madame le Substitut général estime, d'abord, que le Conseil d'Etat a été régulièrement sollicité dans l'urgence en décembre 2014, pour qu'il rende son avis en

¹⁰ En ce sens :

- Cass., 6 juin 2016, RG S.12.0028.F.

¹¹ En ce sens :

- C.trav.Liège, 11 février 2009, R.G. 34.080/06 et 34.522/06, www.terralaboris.be

¹² Point X infra.



tenant compte d'une entrée en vigueur de l'arrêté royal à la date du 1er janvier 2015. Cette urgence fut motivée, et la motivation est exacte et pertinente.

Sur le fond toujours, ce Magistrat estime que la réforme réglementaire met en place un recul du dispositif de protection sociale, en considérant que cela correspond à un motif d'intérêt général dès lors que la restriction est adoptée pour des motifs budgétaires.

En outre, le recul se limitant à la suppression du complément d'ancienneté ne serait pas significatif puisque « ...d'ailleurs la majorité des chômeurs n'en bénéficie pas, sans que l'on puisse considérer que cela rend impossible le fait de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

Enfin, selon cet avis, le recul est proportionné, pour les motifs explicites contenus dans un arrêt rendu le 11 octobre 2018 par la cour du travail de Liège.

IX. LE CADRE REGLEMENTAIRE ET LE DROIT APPLICABLE.

IX.1. LE CADRE GENERAL DES COMPLEMENTES D'ALLOCATIONS

Le complément d'ancienneté est un montant (complément) que la personne en chômage perçoit à partir d'un certain âge en plus des allocations de chômage habituelles qui lui sont dues.

Il faut, pour pouvoir bénéficier de cet avantage, un passé professionnel suffisant.

Le bénéfice du complément est acquis après un an de chômage, ce qui correspond à la "deuxième" période d'indemnisation.

Le complément d'ancienneté est supprimé depuis le 1^{er} janvier 2015, sous la réserve des exceptions prescrites dans l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1990, modifié par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

IX.2. LE DROIT RELATIF AU COMPLEMENT D'ANCIENNETE

Madame J.J. conteste que lui soit applicable l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui précise, dans sa version actuellement applicable, après sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014¹³, en vigueur depuis le 1er janvier 2015, que :

« Le montant journalier de l'allocation de chômage visé à l'article 114 est majoré d'un complément d'ancienneté si le chômeur satisfait aux conditions suivantes :

¹³ Et encore celle par l'arrêté royal du 23 septembre 2015



1° avoir, au dernier jour du mois considéré, atteint l'âge de 55 ans, sauf s'il bénéficiait déjà effectivement avant le 1er septembre 2012 d'un complément d'ancienneté;

2° être chômeur complet;

3° ne plus se trouver dans la première période d'indemnisation, visée à l'article 114, § 1er;

4° ne pas être considéré comme travailleur ayant charge de famille sur base de l'article 110, § 1er, alinéa 1er, 5° ou 6°;

5° justifier de 20 ans de passé professionnel conformément ce qui a été déterminé en vertu de l'article 119, 3° ;

6° (abrogé)

7° ne pas bénéficier d'une indemnité complémentaire octroyée dans le cadre du régime de chômage avec complément d'entreprise ou dans le cadre de l'arrêté royal du 19 septembre 1980 relatif au droit aux allocations de chômage et aux indemnités complémentaires des travailleurs frontaliers âgés licenciés ou mis en chômage complet;

8° ne pas avoir, alors que toutes les conditions pour bénéficier du régime de chômage avec complément d'entreprise sont remplies, refusé ce régime ou renoncé à l'indemnité complémentaire;

3 9° le chômeur a déjà effectivement bénéficié de ce complément d'au moins d'un jour, situé dans l'année calendrier 2014.

2 Le travailleur qui bénéficiait déjà auparavant du complément d'ancienneté et qui, après une reprise de travail, pourrait prétendre à un retour à la première phase de la première période d'indemnisation, a droit à l'allocation qui est applicable après les douze premiers mois, en ce compris le complément d'ancienneté, s'il satisfait aux conditions de l'alinéa 1er, exception faite de la condition prévue à cet alinéa, 3°, et pour autant que cette allocation soit supérieure à l'allocation conformément à la première période d'indemnisation à laquelle il pourrait prétendre.

3 Pour l'application de l'alinéa 1er, 9°, est assimilé à un chômeur qui a déjà effectivement bénéficié de ce complément d'au moins d'un jour, situé dans l'année calendrier 2014 :

1° le chômeur qui demande les allocations de chômage suite à un licenciement dans le cadre d'un licenciement collectif, à l'âge de 50 ans au moins et au plus tard le 30 juin 2015, lorsque la communication par



l'employeur de l'intention de procéder au licenciement collectif telle que visée à l'article 6 de la convention collective du travail n° 24 du 2 octobre 1975 se situe dans la période du 1er octobre 2012 au 30 novembre 2014;

2° le chômeur qui demande les allocations de chômage suite à un licenciement dans le cadre d'un licenciement collectif lorsque la communication par l'employeur de l'intention de procéder au licenciement collectif telle que visée à l'article 6 de la convention collective du travail n° 24 du 2 octobre 1975 se situe après le 30 novembre 2014;

3° le chômeur qui demande les allocations de chômage et qui au moment de la fin du contrat de travail peut justifier de 35 ans de carrière professionnelle en tant que salarié au sens de l'article 3, § 1er de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise;

4° le chômeur qui demande les allocations de chômage et qui a été occupé :

a) au moins 5 ans, calculés de date à date, dans un métier lourd. Cette période de 5 ans doit se situer dans les 10 dernières années calendrier, calculées de date à date, avant la fin du contrat de travail;

b) ou bien, au moins 7 ans, calculés de date à date, dans un métier lourd. Cette période de 7 ans doit se situer dans les 15 dernières années calendrier, calculées de date à date, avant la fin du contrat de travail;

c) ou bien au moins 20 ans dans un régime de travail tel que visé dans l'article 1er de la convention collective de travail n° 46, conclue le 23 mars 1990 et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 10 mai 1990;

d) ou bien par un employeur relevant de la commission paritaire de la construction, pour autant que le travailleur dispose d'une attestation qui confirme son incapacité à continuer son activité professionnelle, délivrée par un médecin du travail.

Pour l'application de l'alinéa 3, 4°, a) et b), il faut entendre par métier lourd, le métier lourd tel que défini à l'article 3, § 1er de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise.

Pour l'application de l'alinéa 3, 2° à 4°, le droit au complément d'ancienneté peut uniquement être octroyé si, un an après la première demande d'allocations qui suit l'événement visé au 2° et 4° ou après une demande d'allocations à l'occasion de laquelle le passé professionnel requis au 3° a été prouvé, le travailleur a atteint l'âge mentionné ci-après :

1° 55 ans avant le 1er janvier 2016;



2° 57 ans au 1er janvier 2016;

3° 59 ans au 1er janvier 2017;

4° 61 ans au 1er janvier 2018;

5° 63 ans au 1er janvier 2019 ;

6° 65 ans au 1er janvier 2020.

X. EXAMEN DU FONDEMENT DES APPELS

X.1. Préliminaires méthodologiques sur l'ordonnancement de cet arrêt et sur les compétences d'une juridiction de l'ordre judiciaire
--

Trois moyens sont opposés par Madame J.J. aux parties appelantes, plus principalement à l'O.N.Em, puisque la F.G.T.B. entend tirer les conséquences procédurales de sa seule fonction sociale d'organisme de paiement.

Les motifs de cet arrêt concernent successivement :

- L'examen de la violation des articles 3 par.1er et 84 par.1er 3° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relatifs à la consultation du Conseil d'Etat.
- L'examen de l'illégalité de l'article 126 al.1^{er} 9° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en raison d'une violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, portant atteinte à la sécurité juridique et à la légitime confiance.
- Les conséquences procédurales de la fonction de l'organisme de paiement F.G.T.B.

Vu l'article 159 de la Constitution, il appartient au Juge qui écarte l'application d'une disposition en raison de son illégalité, résultant de l'inobservation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat, sans que soit justifiée l'urgence invoquée, d'apprécier le litige sur la seule base de la disposition réglementaire applicable dans sa version antérieure¹⁴.

Vu la saisine de la cour sur l'éventuelle illégalité de l'article 126 examiné, en raison d'une éventuelle violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que son contrôle s'exerce comme un contrôle d'opportunité de la mesure réglementaire prise¹⁵.

¹⁴ Cass., 14 février 2005, R.G. n° S 40174F, www.juridat.be

¹⁵ En ce sens :



X.2. Examen du moyen soutenu par la travailleuse relatif à une violation des articles 3 par.1er et 84 par.1er 3° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relatifs à la consultation du Conseil d'Etat.

Seule l'urgence peut dispenser l'auteur d'une norme de la consultation préalable « normale » du Conseil d'Etat^{16 17}.

Pour ce qui concerne le projet de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, l'urgence a été motivée par l'auteur de la norme, en visant un accord du Gouvernement fédéral daté du 9 octobre 2014, en vue d'une adaptation du régime de chômage avec complément d'entreprise, à réaliser conformément aux recommandations du Conseil Européen, dans l'objectif de mettre fin à la sortie précoce du marché du travail.

En effet, la motivation est¹⁸ :

« Vu la demande du traitement d'urgence, motivée par le fait que l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit que des efforts supplémentaires doivent être fournis, à partir du 1er janvier 2015, par les chômeurs, en particulier les jeunes chômeurs et les chômeurs âgés, afin d'encourager leur participation au marché du travail;

qu'il a été tenu compte lors de l'élaboration du budget 2015 de ces adaptations et de la date d'entrée en vigueur de janvier 2015 ;

que pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des chômeurs, ils doivent être mis au courant sans délai des nouvelles règles concernant, notamment, les possibilités pour les jeunes travailleurs et les jeunes chômeurs de bénéficier des allocations d'insertion, l'extension de la disponibilité active et passive sur le marché de l'emploi, et l'adaptation du complément d'ancienneté pour les chômeurs, ainsi qu'un renforcement des sanctions administratives

- C.trav. Liège, 11 octobre 2018, R.G.2017/AL/626

¹⁶ Article 84 par.1^{er}

« L'examen des affaires s'ouvre dans l'ordre de leur inscription au rôle, excepté:
(...) »

3° en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame la communication de l'avis dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où, soit l'avis est donné en application de l'article 2, § 4, soit il est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85 ou par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 3°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté. »

¹⁷ A.VANDER STICHELE, *La notion d'urgence en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 16.

¹⁸ La cour souligne



et une limitation du taux de chômage en cas de chômage temporaire, en ce qui concerne les chômeurs ordinaires ;

que tant l'Office national de l'Emploi que les organismes de paiement des allocations de chômage doivent également pouvoir effectuer à temps les adaptations nécessaires pour que, dès le début de l'année 2015, ces modifications puissent être communiquées et appliquées correctement et à temps vis-à-vis des chômeurs et des travailleurs concernés. »

Il faut observer cet autre justificatif, complémentaire au premier,

« que dans le cadre de la politique budgétaire 2015, on est parti du principe que ces mesures, qui doivent mener à des dépenses moindres en matière d'allocations de chômage, entrent en vigueur au 1er janvier 2015 ».

La motivation de l'urgence est encore affirmée, pour garantir la sécurité juridique des employeurs et des travailleurs s'engageant vers le système d'allocations avec complément d'entreprise, en sorte que l'urgence est invoquée pour les avertir de l'impact des mesures nouvelles, pour que les travailleurs n'en subissent aucun inconvénient direct.

Ces motifs seront encore analysés dans le cadre du deuxième examen ci-dessous, en raison de leur impact sur la transgression de l'effet de standstill, en relation avec les principes de sécurité juridique et de légitime confiance.

Comme telle, l'urgence est justifiée par les objectifs¹⁹, et ce constat n'est pas contredit par la chronologie de la mise en œuvre de la politique gouvernementale, laquelle doit se réaliser dans le respect d'un processus juridique et institutionnel intégrant :

- Du temps d'étude par les services fédéraux en charge de la mise en œuvre technique des décisions prises par les autorités responsables. Ceci semble sous-évalué par Madame J.J.
- De l'avis de l'Inspection des Finances, qu'il eut d'ailleurs été adéquat de connaître vu les développements qui suivent quant à la mesure budgétaire de l'impact.
- De l'accord du Ministre du Budget.

¹⁹ C.trav. Liège, 2^{ème} ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.



- De l'avis du Comité de gestion de l'O.N.Em.
- De l'avis du Conseil d'Etat, lequel a examiné la validité de la justification de l'urgence.

Le moyen de la travailleuse intimée Madame J.J. n'est pas fondé, tandis que celui de l'O.N.Em l'est, en sorte que le jugement dont appel doit être confirmé sur ce point.

X.3. Examen des moyens contraires de Madame J.J. et de l'O.N.Em sur l'illégalité - ou non - de l'article 126 al. 1er – 9° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en raison de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, et dans ce cadre constitutionnel du principe de standstill.

X.3.1. Le principe de standstill, rappelé par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et de la cour du travail de Liège²⁰

L'article 23 de la Constitution précise que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A 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;*
- 3° (...)*

La cour du travail, autrement composée, a précisé dans de très pertinents motifs²¹ que :

²⁰ Voir les arrêts de la cour, autrement composée :

- C.trav. Liège, 2^{ème} ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.
- C.trav. Liège, 11.9.2017, www.juridat.be
- C.trav. Liège, division Neufchâteau, 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, www.terralaboris.be

²¹ Idem



« S'il est unanimement admis que l'article 23 de la Constitution n'a pas d'effet direct, il n'est toutefois pas dépourvu d'effets juridiques. D'une part, il impose au juge confronté à plusieurs interprétations possibles de normes inférieures de privilégier une interprétation conforme à la Constitution²². D'autre part, puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis²³ ».

L'effet de standstill est défini comme suit par la doctrine²⁴ :

« Dédit a contrario du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection ».

²² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, p. 680.

²³ D. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale » in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69, D. DUMONT, *Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill*, J.T., 2013, p. 769 et s., spéc. 772-773. Dans sa thèse de doctorat plus ancienne consacrée à l'exigibilité des droits économiques et sociaux, G. Maes expose très clairement les rapports qui existent entre droit subjectif et effet standstill (G. MAES, *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*, Anvers, Interscientia, 2003, p. 110, n° 223) : « Standstill is te omschrijven als de effectiviteitsgarantie van normatieve teksten (niet noodzakelijk internationale bepalingen) die (enkel of voornamelijk) een te bereiken doel aangeven of die van de Staat uitvoeringsmaatregelen vereisen alvorens afdwingbaar te worden in het subjectief contentieus. De geïncorporeerde verdragsbepaling is onvoldoende duidelijk en volledig opdat de burger zich op deze bepaling kan beroepen om voor de nationale rechter de erkenning en bescherming van een door de bepaling verleend subjectief recht af te dwingen, toch kan deze bepaling voldoende duidelijk en volledig zijn opdat zij de overheid zou verplichten zich te onthouden van maatregelen (wetgevend, bestuurlijk, feitelijk) die indruiden tegen de doelstelling van de betrouwen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen ».

²⁴ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant/Sakkoulas/Nomos Verlagsgesellschaft, coll. Droits fondamentaux, 2008, p. 472, n° 464.



Cet effet de standstill peut être reconnu à une convention internationale ratifiée par la Belgique mais dépourvue d'effet direct²⁵, comme la Charte sociale européenne²⁶.

Le principe de standstill s'impose au Roi, puisqu'il est investi d'édicter la réglementation chômage²⁷.

Le pouvoir exécutif - et non le législateur au sens strict - est donc débiteur de l'obligation de standstill à l'égard des bénéficiaires de cette réglementation²⁸.

Il y a encore lieu de mettre en évidence ce qui suit, cette cour reprenant et adoptant ici les motifs de la jurisprudence de la cour du travail, autrement composée et déjà citée.

« Le standstill n'a néanmoins pas d'effet paralysant.

S'il s'oppose à tout recul significatif dénué de justification raisonnable reposant sur des motifs d'intérêt général dans le niveau de protection des droits visés, il n'interdit pas à l'Etat de modifier sa législation.

L'existence d'un effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution est reconnu de longue date tant par le Conseil d'Etat que la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle, même si sa violation est rarement reconnue. Les conceptions du standstill des trois hautes juridictions convergent très largement. ».

²⁵ L. GOOSSENS, "Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *R.W.*, 2014-2015, p. 804.

²⁶ L'article 12 dispose ce qui suit :

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.

²⁷ Article 7 par.1^{er} de l'arrêté loi du 28 décembre 1944, concernant la sécurité sociale des travailleurs.

²⁸ C.trav. Liège, 2^{ème} ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.



La Cour de cassation a ainsi récemment rappelé que :

« dans les matières qu'il couvre, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire de motifs liés à l'intérêt général ».

Le Conseil d'Etat, quant à lui jugé que :

« l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de standstill, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général ».

La Cour constitutionnelle considère que :

« l'article 23 contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général ».

X.3.2. Le processus du contrôle judiciaire en trois étapes

Considérant les implications du contrôle judiciaire et ses nécessaires limites vu la séparation des pouvoirs, la vérification du respect ou de la transgression du principe de standstill se fera dans les motifs qui suivent, sur la base de trois critères²⁹.

Il s'agit pour la cour de vérifier si un recul significatif éventuel qui serait concrètement constaté, obéit à un motif d'intérêt général, et si ce recul est approprié et nécessaire au regard de ce motif, en se référant aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 30.12.2014 dans le préambule³⁰.

²⁹ En ce sens :

- Cass., 5 mars 2018, RG n° S 16.0033.F, www.juridat.be et les conclusions précédant l'arrêt de Monsieur l'Avocat général GENICOT
- C.trav. Liège, division Neufchâteau, 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, www.terralaboris.be
- C.trav. Bruxelles, 18 janvier 2017, R.G. n°2015/AB/501
- En doctrine : notamment F.LAMBINET, Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018, www.terralaboris.be
- C.trav. Liège, 21ème ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.
- C.trav. Liège, 11.9.2017, www.juridat.be

³⁰ Voir supra le point X 2.



Premièrement, il s'agit de mesurer l'ampleur du recul par l'effet de la norme nouvelle. Y a-t-il un recul significatif³¹ à l'aune de l'intérêt général dans la teneur des droits fondamentaux de Madame J.J., protégés par l'article 23 de la Constitution, en cela qu'ils concernent le droit au travail et à la sécurité sociale, par rapport aux avantages de la sécurité sociale qui eurent été les siens par application de la règle modifiée³² ?

Deuxièmement, quelle est la justification de la régression, sa légitimité ? Il faut vérifier que le recul constaté est légitime sur la base des objectifs d'intérêt général³³ que l'auteur de la norme doit justifier, soit dans l'acte législatif ou réglementaire, soit dans le cadre procédural du contrôle exercé par le juge. Les motifs précisés par l'auteur de la réforme sont une relance de l'emploi et une économie budgétaire. Il faut donc examiner concrètement si la restriction pouvait sur la base de ces motifs, avoir un impact significatif sur les droits aux allocations de chômage pour les travailleurs relevant de la catégorie de Madame J.J.

Troisièmement, quel est le degré de proportionnalité ? Cet impact est-il proportionné pour le groupe de chômeurs auquel appartient Madame J.J., en regard de l'intérêt général invoqué³⁴ ?

X.3.3. Quant à l'ampleur du recul par l'effet de la norme nouvelle.

Madame J.J. reconnaît que le principe de standstill n'emporte pas qu'elle avait un droit acquis à la norme, telle qu'applicable avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

³¹ En ce sens :

- C.C. 18 mai 2017, arrêt n° 61/2017
- C.C. 1^{er} octobre 2015, arrêt n° 133/2015
- C.C. 17 juillet 2014, arrêt n° 107/204
- Cass., 5 mars 2018, RG n° S 16.0033.F, www.juridat.be
- Cass., 18 mai 2015, RG n° S 14.0042, www.juridat.be
- Cass., 15 décembre 2014, RG n° S.14.0011, www.juridat.be
- C.E., 23 septembre 2011, n°2015.309
- C.E., 18 juin 2013, n°223.953
- (cités par F. LAMBINET, opcit, sous les notes 21,22 et 23)

³² Ce critère concerne le point de comparaison, la cour retenant la référence adoptée en jurisprudence, sans ignorer les observations formulées en doctrine D.DUMONT, Le droit à la sécurité sociale, consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? In D.DUMONT (coord.) *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, coll. « UB », 2017, p.79, n° 47

³³ D.DUMONT, op.cit., pp.69-71

³⁴ En ce sens :

- C.trav. Liège, division Neufchâteau, 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, www.terralaboris.be

Quant à la preuve :

- C.trav. Liège, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413, J.T.T., 2018, pp 42-43



Aucun des moyens soutenus par la travailleuse intimée ne contient une quelconque contestation sur les prérogatives appartenant au législateur – sensu lato – d'adapter les normes, ni d'ailleurs en soi sur la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, soit le 1er janvier 2015. Il s'agit d'un critère objectif.

Il en est ainsi vu la nature même du pouvoir de réglementer de l'auteur de la norme.

Il faut cependant que celui-ci garantisse le respect de l'encadrement juridique de sa compétence, ce qui sera examiné sous le point X.3.5. ci-dessous sur la base des principes qui s'imposent.

En soi, les conclusions de l'O.N.Em ne contiennent aucune argumentation pour soutenir que la modification décidée légitimement ne correspondrait pas à un recul significatif.

C'est au contraire l'inverse qui résulte des motifs de la réglementation nouvelle, ainsi que la cour le constate et le met en évidence dans les motifs qui suivent.

La cour estime que la travailleuse intimée, qui est passée d'une situation où elle eut du bénéficier du complément d'ancienneté à une situation où il n'en bénéficie plus, a vu le degré de protection que lui offrait la réglementation, significativement réduit par l'effet de l'arrêté du 30 décembre 2014.

La travailleuse a subi une diminution de sa couverture sociale, déséquilibrant dès lors certainement l'articulation « allocations de chômage » « complément d'entreprise ».

Le jugement dont appel est donc confirmé relativement à cette partie de l'examen, en constatant justement que l'arrêté royal du 30 décembre 2014 entraîne une suppression du droit, sans la moindre mesure compensatoire.

Pour des motifs similaires en la cause distincte dont elle avait été saisi sur la base de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la cour du travail autrement composée estima également en son arrêt du 11 octobre 2018, que le recul significatif était pour le travailleur en cause.

X.3.4. Quant à la légitimité de la mesure

En soi, les mesures décidées par l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 relèvent de l'intérêt général.



Il ressort clairement du préambule de l'arrête royal et du contexte de crise dans lequel il a été adopté que la suppression du complément d'ancienneté est intervenue pour des motifs budgétaires³⁵.

Il est aussi compris que pour Madame J.J., comme pour tous les travailleurs étant dans sa situation, la suppression du complément d'ancienneté – sur la base d'une carrière professionnelle justifiée – vise à éviter une sortie précoce de travailleurs expérimentés, les écartant du marché du travail.

Les motifs budgétaires sont concrètement compris. Ils sont en soi favorables à l'intérêt général, ainsi que le met en évidence l'avis de Madame le Substitut général.

Quant aux autres motifs, la relance de l'emploi et la participation au marché du travail, on ne peut nier qu'ils concernent l'intérêt général, tout en observant le formalisme évident et abstrait de l'énoncé.

Cela peut renseigner une discordance objective entre un énoncé et la réalité sociale, ayant pour conséquence des effets disproportionnés de nouvelle règle, pour ce qui concerne la travailleuse concernée, et celles et ceux qui seraient dans la même situation.

X.3.5. Quant au degré de proportionnalité de la mesure

En ses répliques à l'avis de Mme le Substitut général, Madame J.J. fait observer pertinemment que cet avis n'examine pas le degré de proportionnalité.

Cette analyse s'impose cependant ainsi que cela est établi dans les motifs qui précèdent sur la méthode à respecter³⁶.

La régression manifeste, imprévue³⁷, et préjudiciable du degré de protection sociale est constatée.

Cette régression qui est justifiée par un motif d'intérêt général, approprié et nécessaire, n'a-t-elle pas des effets disproportionnés pour les travailleurs étant dans la situation de Madame J.J.?

La réponse est affirmative, en raison des circonstances suivantes.

³⁵ En ce sens :

- C.trav. Liège, 2ième ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.

³⁶ Voir supra le point X.3.2.

³⁷ Voir infra



Tant le préambule de l'arrêté royal, que l'obligation procédurale qui s'impose à l'O.N.Em de motiver la régression sociale ne satisfont pas à l'exigence de proportionnalité requise par la situation de la travailleuse Madame J.J., à défaut de mesures d'accompagnement pour les travailleurs ayant demandé en 2014 – comme elle – le bénéfice du régime de chômage, avec complément d'entreprise.

Ceci se démontre sur plusieurs plans : en regard du statut de la travailleuse, en regard de sa situation sociale, en regard de la confiance légitime, en regard de la sécurité juridique et en regard de l'égalité de traitement.

- ***Quant au statut de la travailleuse.***

Juridiquement, le statut du chômeur avec complément d'entreprise assimile celui-ci à un chômeur.

Il n'est donc pas un pensionné.

En conséquence, certaines obligations propres au statut de chômeur s'appliquent au chômeur avec complément d'entreprise, qui conserve ce statut jusqu'à l'âge de la pension³⁸.

Madame J.J. fait à cet égard observer que l'obligation procédurale de motivation de l'arrêté royal emportant la régression est en soi défaillante, puisque la suppression du complément d'ancienneté – sur la base d'une carrière professionnelle justifiée – ne correspond pas en droit à une mesure visant à éviter une sortie précoce des travailleurs expérimentés, les écartant du marché du travail: le bénéficiaire d'allocations de chômage est dans l'obligation de demeurer demandeur d'emploi.

Certes, la relance de l'emploi concerne tous les travailleurs.

³⁸ <http://www.emploi.belgique.be>

Le statut de chômeur avec complément d'entreprise implique de respecter les obligations suivantes :

- être inscrit comme demandeur d'emploi, et le rester, auprès du service pour l'emploi compétent (Actiris, ADG, le Forem, VDAB);
- être disponible sur le marché du travail;
- accepter tout emploi convenable ou toute formation professionnelle.



Concrètement selon les réalités sociales et du marché de l'emploi.

Concrètement, les chances pour un travailleur âgé de retrouver un travail sont incontestablement réduites.

Leur ancienneté est valorisée pour leur protection sociale au cours de la deuxième période d'indemnisation par l'O.N.Em, ce qui correspond à une réalité sociale lorsque ces travailleurs âgés n'ont pas retrouvé un emploi.

Il se déduit de ce constat que la suppression du complément d'ancienneté accable davantage encore financièrement certains travailleurs, sans qu'une quelconque mesure n'ait été prise en compensation.

Quant à la confiance légitime et quant à la discordance entre la situation de la travailleuse et la motivation de l'urgence de la réforme

L'examen de l'argumentation soutenue par l'O.N.Em, pour justifier la légitimité de la réforme réglementaire, permet de constater que l'auteur de la réglementation n'a pas totalement méconnu la nécessité de réserver un sort particulier à certaines catégories de travailleurs.

Les mesures transitoires à raisonner ont pour objectif, celui que l'auteur de la norme affirma lui-même dans son préambule sur l'urgence :

- garantir la sécurité juridique,
- avertir les employeurs et les travailleurs,
- éviter un préjudice pour ceux-ci.

Des exceptions ont en effet été prévues pour certaines catégories spécifiques de chômeurs.

Ainsi, l'article 126 de l'arrêté royal, tel que modifié par celui du 30 décembre 2014, a prévu une série d'hypothèses dans lesquelles les chômeurs peuvent continuer à bénéficier du complément d'ancienneté, parmi lesquels :

- le chômeur qui a déjà bénéficié de ce complément au cours du mois de décembre 2014 ;
- le chômeur qui demande les allocations de chômage suite à un licenciement dans le cadre d'un licenciement collectif ;
- le chômeur qui demande les allocations de chômage et qui au moment de la fin du contrat de travail peut justifier de 35 ans de carrière professionnelle ;



- le chômeur qui demande les allocations de chômage et qui a été occupé dans un métier lourd.

Il n'y eut cependant aucun avertissement ni exception, pour ce qui concerne les employeurs et les travailleurs, s'engageant en 2014 pour un régime de chômage avec complément d'entreprise, ce qui entraîna que leur légitime confiance légitime fut trompée.

Quant à la sécurité juridique

Les options affirmées par l'auteur de la norme pour modifier l'article 126 de la réglementation sont certes légitimes, mais elles révèlent des contradictions certaines avec les motifs annoncés officiellement pour bénéficier de l'urgence lors de la consultation du Conseil d'Etat.

La réglementation modifiée lèse la sécurité juridique pour les employeurs et les travailleurs qui ont adopté en 2014, un règlement d'allocations avec complément d'entreprise, sans avoir été avertis des mesures socialement préjudiciables aux travailleurs....alors que l'ambition affirmée était, ainsi que cela a déjà été précisé :

- garantir la sécurité juridique,
- avertir les employeurs et les travailleurs,
- éviter un préjudice pour ceux-ci.

C'est donc à bon droit que Madame J.J. fait référence aux arrêts rendus le 26 avril 2006 et le 21 décembre 2017 par la Cour constitutionnelle³⁹, et d'une façon plus large à la jurisprudence de celle-ci, pour mettre en évidence la nécessité de mesures transitoires, lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables, sans qu'un motif impérieux d'intérêt général ne puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

L'impact de la réforme que l'O.N.Em prétend avoir voulu prévenir, est donc bien un impact négatif pour les travailleurs concernés, puisque ni eux ni leurs employeurs ne furent avertis.

En juillet 2014, Madame J.J. demanda le bénéfice de ses allocations de chômage dans le cadre du régime avec complément d'entreprise, en raisonnant nécessairement sa situation sociale en tenant compte de la réglementation qui lui était connue. Elle n'a pu qu'être surprise dans sa légitime confiance.

³⁹ C.C. 26 avril 2006, arrêt n° 58/2006,
C.C. 21 décembre 2007, arrêt n° 150/2007.



Quant à l'inégalité de traitement

La confiance légitime que pouvait avoir Madame J.J. a été d'autant plus contrariée, que l'absence de mesures transitoires adaptées, a pour effet une différence de traitement, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, sans qu'une justification ne soit donnée, ni même discernable.

Il en est ainsi vu la différence entre les travailleurs ayant demandé en 2014 le bénéfice du régime de chômage avec complément d'entreprise, et ceux qui l'auraient demandé précédemment : seuls les seconds ont droit au maintien des compléments d'ancienneté, pour autant que ces chômeurs en aient bénéficié au moins un seul jour en 2014.

Il n'y a aucune explication à la différence de traitement entre la travailleuse ou le travailleur qui aurait demandé le bénéfice des allocations de chômage le 31 décembre 2013 (qui aurait donc droit au complément d'ancienneté à la date du 31 décembre 2014), et celle ou celui qui les aurait demandées le 1er janvier 2014, alors que dans les deux hypothèses, le référentiel réglementaire était le même, au moment de la demande.

En invoquant l'urgence devant le Conseil d'Etat, l'auteur de la réforme réglementaire mit certainement en évidence une politique urgente d'assainissement budgétaire – dont la nécessité n'échappe pas à la cour –, et la nécessité d'informer sans tarder les employeurs et les travailleurs des nouvelles règles, puisqu'elles ont un impact sur l'encadrement du régime de chômage avec complément d'entreprise.

Cette information, qui eut été garante de sécurité juridique, fut inexistante, vis-à-vis des employeurs et des travailleurs concernés par la mise en œuvre en 2014 d'un régime de chômage, avec complément d'entreprise. Ils furent donc induits en erreur sur l'économie globale et concrète de la mise en œuvre de ce régime.

L'auteur de la norme a dès lors contrarié lui-même son objectif d'avertissement, et les effets induits ne sont corrigés par aucune mesure transitoire ou autre, bien que quelques exceptions soient prévues, notamment pour les travailleurs qui auraient bénéficié du complément pour une seule journée en 2014.

Conclusion

Considérant l'atteinte à la sécurité juridique et à la légitime confiance des travailleuses et des travailleurs se trouvant dans la situation de Madame J.J., l'appel de l'O.N.Em n'est pas fondé, vu la disproportion constatée de la mesure significativement régressive contenue dans l'article 126 de la réglementation.



Il y a méconnaissance du principe de standstill, et encore constat d'une inégalité de traitement, résultant des exceptions réglementairement prévues, à défaut de mesures (compensatoire ou transitoire), qui eurent été justifiées pour toutes les personnes ayant introduit une demande sur la base de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

Aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie les atteintes de l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, aux principes résultant des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et au principe de légitime confiance.

X.4. Examen du fondement de l'appel de l'organisme de paiement F.G.T.B.

Madame J.J. a régulièrement saisi le tribunal du travail de son recours contre le calcul des allocations et l'évolution de celles-ci, qui lui fut notifié le 25 février 2015 par son organisme de paiement, lequel précisa qu'il s'agissait d'une décision de l'O.N.Em.

En invoquant une notification conjointe adressée à Madame J.J., la F.G.T.B. met, à juste titre, en évidence que le seul débiteur des allocations est l'O.N.Em.⁴⁰, tandis que l'organisme de paiement assume une mission de paiement, en exécution des décisions de l'Office⁴¹, par application de l'article 24 par.1^{er} al.4-1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et de l'article 4, al.1^{er} de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991.

Les compétences et responsabilités respectives de l'O.N.Em et de la F.G.T.B. sont adéquatement circonscrites, ce qui interdit toute confusion.

La F.G.T.B. a été régulièrement mise à la cause par Madame J.J., puisqu'elle est l'auteur d'une notification qui doit être annulée, sans que sa présence dans la procédure ne corresponde à une erreur sur l'auteur de la décision.

A titre subsidiaire, l'organisme de paiement demande à juste titre qu'il soit fait application de l'article 1020 du Code judiciaire, en sorte que les dépens doivent être répartis⁴²

Vu l'arrêt rendu le 22 novembre 2018 par la Cour de cassation⁴³, dont les motifs sont adoptés par cette cour du travail, le débiteur de la contribution au Fonds budgétaire de l'aide juridique, institué par l'article 4 de la loi du 19 mars 1997 est l'O.N.Em, sans qu'il n'y ait d'exemption.

⁴⁰ En ce sens :

- Cass., 6 juin 2016, R.G. S 12.0028.F

⁴¹ C. trav. Liège, 11 février 2009, R. 34.080/06 et 34.522/06, www.terralaboris.be

⁴² A.KETTELS, S.LOUIS et O.MICHELIS, Les indemnités de procédure, Waterloo, Kluwer, p.25, n° 36.

⁴³ Cass., 3^{ème} ch., 26 novembre 2018, R.G. n° S.18.0037F



PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Vu l'avis écrit du Magistrat du ministère public auquel la partie intimée Madame J.J. a répliqué par écrit.

Joint les causes inscrites sous les numéros de rôle général 2018/AN/136 et 2018/AN/140, en raison du lien de connexité constaté par la cour, celle-ci faisant application de l'article 30 du Code judiciaire.

Déclare que les appels de l'O.N.Em et de la F.G.T.B., organisme de paiement, sont recevables.

Statuant quant au fondement de l'appel de l'O.N.Em, il est jugé pour l'essentiel non fondé, en cela que l'arrêté du 30 décembre 2014, modifiant l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été pris par son auteur, en violant dans le contexte précis faisant l'objet de la saisine de la cour, le principe de standstill, résultant de l'article 23 de la Constitution, en relation avec une méconnaissance du principe d'égalité de traitement (articles 10 et 11 de la Constitution) et de celui de la confiance légitime, sans que cela ne soit justifié par l'intérêt général.

Statuant quant au fondement de l'appel de la F.G.T.B., celui-ci est partiellement fondé, en cela que cet organisme de paiement demande à ne pas être confondu avec l'O.N.Em qui est la seule institution débitrice des allocations et compléments demandés.

En conséquence, considérant l'effet dévolutif de l'appel, le jugement rendu le 22 juin 2018 par le tribunal du travail de Liège, division Dinant est confirmé, en cela que vu les motifs contenus dans cet arrêt, tant l'O.N.Em en sa qualité de débiteur des allocations, que la F.G.T.B., uniquement en sa qualité d'organisme de paiement, sont condamnés au paiement de la somme demandée d'un euro provisionnel, à titre de complément d'ancienneté visé à l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à compter du 8 juillet 2015, à majorer des intérêts moratoires au taux légal, à compter des échéances de paiement.



Statuant sur les dépens de la première instance et de l'instance d'appel :

- L'appel de la F.G.T.B. est fondé en cela que par le jugement rendu le 22 juin 2018 le tribunal l'a condamnée erronément aux dépens de la première instance, étant l'indemnité de procédure liquidée à la somme de 131,18 €.
- En conséquence, le jugement est réformé dans la mesure où les frais et dépens tels que liquidés, sont à répartir par application de l'article 1020 du Code judiciaire, par parts viriles entre l'O.N.Em et la F.G.T.B., à savoir pour la première instance 131,91 € représentant l'indemnité de procédure, et pour l'instance d'appel 174,94 € représentant également l'indemnité de procédure.

Conformément à l'appel de la F.G.T.B., la cour met à la charge exclusive de l'O.N.Em, la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (article 4 de la loi du 19 mars 2017), liquidée par le tribunal à 20,00 € et encore liquidée au même montant par la cour.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Joël HUBIN, conseiller faisant fonction de président,
Jean-François DE CLERCK, conseiller social au titre d'employeur,
Jean-Pierre GOWIE, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de Lionel DESCAMPS, greffier

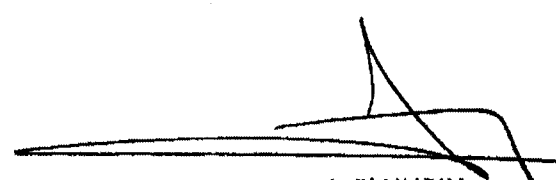
Monsieur Jean-Pierre GOWIE, conseiller social au titre d'ouvrier, étant dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel il a participé, celui-ci est signé, conformément à l'article 785 alinéa 1 du Code judiciaire, par les autres membres du siège qui ont participé au délibéré.



Jean-François DE CLERCK,



Lionel DESCAMPS,



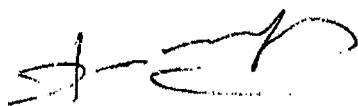
Joël HUBIN,



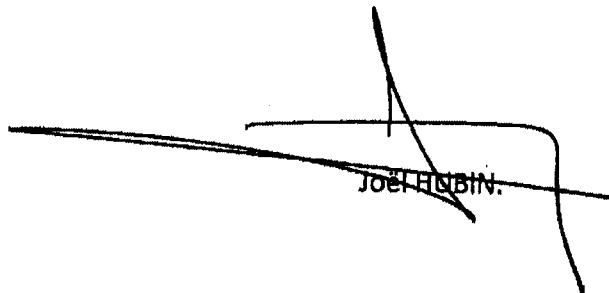
et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre 6-B de la Cour du travail de Liège, division Namur, Place du Palais de Justice 5 à 5000, Namur, le 3 octobre 2019, où étaient présents :

Joël HUBIN, conseiller faisant fonction de président,

Lionel DESCAMPS, greffier,



Lionel DESCAMPS,



Joël HUBIN.

