

## **Cour de cassation de Belgique**

### **Arrêt**

N° S.10.0057.F

**D. P.,**

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Jacqueline Oosterbosch, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Liège, rue de Chaudfontaine, 11, où il est fait élection de domicile,

**contre**

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, établissement public dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile.

## **I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 25 février 2010 par la cour du travail de Mons.

Par arrêt du 27 juin 2011, la Cour, après avoir déclaré fondées la deuxième et la troisième branche du moyen, a sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne ait répondu aux questions préjudicielles libellées dans le dispositif de l'arrêt.

La Cour de justice de l'Union européenne a répondu à ces questions par l'arrêt C-367/11 du 25 octobre 2012.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport.

L'avocat général délégué Michel Palumbo a conclu.

## **II. Le moyen de cassation**

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

### ***Dispositions légales violées***

- *articles 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 17, 18 et, pour autant que de besoin, 39 du Traité instituant la Communauté européenne, signé à Rome le 25 mars 1957 et approuvé par la loi du 2 décembre 1957, dans la version consolidée à Amsterdam le 2 octobre 1997, approuvée par la loi du 10 août 1998 (anciens articles 6, 8, 8A, et 48 du Traité) ;*

- *article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 ;*

- *article 159 de la Constitution ;*

- *principe général du droit interdisant au juge d'appliquer une décision, notamment une norme, contraire à une norme supérieure ;*

- *principe général du droit de la primauté des dispositions de droit international, y compris le droit communautaire, ayant un effet direct sur les dispositions de droit national ;*

- *articles 36, plus spécialement §§ 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, j), et 2, 94, § 3, et 97 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;*

- *articles 69, 70 et 71 du règlement (C.E.E.) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (avant l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004 qui le remplace).*

### ***Décisions et motifs critiqués***

*L'arrêt, par réformation du jugement entrepris, rétablit la décision administrative querellée, déboutant la demanderesse de son action tendant à voir reconnaître qu'elle était admissible au bénéfice des allocations d'attente au 1<sup>er</sup> juin 2003, par tous ses motifs considérés ici comme intégralement reproduits et plus particulièrement aux motifs que :*

*« 1. Aux termes de l'article 36, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour pouvoir être admis au bénéfice des allocations d'attente, le jeune travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes :*

*1° ne plus être soumis à l'obligation scolaire ;*

*2° a) soit avoir terminé ses études de plein exercice du cycle secondaire supérieur ou la troisième année d'études de plein exercice de l'enseignement secondaire technique, artistique ou professionnel dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une communauté ; (...)*

*h) soit avoir suivi des études ou une formation dans un autre État de l'Espace économique européen, si les conditions suivantes sont remplies simultanément :*

- le jeune présente des documents dont il ressort que les études ou la formation sont de même niveau et équivalentes à celles mentionnées aux *litterae* précédents ;

- au moment de la demande d'allocations, le jeune est, comme enfant, à charge de travailleurs migrants au sens de l'article 48 du Traité CE, qui résident en Belgique ; (...)

j) soit avoir obtenu un titre délivré par une communauté établissant l'équivalence au certificat visé sous b) ou un titre donnant accès à l'enseignement supérieur ; ce *littera* n'est d'application qu'à condition d'avoir suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une communauté (...).

Le *littera h*) a été introduit dans l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par un arrêté royal du 13 décembre 1996, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, afin de mettre la réglementation nationale en conformité avec le droit communautaire, suite à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 septembre 1996.

Le *littera j*) a été ajouté à l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par un arrêté royal du 11 février 2003, produisant ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2003, suite à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 juillet 2002.

2. La Cour de justice des Communautés européennes a, par l'arrêt du 11 juillet 2002, confirmé la position adoptée dans l'arrêt du 12 septembre 1996 suivant laquelle l'application du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs à propos d'une réglementation nationale touchant à l'assurance contre le chômage requiert, dans le chef de la personne qui l'invoque, qu'elle ait déjà accédé au marché du travail par l'exercice d'une activité professionnelle réelle et effective, lui ayant conféré la qualité de travailleur au sens communautaire, ce qui n'est pas le cas, par définition, des jeunes gens qui cherchent un premier emploi.

Il s'ensuit que (la demanderesse) ne peut se prévaloir ni des droits conférés par l'article 48 du Traité et par le règlement n° 1612/68 aux

*travailleurs migrants ni des droits dérivés que ledit règlement institue en faveur des membres de la famille de tels travailleurs.*

*3. Bien que (la demanderesse) ne fonde pas son argumentation sur le littéra h) de l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il convient de relever que la Cour de justice des Communautés européennes, par l'arrêt du 11 juillet 2002 qui concernait un ressortissant belge s'étant rendu à l'étranger pour y accomplir des études puis revenant en Belgique pour poursuivre ses études et rechercher du travail, n'a pas remis en cause les conditions applicables aux ressortissants étrangers, et en particulier l'arrêt rendu le 12 septembre 1996 dans une cause où la discrimination indirecte reprochée et constatée était limitée aux travailleurs migrants en ce que leurs enfants ne bénéficiaient pas des mêmes droits que les enfants à charge de travailleurs belges.*

*4. Dans l'arrêt du 11 juillet 2002, la Cour de justice des Communautés européennes, après avoir constaté que le demandeur d'allocations d'attente ne peut se prévaloir ni des droits conférés par l'article 48 du Traité et par le règlement n° 1612/68 aux travailleurs migrants, ni des droits dérivés que ledit règlement institue en faveur des membres de la famille de tels travailleurs, a examiné la cause sur la base des dispositions relatives à la citoyenneté européenne (article 8 du Traité CE : liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres).*

*La question soumise à la Cour [de justice] concernait la situation de Madame D.H., de nationalité belge, ayant terminé ses études secondaires en France, où elle avait obtenu en 1991 le diplôme du baccalauréat, diplôme reconnu en Belgique comme équivalent au certificat homologué d'enseignement secondaire supérieur, accompagné du diplôme homologué d'aptitude à accéder à l'enseignement supérieur. Madame D.H. avait ensuite poursuivi des études universitaires en Belgique jusqu'en 1995. En 1996, elle avait demandé le bénéfice des allocations d'attente. Par décision du 17 septembre 1996, l'Office national de l'emploi lui avait refusé l'octroi desdites allocations au motif qu'elle ne remplissait pas la condition visée à l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.*

*La Cour de justice des Communautés européennes considéra qu'en liant l'octroi des allocations d'attente à la condition d'avoir obtenu le diplôme requis en Belgique, la réglementation belge désavantageait certains ressortissants nationaux du seul fait qu'ils avaient exercé leur liberté de circuler aux fins de suivre un enseignement dans un autre État membre, et qu'une telle inégalité de traitement était contraire aux principes qui sous-tendent le statut de citoyen de l'Union, à savoir la garantie d'un même traitement juridique dans l'exercice de sa liberté de circuler. La Cour [de justice] relevait que 'les allocations d'attente prévues par la réglementation belge, qui ouvrent à leurs bénéficiaires l'accès à des programmes spéciaux de mise au travail, ont pour objectif de faciliter, pour les jeunes, le passage de l'enseignement au marché du travail. Dans un tel contexte, il est légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur desdites allocations et le marché géographique du travail concerné. Toutefois, une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires présente un caractère trop général et exclusif'. La réponse à la question préjudicielle fut donc : 'Le droit communautaire s'oppose à ce qu'un État membre refuse à l'un de ses ressortissants, étudiant à la recherche d'un premier emploi, l'octroi des allocations d'attente au seul motif que cet étudiant a terminé ses études secondaires dans un autre État membre'.*

*5. À la suite de cet arrêt, un littera j) a été ajouté à l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le jeune travailleur qui a obtenu à l'étranger un diplôme équivalent à ceux ouvrant le droit aux allocations d'attente en Belgique peut se voir reconnaître le droit aux allocations, à condition que, préalablement à l'obtention de ce diplôme, il ait suivi six années d'études en Belgique. Cette condition a été introduite afin d'assurer le lien avec le marché du travail belge.*

*(La demanderesse) ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement inscrit à l'article 39 du Traité CE et à l'article 7 du règlement n<sup>o</sup> 1612/68, puisqu'elle n'est pas un 'travailleur' au sens communautaire, n'ayant jamais accédé au marché du travail.*

*Par ailleurs, il n'y a pas atteinte au principe de la libre circulation des citoyens à l'intérieur de l'Union, (la demanderesse) ne subit aucun préjudice du fait de son installation en Belgique. Elle ne perd en effet aucun droit et ne se trouve pas dans une situation moins favorable du fait qu'elle a fait usage de son droit à la libre circulation en quittant la France pour s'installer en Belgique.*

*Enfin, (le défendeur) fait observer à juste titre, d'une part, que la résidence en Belgique est une condition préalable à toute demande d'allocations, d'autre part, que l'inscription au Forem est insuffisante pour établir un lien réel avec le marché du travail belge et, enfin, que la nationalité de l'époux de (la demanderesse) n'a aucun rapport avec le marché du travail ».*

### **Griefs**

*Dans ses conclusions d'appel, la demanderesse soutenait que, « dans la mesure où elle est inscrite comme demandeuse d'emploi au Forem depuis le 1<sup>er</sup> février 2002, qu'elle est mariée à un citoyen de nationalité belge depuis 2001 et qu'elle réside avec son époux en Belgique, elle estime, au contraire (du défendeur), qu'il existe un lien réel suffisamment important entre elle-même et le marché géographique du travail belge qui doit lui permettre de pouvoir bénéficier des allocations d'attente à partir du 1<sup>er</sup> juin 2003 ». Elle invitait ainsi la cour du travail à appliquer l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>), j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 d'une manière conforme aux dispositions du Traité. Cet article permet l'octroi des allocations d'attente à un jeune travailleur qui a terminé dans un autre pays de la Communauté européenne des études équivalentes à celles ouvrant en Belgique le droit aux allocations d'attente, à la condition qu'il ait suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une communauté de la Belgique. La demanderesse invitait la cour du travail à substituer à cette dernière condition, discriminatoire, d'autres éléments susceptibles d'établir le lien réel entre elle-même et le marché du travail belge.*

*Tant en vertu du principe général du droit selon lequel le juge ne peut appliquer une norme qui viole une disposition supérieure que de l'article 159 de la Constitution, qui est une application de ce principe, et du principe général du droit de la primauté sur les dispositions de droit national des dispositions de droit international ayant un effet direct (y compris le droit communautaire), il appartenait à la cour du travail de statuer sur la base des droits reconnus à la demanderesse par le Traité instituant la Communauté européenne et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

*L'article 17 du Traité confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union ; un ressortissant d'un État membre résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre relève du domaine d'application rationae personae des dispositions du Traité consacrées à la citoyenneté européenne et peut en conséquence se prévaloir des droits prévus par le Traité que l'article 17 attache au statut de citoyen de l'Union. Parmi les situations relevant du domaine d'application du droit communautaire figure celle qui est relative à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le Traité, notamment celle relevant de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres consacrée par l'article 18 dudit Traité ainsi que par son article 39. En vertu de l'article 12 du Traité, tout citoyen de l'Union a le droit de ne pas subir de discrimination en raison de la nationalité dans le champ d'application rationae materiae du Traité.*

### **Première branche**

*Les articles 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 17, 18 et 39 du Traité, visés au moyen, consacrent pour tous les citoyens européens le droit de ne pas subir, dans un État membre autre que celui dont ils sont les ressortissants, une différence de traitement avec les ressortissants de cet État membre, sauf si elle se fonde sur des considérations objectives, indépendantes de la nationalité des personnes*

*concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national de cet État.*

*La condition mise par l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, j), d'avoir, préalablement à l'obtention du titre établissant l'équivalence au certificat visé sous b) ou donnant accès à l'enseignement supérieur, suivi six années d'études en Belgique, n'est pas indépendante de la nationalité des personnes concernées, cette condition étant susceptible d'être plus facilement remplie par les ressortissants belges.*

*Cette condition n'est pas proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit belge. Les allocations d'attente accordées par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ont pour objet de faciliter le passage des études au marché du travail. Un État membre ne peut être contraint de fournir une allocation d'attente à tout étudiant qui a terminé ses études dans un des États de l'Union européenne et part ensuite à la recherche d'un premier emploi. C'est pour cette raison qu'un certain lien entre l'État d'accueil et l'étudiant peut être exigé. S'il est ainsi légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail concerné, l'exigence d'avoir - préalablement aux études ouvrant le droit auxdites allocations - effectué au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une communauté de la Belgique va au-delà de ce qui est nécessaire car elle présente un caractère trop général et exclusif qui privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur et le marché géographique du travail. Cette exigence exclut des allocations d'attente et, par conséquent, des programmes visant à lutter contre le chômage des jeunes, qui contiennent des mesures de mise au travail des jeunes chômeurs dans le but notamment de leur faire acquérir une expérience professionnelle, tous les jeunes qui, telle la demanderesse, se sont déplacés dans la Communauté européenne pour se marier avec un citoyen belge et installer le foyer conjugal en Belgique. Cette exclusion est sans rapport avec le but poursuivi, soit éviter les déplacements dans la Communauté européenne réalisés aux fins de bénéficier d'allocations sociales dans un autre État*

*membre. Elle est contraire tant au principe de droit communautaire qui exige de tout État membre qu'il assure des conditions optimales d'intégration de la famille du travailleur communautaire dans le milieu de l'État d'accueil qu'au respect de la vie familiale consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

*Il appartenait dès lors à la cour du travail d'écarter cette condition et de rechercher si, dans leur ensemble, les éléments invoqués par la demanderesse n'étaient pas susceptibles d'établir son lien réel avec le marché du travail en Belgique.*

*À cet égard, la nationalité belge du conjoint n'est pas, contrairement à ce que retient l'arrêt, un élément n'ayant en la présente cause « aucun rapport avec le marché du travail », dès lors que le couple formé de deux citoyens de l'Union européenne de nationalités différentes s'est installé dans l'État d'un des ressortissants. La nationalité du conjoint et l'installation du couple en Belgique constituent des éléments à prendre en considération pour apprécier le lien entre le demandeur des allocations d'attente et le marché du travail concerné.*

*La résidence en Belgique n'est pas, contrairement à ce que retient l'arrêt, la « condition préalable à toute demande d'allocations ». Tout d'abord, il s'agit d'une condition qui connaît des aménagements tant en droit belge (articles 36, § 2, spécialement 4° et 5°, 94 et 97 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 notamment) qu'en droit communautaire (articles 69 et 71 du règlement n° 1408/71 notamment). En outre et surtout, les motifs du transfert de résidence, à savoir la volonté de vivre avec son conjoint, et la durée de la résidence sont des éléments d'appréciation du lien réel.*

*Enfin, s'agissant de l'inscription comme demandeur d'emploi, elle constitue, notamment eu égard à sa durée, un élément du lien du demandeur avec le marché de l'emploi.*

*L'arrêt, qui refuse d'accorder à la demanderesse le bénéfice des allocations d'attente aux motifs que la résidence en Belgique est une condition préalable à toute demande d'allocations, que l'inscription au Forem est insuffisante pour établir le lien du demandeur avec le marché du travail belge*

*et que la nationalité de l'époux est sans rapport avec ledit marché du travail, viole toutes les dispositions visées au moyen.*

[...]

### **III. La décision de la Cour**

#### **Quant à la première branche :**

L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 octobre 2012 énonce qu'une prestation financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre est incluse dans le champ d'application de l'article 39, § 2, du Traité instituant la Communauté européenne, dans sa version consolidée à Amsterdam le 2 octobre 1997, qu'il est constant que les allocations d'attente prévues par la réglementation nationale en cause au principal sont des prestations sociales, dont l'objectif est de faciliter, pour les jeunes, le passage de l'enseignement au marché du travail et que, dès lors que, à la date du dépôt de sa demande tendant à obtenir les allocations d'attente, la demanderesse avait la qualité de ressortissante d'un État membre qui, ayant terminé ses études, se trouvait à la recherche d'un emploi en Belgique, elle est fondée à se prévaloir de l'article 39 du Traité pour soutenir qu'elle ne peut faire l'objet de discriminations en raison de la nationalité en ce qui concerne l'octroi des allocations d'attente.

Il dit pour droit que l'article 39 du Traité s'oppose à une disposition nationale, telle que l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, subordonnant le droit aux allocations d'attente bénéficiant aux jeunes à la recherche de leur premier emploi à la condition que l'intéressé ait suivi au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement de l'État membre d'accueil, dans la mesure où ladite condition fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments représentatifs propres à établir l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'allocations et le marché géographique du travail en cause et excède, de ce

fait, ce qui est nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif poursuivi par ladite disposition et visant à garantir l'existence d'un tel lien.

En décidant que, à défaut de satisfaire à la condition prévue à l'article 36, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, j), précité, ni la résidence de la demanderesse en Belgique avec son époux belge ni son inscription comme demandeuse d'emploi à un service belge de l'emploi, depuis une date qui précède de seize mois la demande d'allocations d'attente, ne suffisent à établir un lien réel avec le marché du travail belge, justifiant l'octroi de ces allocations, l'arrêt attaqué viole l'article 39 du Traité.

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le défendeur aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Bruxelles.

Les dépens taxés à la somme de deux cent trente-six euros vingt-deux centimes envers la partie demanderesse et à la somme de deux cent quatre-vingt-six euros vingt-six centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Christian Storck, les conseillers Didier Batselé, Alain Simon, Mireille Delange et Michel Lemal et prononcé en audience publique du huit avril deux mille treize par le président Christian Storck, en présence de l'avocat général délégué Michel Palumbo, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

M. Lemal

M. Delange

A. Simon

D. Batselé

Chr. Storck