

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.14.0104.F

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

demandeur 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,

contre

L. P.,

défendeur en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 9 septembre 2014 par la cour du travail de Liège, division de Namur.

Le 15 novembre 2016, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *article 36, spécialement § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dans sa rédaction en vigueur avant sa modification par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 ;*

- *articles 10, 11, 33 à 41, 105, 108, 144, 145 et 159 de la Constitution ;*

- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs, consacré par les articles 33 à 41, 105, 108, 144 et 145 de la Constitution ;*

- *article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifiée par la loi spéciale du 21 février 2010.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt décide que la condition liée au lieu des études énoncée par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 excède ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit et que, par conséquent, en application de l'article 159 de la Constitution, il ne peut être fait application de cette condition.

L'arrêt fonde sa décision sur les motifs qu'il indique sub « V. La décision de la Cour », considérés ici comme intégralement reproduits, et plus particulièrement sur les considérations suivantes :

« Les allocations d'attente, devenues depuis la période litigieuse allocations d'insertion, sont octroyées à des jeunes qui n'ont ni travaillé ni cotisé de manière significative et elles ont pour objectif, non d'indemniser un travailleur qui a été privé de son travail pour des raisons indépendantes de sa volonté, mais de faciliter l'accès des jeunes au marché du travail [...].

Puisqu'elles organisent un régime dérogatoire à celui de l'assurance-chômage, cette dernière étant fondée sur l'ouverture du droit par une contribution suffisante via le paiement de cotisations, les dispositions qui concernent ces allocations font régulièrement l'objet d'une interprétation stricte [...].

Les conditions d'admissibilité à ces allocations sont précisées à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : ne plus être soumis à l'obligation scolaire, avoir terminé certaines études ou formations, avoir mis fin aux obligations imposées par ces études ou formations, avoir accompli un stage d'attente, être âgé de moins de 30 ans au moment de la demande d'allocations et avoir été disposé au travail pendant la durée du stage [...].

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de cette disposition énonce notamment la condition relative à l'achèvement d'études. Il s'agit de la condition qui donne lieu au présent litige. Elle vise à subordonner l'octroi des allocations au fait d'avoir accompli des études qui préparent à l'exercice d'une activité salariée [...] en Belgique et donc notamment à s'assurer d'un lien entre le demandeur d'allocations et le marché du travail belge. [...]

En l'espèce, seules les hypothèses visées par les litterae h) et j) de cet article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal sont susceptibles d'avoir été rencontrées par [le défendeur]. [...]

S'agissant du littera j), il a été introduit dans la réglementation du chômage par l'arrêté royal du 11 février 2003 modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Cette modification faisait suite à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 11 juillet 2002 [...]. Dans cet arrêt, la Cour de justice, après avoir rappelé la finalité des allocations d'attente, en a déduit qu'il était 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 (n° 38). Elle a cependant relevé immédiatement après qu' 'une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires présente un caractère trop général et exclusif. En effet, elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout autre élément représentatif. Elle va ainsi au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi' (n° 39). Elle a par conséquent conclu que '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'.

Le texte adopté a donc visé à ouvrir le droit aux allocations d'attente aux jeunes travailleurs ayant terminé leurs études à l'étranger, même au-delà des frontières de l'Union [européenne], pour autant que leur diplôme soit reconnu comme équivalent et qu'une période significative des études primaires et secondaires ait été réalisée en Belgique. Ce faisant, l'auteur du texte visait à conserver la finalité de la condition réglementaire, à savoir l'accomplissement d'études qui préparent à l'exercice d'une activité salariée en Belgique et donc notamment de s'assurer d'un lien entre le demandeur d'allocations et le marché du travail belge.

Il a été relevé par la doctrine que la formulation du texte visait cependant à se conformer a minima aux exigences de la jurisprudence européenne [...]. Il a ainsi été noté que la deuxième condition était toujours porteuse de discrimination indirecte, puisque vraisemblablement plus facile à remplir par un jeune Belge que par un ressortissant d'un autre État membre de l'Union. Il a encore été relevé que l'exigence que ces six années soient préalables à la délivrance du diplôme de fin du secondaire pouvait également être discutée. En excluant ainsi par exemple d'éventuelles études supérieures réalisées en Belgique, le texte paraît bien

manquer l'objectif de vérification d'un lien réel entre le demandeur des allocations et le marché géographique du travail concerné [...].

Toujours dans un contexte européen, la deuxième condition exprimée par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été mise en cause par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 octobre 2012 [...].

Cet arrêt concernait la situation d'une Française ayant effectué ses études secondaires en France et obtenu un baccalauréat professionnel de secrétariat, avant d'épouser un Belge et de s'installer avec celui-ci à Tournai où elle a demandé les allocations d'attente.

La Cour de cassation, saisie d'un pourvoi formé par madame P., a posé à la Cour de justice les questions suivantes : [...]

Répondant à la question de la justification de la différence de traitement selon que les jeunes à la recherche d'un premier emploi peuvent ou non justifier avoir effectué au moins six années d'études secondaires dans un établissement d'enseignement belge, la Cour de justice, conformément aux conclusions de l'avocat général Cruz Villalon, a :

- relevé que cette différence de traitement ne peut être justifiée que 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 (n° 32) ;

- rappelé, par référence à plusieurs arrêts antérieurs dont l'arrêt D'Hoop, qu'il était 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 en cause (n° 33) ;

- rappelé qu'une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires, telle que celle que comporte l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, sous a), de l'arrêté royal, présente un caractère trop général et exclusif en ce qu'elle privilégie indûment un élément qui n'est pas nécessairement représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché géographique du travail, à l'exclusion de tout

autre élément représentatif, et qu'elle en avait déjà conclu que ladite condition va ainsi au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (n° 34) ;

- relevé que madame P. n'avait accompli aucune année d'études en Belgique, de sorte que la question qui se posait n'était pas celle de la proportionnalité de l'exigence de six années d'études (puisque, quelle que soit la durée exigée, elle ne pouvait être rencontrée), et limité donc son appréciation à la question de savoir si un constat éventuel d'incompatibilité de la réglementation belge avec l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne était susceptible de découler de la circonstance que, en prévoyant une condition afférente à la nécessité d'avoir suivi des études dans un établissement belge, ladite réglementation a pour conséquence d'exclure qu'il soit tenu compte de circonstances qui, bien que non liées au lieu où les études ont été effectuées, seraient néanmoins également représentatives de l'existence d'un lien réel entre la personne intéressée et le marché géographique du travail concerné (n° 37 à 39) ;

- relevé qu'en l'espèce, il était question d'une ressortissante d'un État membre qui réside, depuis environ deux années, dans l'État membre d'accueil, par suite de son mariage avec un ressortissant de ce dernier État membre et qui est inscrite, depuis seize mois, comme demandeur d'emploi auprès d'un service de l'emploi de ce même État membre, tout en faisant état, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour de justice, de démarches actives effectives aux fins d'y trouver un emploi (n° 40) ;

- considéré qu'il y avait lieu de constater que, sous réserve d'appréciations factuelles définitives revenant aux juridictions nationales, des circonstances telles que celles qui sont décrites paraissent effectivement de nature à permettre d'établir l'existence d'un lien réel avec le marché du travail de l'État membre d'accueil et ce, alors même que l'intéressée n'a pas suivi d'études dans un établissement d'enseignement de ce dernier (n° 44) ;

- rappelé que l'existence d'un lien réel avec le marché du travail d'un État membre peut être vérifiée, notamment, par la constatation que la personne en cause a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement et réellement cherché un emploi dans l'État membre en question (n° 46) et que des éléments

ressortant du contexte familial dans lequel se trouve le demandeur d'allocations d'attente sont également susceptibles de contribuer à établir l'existence d'un lien réel entre le demandeur et l'État membre d'accueil (n° 50) ;

- conclu que les circonstances caractérisant ainsi la cause offraient une illustration concrète de ce que, dans la mesure où elle fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur des allocations d'attente au marché géographique du travail en cause, une condition telle que celle qui est posée à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, sous j), de l'arrêté royal excède ce qui est nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit (n° 51) ;

- répondu enfin que 'l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne s'oppose à une disposition nationale telle que celle en cause au principal 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' (n° 52).

Compte tenu de ces réponses, la Cour de cassation [...] a, après avoir reproduit les considérations de la Cour de justice, décidé que, 'en décidant que, à défaut de satisfaire à la condition prévue à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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'.

[Le défendeur] n'invoque pas [ou pas uniquement] la violation par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de dispositions de droit européen. Compte tenu

de sa nationalité belge et du fait que lui et ses parents ne se sont déplacés qu'en dehors de l'Union, ces dispositions ne lui sont du reste pas applicables.

Il fait valoir, comme le jugement [du premier juge], que la condition énoncée par cette disposition comporte aussi une discrimination entre Belges, selon qu'ils peuvent ou non se prévaloir de six années d'études en Belgique, dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté.

La règle de l'égalité des Belges devant la loi contenue dans l'article 10 de la Constitution et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges contenue dans l'article 11 de la Constitution impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière et 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 violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi [...].

La distinction en cause est celle qui existe entre demandeurs d'allocations d'attente (actuellement d'insertion) visés par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, c'est-à-dire se prévalant d'un diplôme étranger reconnu équivalent à un diplôme visé au littera b) ou d'un titre donnant accès à l'enseignement supérieur, selon qu'ils ont ou non suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une communauté.

Cette condition, et la différence de traitement qu'elle établit entre ceux qui ne la remplissent pas et ceux qui le font, a pour but de s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur de ces allocations et le marché belge du travail. Ce but a été confirmé de manière explicite par le gouvernement belge au cours de la procédure donnant lieu à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 octobre 2012 précité (voy. le point n^o 36 de l'arrêt).

Ce but est légitime. La cour [du travail] fait sienne à cet égard l'opinion de la Cour de justice de l'Union européenne exprimée en ce sens dans plusieurs arrêts (...).

Le critère de distinction utilisé par le texte est par ailleurs objectif.

Par contre, ce critère de distinction n'est pas suffisamment pertinent pour s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur de ces allocations et le marché belge du travail.

En effet :

- il pose l'exigence d'une - longue - durée de résidence en Belgique (la période des études) sans considération aucune pour la proximité qu'elle a avec la demande d'allocations d'attente. Ainsi, par exemple, un demandeur d'allocations n'ayant accompli que cinq années d'études en Belgique mais y résidant au cours de ces cinq dernières années ne remplirait pas la condition prévue par l'arrêté royal, tandis qu'un autre demandeur ayant accompli six années d'études primaires en Belgique puis six années d'études secondaires à l'étranger, avant de venir solliciter les allocations d'attente, remplirait cette condition. Il paraît pourtant manifeste que le premier de ces demandeurs d'allocations a un lien plus important avec le marché belge de l'emploi ;

- en exigeant que les années d'études prises en compte soient préalables au diplôme de secondaire dont le demandeur a obtenu l'équivalence, cette condition réglementaire fait abstraction des études supérieures éventuellement accomplies qui, lorsqu'elles ont été réalisées en Belgique, sont pourtant de nature à assurer un lien étroit avec le marché belge de l'emploi ;

- ce critère du lieu d'accomplissement des études, par son caractère exclusif, empêche qu'il soit tenu compte d'autres circonstances qui pourraient également être représentatives de l'existence d'un lien réel entre la personne intéressée et le marché belge du travail : durée de la résidence en Belgique, en particulier au cours des années précédant la demande d'allocations, liens familiaux en Belgique, démarches d'insertion professionnelles accomplies en Belgique dans la période qui a précédé la demande d'allocations, etc.

Par conséquent, la condition liée au lieu des études énoncée par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 excède ce qui

est nécessaire pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit. Dit autrement encore, il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Il en va en particulier ainsi dans une hypothèse comme celle de l'espèce qui concerne un demandeur d'allocations d'attente belge, né en Belgique, ayant accompli la majeure partie de ses études primaires en Belgique, puis ses études secondaires à l'étranger où ses parents travaillaient à la coopération belge au développement, avant de revenir s'installer en Belgique avec ses parents, résidant sans interruption en Belgique depuis près de dix années au moment de sa demande d'allocations, ayant accompli en Belgique au cours de ces dix années pas moins de huit années d'études supérieures (certes sans y décrocher de diplôme) et inscrit comme demandeur d'emploi en Belgique depuis quinze mois au même moment. L'intéressé présente en effet, dans ces circonstances, un lien réel avec le marché de l'emploi belge, nécessairement bien plus fort que celui qu'il peut avoir avec tout autre marché de l'emploi étranger.

La différence de traitement que comporte la disposition en cause ne fait, partant, pas l'objet d'une justification objective et raisonnable au regard des principes d'égalité et de non-discrimination.

Il ne peut par conséquent, et en application de l'article 159 de la Constitution, être fait application de la condition liée au lieu des études énoncée par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Dès lors, puisqu'il n'est pas contesté et ressort des pièces du dossier [du défendeur] qu'il s'est vu délivrer un titre établissant l'équivalence au certificat visé au littera b) de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et donnant accès à l'enseignement supérieur, la condition d'études énoncée par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, sous son littera j), est remplie.

L'appel (du demandeur) exprimant le point de vue inverse est non fondé ».

Griefs

Première branche

1. La règle de l'égalité des Belges devant la loi contenue dans l'article 10 de la Constitution et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges contenue dans l'article 11 de la Constitution 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 violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

2. En vertu de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il était applicable au moment des faits, pour être admis au bénéfice des allocations d'attente, le jeune travailleur doit avoir obtenu un titre délivré par une des communautés de la Belgique 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.

3. Cette disposition distingue les demandeurs d'allocations d'attente belges se prévalant d'un diplôme étranger reconnu équivalent à un diplôme visé au littera b) ou d'un titre donnant accès à l'enseignement supérieur, selon qu'ils ont ou non suivi préalablement au moins six années d'études (primaires ou secondaires) en Belgique.

La condition mise par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 a été introduite afin d'assurer le lien avec le marché du travail belge.

Cette condition privilégie un élément qui est représentatif du degré réel et effectif de rattachement entre le demandeur des allocations d'attente et le marché

belge du travail et est ainsi pertinente et proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par les auteurs de cette disposition réglementaire.

4. En considérant, dès lors, que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et ne peut dès lors être appliqué par application de l'article 159 de la Constitution, l'arrêt :

1^o viole lesdits articles 10 et 11 de la Constitution en relevant une discrimination que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne comporte pas ;

2^o viole les articles 159 de la Constitution et 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en refusant d'appliquer cette disposition réglementaire alors qu'elle n'était pas contraire à la loi ou à la Constitution.

Seconde branche

1. S'il est tenu de remédier dans toute la mesure du possible à toute lacune de la loi ou d'un texte réglementaire qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution, le juge ne peut se substituer au législateur ou à l'auteur de ce texte réglementaire en opérant des choix qu'il appartiendrait au seul législateur ou titulaire du pouvoir réglementaire d'opérer (principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs et articles 10, 11, 33 à 41, 144, 145 de la Constitution et 28 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle).

2. L'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 tend à reconnaître un droit aux allocations d'attente à un jeune travailleur qui dispose d'un diplôme étranger jugé équivalent au certificat obtenu en Belgique visé au littera b) dudit article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, ou d'un titre donnant accès à l'enseignement supérieur, à la condition que ce jeune travailleur ait un lien suffisant avec le marché du travail belge.

Cette disposition forme ainsi un tout indivisible.

3. Dût-on considérer - quod non - que la condition d'avoir suivi au moins six ans d'études primaires ou secondaires en Belgique fût de nature à créer une

discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans le chef de jeunes travailleurs se trouvant dans une situation analogue à celle du défendeur, en sorte que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 serait inconstitutionnel et ne pourrait être appliqué, l'arrêt, qui fait reproche à cette disposition d'avoir retenu ce nombre d'années d'études en Belgique comme seul critère du lien avec le marché de l'emploi belge, n'a pu, sans se substituer au Roi, reconnaître au défendeur un droit aux allocations d'attente.

Ce faisant, en effet, il comble la lacune résultant du caractère exclusif de la condition litigieuse en admettant que la durée de sa résidence en Belgique et des études supérieures poursuivies sans succès en Belgique par le demandeur constituent des éléments suffisant à justifier les liens du défendeur avec le marché de l'emploi belge, alors qu'il appartient au Roi et au Roi seul de définir les critères alternatifs permettant d'apprécier ces liens du jeune travailleur demandeur d'allocations d'attente avec le marché belge de l'emploi.

À tout le moins, l'arrêt se substitue au Roi en considérant qu'un jeune travailleur disposant du diplôme visé à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit être admis aux allocations d'attente sans qu'il doive avoir de liens avec le marché belge de l'emploi, donc en divisant un texte réglementaire qui constitue cependant un tout indivisible.

Dans l'un ou l'autre cas, l'arrêt, qui considère que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, devait refuser de l'appliquer en sa totalité (article 159 de la Constitution) et, dès lors, constater que le défendeur ne répondait pas aux conditions d'obtention d'allocations d'attente prévues par l'article 36, abstraction étant faite du littera j) de son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Il suit de là que l'arrêt :

1^o viole le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs et les articles 10, 11, 33 à 41, 105, 108, 144, 145 de la Constitution et 28 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle en comblant la lacune de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, spécialement j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

résultant de sa contrariété aux articles 10 et 11 de la Constitution en opérant le choix qu'il appartenait au Roi seul - ou, le cas échéant, au législateur - d'opérer ;

2° viole, à tout le moins, l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en considérant que ce texte est divisible et pourrait ainsi être appliqué partiellement en faisant abstraction de la seule condition d'avoir réalisé six ans d'études en Belgique jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution alors que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est indivisible ;

3° viole dès lors, en tous les cas, l'article 159 de la Constitution en refusant d'appliquer en sa totalité une disposition réglementaire contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution,

4° et, dès lors, reconnaît illégalement au défendeur un droit à des allocations d'attente auxquelles il n'a pas droit en vertu de l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 si l'on fait abstraction de la disposition de son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, j) (violation des articles 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et 159 de la Constitution).

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

La règle de l'égalité des Belges devant la loi, contenue dans l'article 10 de la Constitution, et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés qui leur sont reconnus, contenue dans l'article 11 de la Constitution, implique 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.

L'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dans la version applicable au litige, prévoit que, pour être admis au bénéfice des allocations d'attente, le jeune travailleur qui ne remplit pas les conditions visées aux *litterae a)* à h) doit avoir obtenu un titre délivré par une des communautés de la Belgique établissant l'équivalence au certificat d'études délivré par une de ces communautés, visé au *littera b)*, ou un titre donnant accès à l'enseignement supérieur. La dernière phrase précise que ce *littera j)* n'est d'application qu'à la condition que le jeune travailleur ait suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par l'une des communautés de la Belgique.

L'arrêt énonce, sans être critiqué, que la distinction selon le lieu des études préalables, établie par cette dernière phrase entre les demandeurs d'allocations d'attente qui se prévalent du diplôme ou du titre visé au *littera j)*, a pour but « de s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur de ces allocations et le marché belge du travail ».

Il considère que le critère de la distinction « n'est pas suffisamment pertinent pour s'assurer de l'existence d'un [tel] lien », dès lors que la disposition en cause exige « une longue durée de résidence en Belgique [...] sans considération [...] pour la proximité [de cette période] avec la demande d'allocations » ni pour des études supérieures accomplies en Belgique qui sont « pourtant de nature à assurer un lien étroit avec le marché belge de l'emploi », et qu'il empêche par son caractère exclusif « qu'il soit tenu compte d'autres circonstances qui pourraient également être représentatives de l'existence d'un lien réel entre la personne intéressée et le marché belge du travail, [telles que la] durée de la résidence en Belgique, en particulier au cours des années précédant la demande d'allocations, [des] liens familiaux avec la Belgique [ou des] démarches d'insertion professionnelle accomplies en Belgique dans la période qui a précédé la demande d'allocations ».

Par ces énonciations, l'arrêt justifie légalement sa décision que « la condition liée au lieu des études [prévue par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, j), en sa dernière phrase], excède ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif qu'[elle] poursuit », de sorte qu' « il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi », partant, que « la différence de

traitement que comporte la disposition en cause ne fait [...] pas l'objet d'une justification objective et raisonnable » au regard des règles de l'égalité et de la non-discrimination contenues dans les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Quant à la seconde branche :

Aux termes de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

Les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception.

Après les énonciations citées en réponse à la première branche du moyen, l'arrêt constate que le défendeur ne remplit pas les conditions visées aux *litterae* a) à h) mais a obtenu un titre délivré par une des communautés de la Belgique établissant l'équivalence au certificat d'études visé au *littera* b) de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et qu'il est Belge et né en Belgique, qu'il a accompli dans ce pays moins de six ans mais la majeure partie de ses études primaires, qu'il a effectué ses études secondaires à l'étranger où ses parents travaillaient à la coopération belge au développement, qu'il est revenu s'installer en Belgique avec ses parents, qu'il a effectué dans ce pays huit années d'études supérieures et qu'il y résidait sans interruption depuis près de dix ans et y était inscrit comme demandeur d'emploi depuis quinze mois au moment où il a demandé les allocations d'attente.

L'arrêt déduit de ces constatations que, sans satisfaire à la condition relative au lieu des études prévue par la dernière phrase du *littera* j) de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, précité, le défendeur présentait « un lien réel avec le marché de l'emploi belge, nécessairement bien plus fort que celui qu'il [pouvait] avoir avec tout autre marché de l'emploi étranger ». Il conclut que la condition prévue par le *littera* j) est remplie.

L'arrêt, qui écarte par ces énonciations la condition relative au lieu des études dans la seule mesure où, par les motifs vainement critiqués par la première branche du moyen, il la juge contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, fait une exacte application de l'article 159 de la Constitution.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent treize euros nonante-sept centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Koen Mestdagh, Mireille Delange, Antoine Lievens et Eric de Formanoir, et prononcé en audience publique du douze décembre deux mille seize par le président de section Christian Storck,

en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier
Lutgarde Body.

L. Body

E. de Formanoir

A. Lievens

M. Delange

K. Mestdagh

Chr. Storck

