

Copie

Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles

Expédition

Numéro du répertoire
2020 / 854
Date du prononcé
14 mai 2020
Numéro du rôle
2018/AB/554
Décision dont appel
17/3613/A

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001638619-0001-0012-01-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,
Boulevard de l'Empereur 7,
partie appelante,
représenté par Maître BROGNIET S. loco Maître HALLUT Céline, avocat à 4031 ANGLEUR,

contre

Monsieur B.

représenté par Monsieur V. , délégué syndical, porteur de procuration,

★

★ ★

L'ONEm a interjeté appel le 20 juin 2018 d'un jugement prononcé par le tribunal du travail francophone de Bruxelles le 15 mai 2018.

Les parties ont chacune déposé leurs conclusions.

La cause a été plaidée à l'audience publique du 18 décembre 2019.

Madame Nadine MEUNIER, avocat général, a déposé son avis écrit au greffe le 7 janvier 2020. Les parties ont répliqué par écrit à cet avis. Les conclusions de réplique de l'intimé, déposées le 23 janvier 2020, sont tardives et donc écartées.



La cause a été prise en délibéré le 22 janvier 2020.

LES FAITS ET LA PROCÉDURE

Monsieur E travaillait pour la société Husa International. Il a été mis en chômage économique les 3, 8, 13, 14, 24 et 27 février 2018. Il a demandé d'être admis au bénéfice des allocations de chômage sur base d'un manque de travail pour cause économique.

Par décision du 13 mars 2017, le droit au bénéfice des allocations de chômage a été refusé au motif que monsieur B ne réunissait pas les 312 journées de travail requises pour pouvoir bénéficier des allocations. Il ne réunissait que 195 journées de travail (ou journées assimilées) au cours de la période de référence allant du 3 mai 2015 au 2 février 2017.

Par requête du 3 mai 2017, monsieur B a introduit un recours contre la décision du 13 mars 2017 devant le tribunal francophone du travail de Bruxelles.

Par jugement du 15 mai 2018, notifié par pli judiciaire du 23 mai 2018, le tribunal du travail a déclaré le recours recevable et fondé. Le tribunal a annulé la décision et a dit pour droit que monsieur B devait être admis au bénéfice des allocations de chômage à partir du 3 février 2017.

Par requête du 20 juin 2018, l'ONEm a interjeté appel de ce jugement.

LA RECEVABILITÉ

L'appel a été introduit conformément aux dispositions légales relatives à la procédure d'appel. Il a été interjeté également dans le mois de la notification du jugement. L'appel est recevable.

DISCUSSION

1.

Pour déclarer le recours fondé, le tribunal du travail a estimé que l'arrêté royal du 11 septembre 2016 modifiant les articles 40 et 42 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation de chômage et relatifs à l'accès aux allocations de chômage pour les travailleurs en chômage temporaire devait être écarté sur base de l'article 159 de la



Constitution. Les nouvelles dispositions instaurent un traitement discriminatoire entre d'une part les travailleurs en chômage économique et d'autre part les autres travailleurs en chômage temporaire, qui peuvent continuer à bénéficier des allocations de chômage temporaire, sans devoir répondre aux conditions de stage et les travailleurs en chômage économique qui ne sont plus dispensés de ces conditions.

2.

D'après l'ONEm, la situation des travailleurs en chômage temporaire pour cause d'intempéries, force majeure ou accident technique, n'est pas comparable à celle des travailleurs en chômage temporaire pour un manque de travail, dû à des causes économiques. Les intempéries, l'existence d'un événement de force et les accidents techniques sont des éléments complètement extérieurs tant à l'employeur qu'aux travailleurs et sont objectivement constatables. Le manque de travail résultant de causes économiques est quant à lui une notion beaucoup plus subjective, qui va dépendre en partie de données économiques objectives, mais en partie aussi de l'appréciation subjective de l'employeur des conséquences de ces données économiques sur le fonctionnement de son entreprise. L'ONEm ne peut exercer qu'un contrôle marginal sur la décision de l'employeur de recourir au chômage économique. Il ne peut pas substituer sa propre appréciation de l'indice des motifs économiques sur l'activité de l'entreprise à celle de l'employeur.

La proportion de travailleurs mis en chômage pour cause économique est d'ailleurs beaucoup plus élevée que celle des travailleurs mis en chômage temporaire pour intempéries, force majeure ou accident technique. Le chômage temporaire pour cause économique représente à lui seul 60 à 70 % du chômage temporaire.

À supposer d'ailleurs que les deux catégories de chômeurs soient comparables, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Si la réalité des intempéries, des accidents techniques ou des événements de force majeure peut dans la plupart du temps facilement être vérifiée, de sorte que le risque de fraude systématique est exclu, ce risque de fraude est beaucoup plus important en cas de chômage économique. Le contrôle de l'ONEm sur la réalité des motifs économiques avancés par l'employeur ne peut s'exercer qu'a posteriori. Ce contrôle nécessite énormément d'investissements en temps et en énergie.

La réalité est, d'après l'ONEm, qu'il est facile pour certains employeurs d'engager des travailleurs, puis de les mettre immédiatement en chômage temporaire pour la période maximale autorisée par la réglementation, avant de leur faire reprendre (parfois fictivement) une semaine de travail, puis de recommencer. Il s'agit d'ailleurs souvent de travailleurs d'origine étrangère qui peuvent ainsi bénéficier des allocations sans n'avoir jamais cotisé au bénéfice de la sécurité sociale.

Contrairement à ce qu'indique le tribunal du travail, les abus en matière de chômage économiques sont bel et bien objectivés et constituent une préoccupation des autorités



publiques, comme en attestent les différentes dispositions prises par différents gouvernements en vue de freiner ou d'éviter son usage excessif.

L'ONEm conteste, en ordre subsidiaire, l'argumentation de monsieur B (argumentation non retenue par le premier juge) comme quoi la nouvelle disposition constituerait une violation du principe du standstill.

2.

Monsieur B demande en ordre principal la confirmation du premier jugement en estimant qu'il ne peut mieux exprimer sa position. En résumé le premier juge a considéré que les catégories de chômeurs temporaires pour cause économique et les autres chômeurs temporaires constituent des catégories comparables. Ces travailleurs se voient les uns et les autres leur contrat de travail suspendu pour une raison extrinsèque et indépendante de leur volonté. Le traitement différencié repose sur un critère objectif, mais la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée en tenant compte du but et des effets de la mesure en cause. Le tribunal souligne que le préambule de l'arrêté royal modifiant l'article 42 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'offre aucune indication particulière quant à l'objectif poursuivi par l'auteur de la norme. Il se réfère à cet égard à une note interne de l'ONEm (Note au Comité de gestion : demande urgente d'avis relative à un projet d'arrêté royal pris en exécution des mesures d'économies décidées au Conseil des ministres du 22 avril 2016). D'après le tribunal se dégage de cette note un double objectif qui serait poursuivi par l'auteur de la norme litigieuse, à savoir d'une part réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 41 millions d'euros et d'autre part lutter contre un risque d'usage improprie de chômage économique, notamment en cas d'occupation de travailleurs étrangers.

S'agissant de l'objectif budgétaire, le tribunal ne dispose pas des éléments qui conduisent les autorités à la projection d'une économie estimée à 41 millions d'euros. De ce seul point de vue, le tribunal ne peut se faire une idée de la pertinence de la mesure adoptée au regard de l'objectif considéré.

S'agissant de la lutte contre les risques d'usage improprie, force est de constater, d'après le tribunal, que cet objectif est tout entier fondé sur l'énonciation d'un risque désincarné, sans rapport avec un phénomène concret observé et quantifié, de recours abusif au chômage économique. Singulièrement le risque associé à l'occupation de travailleurs étrangers n'est nullement établi.

Quand bien même le phénomène de fraude serait objectivé, il rendrait certes légitime la mise en place de mesures tendant à le combattre, mais l'objectif de lutte ne pourrait pour autant raisonnablement justifier que tous les travailleurs mis en chômage pour manque de travail soient indistinctement soumis à la même mesure susceptible de les priver de leurs droits aux allocations temporaires, alors même que les liens avec des situations abusives ne concerneraient que certains d'entre eux seulement.



En ordre subsidiaire, monsieur B reprend son argumentation principale devant le premier juge à savoir que la mesure constitue une violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation du standstill, en ce que la mesure fait reculer de manière substantielle la garantie des droits fondamentaux par rapport à leur niveau antérieur, sans justification suffisante tirée de l'intérêt général.

3.

L'article 30 de l'arrêté royal du 25.11.1991 dispose que, pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, le travailleur à temps plein doit accomplir un stage comportant 312 journées de travail au cours des 21 mois précédant la demande d'allocations, s'il est âgé de moins de 36 ans. Cette période de stage est augmentée en fonction de l'âge du demandeur des allocations. À partir de l'âge de 36 ans et de 50 ans, le nombre de journées de travail requis est augmenté jusqu'à 468 et 624 jours.

En vertu de l'article 42 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, avant sa modification par l'arrêté royal du 11 septembre 2016, les chômeurs temporaires sont, par dérogation aux articles 30 à 31 de l'arrêté royal, admis aux allocations de chômage avec dispense de stage.

4.

L'arrêté royal du 11 septembre 2016, d'application à partir du 1^{er} octobre 2016, a scindé la règle générale, reprise à l'article 42 bis, en fonction des catégories de chômeurs temporaires.

D'après le nouvel article 42 bis, par dérogation aux articles 30 à 32, le travailleur à temps plein qui est chômeur temporaire, étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application des articles 26, 28, 1°, 49 ou 50 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ou de l'article 5 de la loi du 19 mars 1991 (portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel) ou à la suite d'une grève ou d'un lock-out, est admis au droit aux allocations de chômage sans qu'il doive satisfaire aux conditions de stage.

D'après le nouvel article 42 § 1 al. 2, le travailleur qui demande les allocations de chômage comme chômeur temporaire étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application des articles 51 ou 77/4 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, est dispensé d'un nouveau stage si, pour au moins un jour au cours des trois ans qui précèdent la demande d'allocations, il a: 1° soit bénéficié des allocations de chômage comme chômeur complet; 2° soit bénéficié des allocations d'insertion; 3° soit bénéficié des allocations de chômage en application de l'article 42bis, alinéa 3; 4° soit bénéficié des allocations de chômage comme chômeur



temporaire après qu'il ait été constaté qu'il a satisfait aux conditions de stage prévues aux articles 30 à 33.

Ainsi un régime différent est institué pour le droit aux allocations de chômage entre d'une part la catégorie des chômeurs économiques, qui ne peuvent être dispensé du stage que sous des conditions restrictives (équivalentes en grande partie à la nécessité d'avoir accompli un stage complet), et la catégorie des autres chômeurs temporaires (force majeure : article 26 de la loi du 3 juillet 1978 ; les vacances annuelles : article 28 § 1^{er} de cette loi ; accident technique : article 49 de la loi et intempérie : article 50 de la loi) qui sont toujours dispensés du stage.

5.

D'après une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. 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 l'objectif visé.

Afin de déterminer si, dans le litige soumis à la cour, il y a violation du principe de l'égalité de traitement, il doit donc être examiné :

- s'il s'agit des catégories des personnes comparables ;
- si la distinction repose sur un critère objectif
- si la distinction est raisonnablement justifiée en tenant compte du but et des effets des mesures critiquées et la nature des principes en cause.

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 l'objectif visé.

6.

La cour estime, tout comme le premier juge, que la catégorie de personnes en chômage économique d'une part et la catégorie des personnes en chômage temporaire pour cause d'intempéries, force majeure ou accident technique, sont des catégories comparables dans le cadre de l'examen du principe de l'égalité de traitement au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

Antérieurement à l'arrêté royal du 11 septembre 2016, et depuis l'année 2003, le législateur a appliqué un régime identique aux deux catégories de chômeurs. Ainsi, dans l'esprit du législateur de 2003, il s'agissait de catégories comparables.

Le fait qu'il s'agit de catégories comparables est indirectement confirmé par l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 (.....) qui prévoit dans son article 1 :



« Par dérogation aux articles 30 à 32 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le travailleur à temps plein mis en chômage temporaire étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application des articles 51 ou 77/4 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, est admis au bénéfice des allocations de chômage sans qu'il doive satisfaire aux conditions de stage. Par dérogation à l'article 33 de ce même arrêté royal, le travailleur à temps partiel volontaire mis en chômage temporaire étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application des articles mentionnés à l'alinéa 1er, est admis au bénéfice des allocations de chômage sans qu'il doive satisfaire aux conditions de stage. »

Ainsi les chômeurs temporaires pour cause économique sont à nouveau assimilés aux autres catégories de chômeurs temporaires. Pendant la période visée par l'arrêté royal (jusqu'au 30 juin 2020) ils ont droit aux allocations de chômage sans qu'ils doivent satisfaire aux conditions de stage. Il résulte du préambule de l'arrêté royal, de l'avis du Conseil d'État et des informations officielles communiquées par l'ONEm (feuille info T2 Chômage temporaire - Covid 19) que le législateur a voulu traiter de la même façon les personnes en chômage temporaire à la suite d'un cas de force majeure (fermeture obligatoire de l'entreprise) et les personnes en chômage pour cause « économique » à la suite de la crise COVID, c.-à-d. les travailleurs des entreprises qui n'avaient pas l'obligation de fermer, mais qui ont dû fermer ou limiter leur activité à la suite p.ex. de l'impossibilité d'obtenir les fournitures nécessaires pour l'exercice de leur activité.

7.

Avec le premier juge, il doit être considéré également que le critère de distinction (toujours dans la cadre de l'examen du principe de l'égalité) était objectif.

8.

Il reste donc à examiner si la distinction est raisonnablement justifiée en tenant compte du but et des effets des mesures critiquées et la nature des principes en cause.

D'après les conclusions de l'ONEm et la note au Comité de gestion (de l'ONEm) ayant pour objet une « demande urgente d'avis relative à un projet d'arrêté royal pris en exécution des mesures d'économies décidées au Conseil des ministres du 22 avril 2016 » le législateur a poursuivi un double objectif : réaliser une économie budgétaire de l'ordre de 41 millions d'euros et d'autre part lutter contre un risque d'usage impropre du chômage économique, notamment en cas d'occupation de travailleurs étrangers.

S'il peut être raisonnablement admis que la mesure décidée est de nature à réduire les dépenses dans le secteur des allocations de chômage, aucun élément objectif n'est avancé par l'ONEm pour justifier le montant important de l'économie budgétaire allégué », alors que déjà le premier juge avait souligné ce manque de justification. La note au comité de gestion souligne d'ailleurs que le nouveau régime va à l'encontre des efforts en vue de



réduire les frais de fonctionnement du secteur chômage, en raison de la complexité administrative de cette distinction.

D'autre part, et surtout, aucun élément objectif n'est fourni pour établir une augmentation de l'usage impropre du chômage économique. L'ONEm n'a pas réagi aux informations fournies dans l'avis du ministère public (tirés des rapports annuels publics de l'ONEm) dont il résulte que dans la période 2014 à 2017, le nombre de jours indemnités dans le régime de chômage temporaire économique n'a cessé de diminuer. L'ONEm ne s'explique d'ailleurs nulle part sur le mécanisme de l'usage impropre ou frauduleux, qu'il aurait découvert et auquel le législateur a voulu mettre un terme. L'absence d'information sur ce mécanisme - pour autant qu'il existe, ce que la cour ne peut nullement vérifier - empêche d'autre part la cour de vérifier s'il s'agit de mécanismes de fraudes profitant à la fois aux travailleurs et aux entreprises ou des mécanismes de fraude profitant essentiellement aux entreprises. Dans la deuxième hypothèse, un mécanisme de fraude organisé par les entreprises en leur faveur ne peut constituer une justification raisonnable pour « sanctionner » les chômeurs, mis par ces entreprises en chômage économique.

Avec le ministère public, la cour s'étonne aussi de lire dans la note adressée au Comité de gestion de l'ONEm que « de telles situations » comportent un risque d'usage impropre « notamment en cas de l'occupation de travailleurs étrangers », en ajoutant que « la part des travailleurs de pays ayant adhéré à l'Union européenne a enregistré une augmentation de 40,8% ». La mesure, où sa justification, semble donc viser particulièrement des citoyens de l'Union européenne, ce qui semble difficilement conciliable avec le principe de la libre circulation.

9.

L'argumentation complémentaire de l'ONEm n'est pas de nature à justifier une autre solution. Le seul fait que les chômeurs économiques représentent 60 à 70 % du chômage temporaire ne peut aboutir à une conclusion quelconque en ce qui concerne l'abus du chômage économique. Il s'agit, d'après les rapports annuels de l'ONEm, auquel se réfère l'avis du ministère public d'une situation qui existe au moins depuis l'année 2007.

Le fait que le contrôle de l'ONEm sur le chômage économique serait plus difficile, ne permet pas non plus de justifier la mesure contestée. L'ONEm n'établit pas que, contrairement aux autres types de chômage temporaire, un contrôle sur le chômage économique ne peut être exercé qu'à posteriori. La cour ne voit pas pourquoi un contrôle immédiat, au moment de la demande, ne serait pas possible. Ce contrôle nécessite sans doute une formation plus poussée des contrôleurs, mais il appartient alors à l'ONEm d'organiser cette formation ou d'engager des contrôleurs dont la formation permet ce contrôle.

L'ONEm ne donne aucun exemple concret d'un abus, tel qu'invoqué en termes de conclusions, dans lequel un employeur engagerait des travailleurs pour les mettre immédiatement au chômage temporaire pour la période maximale autorisée. L'ONEm



n'établit pas non plus qu'il s'agit d'un phénomène spécifique à une certaine catégorie de travailleurs étrangers.

10.

L'appel n'est donc pas fondé et le jugement dont appel doit être confirmé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la nouvelle mesure constitue également une infraction au principe distinct de standstill.

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL,**

Statuant contradictoirement (747§2 du Code judiciaire).

Vu l'avis écrit conforme de Madame Nadine Meunier, avocat général,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

Déclare l'appel recevable, mais non fondé et confirme le jugement dont appel,

Condamne, conformément à l'article 1017 al. 2 du Code judiciaire, l'ONEm aux dépens, évalués dans le chef de monsieur B jusqu'à présent à € 0.

Condamne l'ONEm au paiement de la somme de 20 € à titre de contribution pour le Fonds d'aide juridique de deuxième ligne.

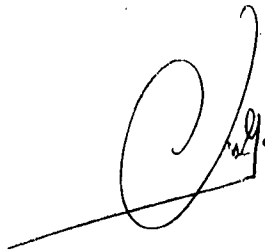


Ainsi arrêté par :

F. KENIS, conseiller,
D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur,
S. CHARLIER, conseiller social suppléant,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier - chef de service f.f.



A. DE CLERCK,



F. KENIS,

Monsieur D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur, et Monsieur S. CHARLIER, conseiller social au titre d'employé, qui étaient présents lors des débats et qui ont participé au délibéré de la cause et à la décision, sont dans l'impossibilité de signer cet arrêt (voyez l'ordonnance du premier Président de la cour du 5 mai 2020, rép. N° 2020/761). Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt sera signé par Monsieur F. KENIS, Conseiller,



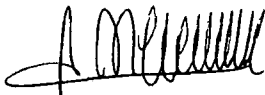
Le greffier,
A. DE CLERCK



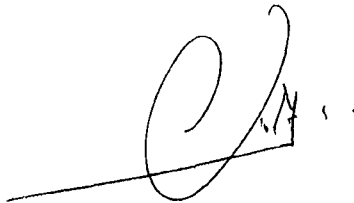
et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 14 mai 2020, où étaient présents :

F. KENIS, conseiller,

A. DE CLERCK, greffier - chef de service f.f.



A. DE CLERCK,



F. KENIS,

