

Rép.
N° D'ORDRE

Emploi – CHÔMAGE – Chômage de longue durée – Champ d'application personnel – Illégalité des arrêtés royaux des 22 juin 1992 et 26 mars 1996 modifiant l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 – Absence de consultation du Conseil d'Etat – Urgence insuffisamment justifiée – Const., art. 159; L. coord. 12 janv. 1973, art. 3, § 1^{er}, et 84.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRÊT

Audience publique du 14 décembre 2009

R.G. : 33.447/05 et 36.084/09

9^{ème} Chambre

EN CAUSE :

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (O.N.Em.), établissement public dont le siège est situé à 1000 - BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,

APPELANT,
ayant comparu par Maître Emilie DELALLEAU qui se substituait à Maître Alexis HOUSIAUX, avocats,

CONTRE :

L

INTIMÉE,
non comparante.

.
.

Vu, à la clôture des débats le 14 septembre 2009, les pièces du dossier de la procédure inscrite au rôle général de la Cour sous le n° 33.447/05, notamment :

- le jugement attaqué, prononcé le 20 mai 2005 par le Tribunal du travail de Huy, 3^{ème} chambre (R.G. : 59.074/05), et notifié aux parties par plis judiciaires expédiés le 25 mai suivant;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 24 juin 2005 et notifiée à l'intimée par pli judiciaire envoyé le même jour;

- le dossier de la procédure du Tribunal du travail de Huy, reçu au greffe de la Cour le 30 juin 2005;

- le dossier de l'Auditorat général du travail, contenant le dossier de l'Auditorat du travail de Huy, qui contient lui-même le dossier administratif de l'appelant, reçu au greffe de la Cour le 4 juillet 2005;

- le procès-verbal de l'audience de la 1^{ère} chambre de la Cour du 2 décembre 2008 mentionnant que la cause est omise du rôle général dès lors que les débats n'ont pas été ouverts depuis plus de trois ans;

Vu également, à la clôture des débats le 14 septembre 2009, les pièces du dossier de la procédure inscrite au rôle général de la Cour sous le n° 36.084/09, notamment :

- la demande de l'appelant, reçue au greffe de la Cour le 27 janvier 2009, sollicitant la réinscription de la cause au rôle général;

- les conclusions de l'appelant, reçues au greffe de la Cour le 25 mars 2009;

- l'ordonnance du 5 mai 2009, prise en application de l'article 747, § 2, alinéa 5, du Code judiciaire et notifiée à l'intimée le lendemain 6 mai, qui dit que les conclusions de celle-ci doivent être déposées pour le 30 juin 2009 et qui fixe la cause pour les plaidoiries à l'audience de la présente chambre du 14 septembre 2009;

Entendu à cette audience, à laquelle l'intimée n'a pas comparu, le conseil de l'appelant qui a requis contre elle un arrêt réputé contradictoire, après quoi la clôture des débats a été prononcée;

Vu l'avis écrit du Ministère public, lu puis déposé à l'audience du 12 octobre 2009 et notifié le 13 octobre à l'avocat de l'appelant, lequel n'y a pas répliqué dans le délai à lui accordé, venu à expiration le 13 novembre 2009.

. .

I. – JONCTION DES PROCEDURES

Il y a lieu de joindre les procédures inscrites au rôle général de la Cour respectivement sous les numéros 33.447/05 et 36.084/09, s'agissant du même appel frappant le même jugement.

II. – RECEVABILITE DE L'APPEL

Cet appel a été interjeté dans le délai fixé par l'article 1051, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Il a été régulièrement formé au regard des articles 1056 et 1057 du même code. Il est donc recevable.

III. – RAPPEL DES ANTECEDENTS

1. – La cause

Le 24 septembre 2003, le directeur du bureau du chômage a notifié à l'intimée l'avertissement prévu par l'article 81 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. L'intéressée bénéficiait à ce moment des allocations d'attente octroyées aux travailleurs cohabitants, visées à l'article 124, alinéa 1^{er}, 3°, de cet arrêté.

Le 7 janvier 2004, le directeur a notifié à l'intimée sa décision, prise en exécution de l'article 83 du même arrêté, de suspendre son droit aux allocations à partir du 12 janvier 2004 pour chômage de longue durée. L'intimée, demanderesse originaire, a contesté cette décision par requête déposée au greffe du tribunal le 2 avril 2004.

2. – La réglementation

L'article 80 de l'arrêté royal précité dispose que la section 8, consacrée au chômage de longue durée et comprenant les articles 80 à 88, est applicable au chômeur qui, le jour de la réception de l'avertissement dont question à l'article 81, remplit simultanément plusieurs conditions. Est notamment concerné le chômeur qui peut prétendre à *"une des allocations d'attente visées à l'article 124, alinéa 1^{er}, 3°, ou alinéa 2"*.

Dans sa version originale, l'article 80 n'avait pas égard à cette catégorie de chômeurs.

C'est l'arrêté royal du 22 juin 1992 modifiant les articles 80, 81, 82, 83, 86 et 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui a introduit dans l'article 80 la référence à "*une des allocations visées à l'article 124, alinéa 1^{er}, 3°, ou alinéa 2*".

C'est ensuite l'arrêté royal du 26 mars 1996 modifiant certaines dispositions de la réglementation du chômage dans le cadre de l'exécution ultérieure du plan pluriannuel pour l'emploi, qui, apportant au texte précédent une correction de pure forme, fixe le texte actuellement en vigueur qui a trait à "*une des allocations d'attente visées à l'article 124, alinéa 1^{er}, 3°, ou alinéa 2*".

IV. – OBJET DE L'APPEL

L'Office national de l'emploi conteste le jugement du 20 mai 2005 en ce que celui-ci déclare fondé le recours de la demanderesse originaire, met à néant la décision attaquée, rétablit la demanderesse dans son droit aux allocations à partir du 12 janvier 2004, condamne l'Office à lui faire payer les allocations dont elle a été privée à tort depuis cette date et met à charge de ce dernier les intérêts de retard calculés à compter de la date d'exigibilité des prestations.

L'Office critique la motivation des premiers juges, selon laquelle les arrêtés royaux des 22 juin 1992 et 26 mars 1996 sont illégaux et doivent être écartés pour laisser place à l'application de la réglementation antérieure, dès lors que le projet de chacun de ces arrêtés n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et que l'urgence invoquée n'a pas été suffisamment motivée.

V. – FONDEMENT DE L'APPEL

1. – La motivation du jugement

Les premiers juges rappellent opportunément le prescrit de l'article 159 de la Constitution, suivant lequel "*Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois*".

Ils rappellent aussi que les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat disposent, en leur article 3, § 1^{er}, que les projets d'arrêtés réglementaires sont soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, "*hors les cas d'urgence spécialement motivés*".

Il découle de l'article 84 de ces lois, qu'en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, l'autorité qui saisit la section de législation peut réclamer la communication de l'avis dans un délai qui était fixé à trois jours et qui est porté à cinq jours ouvrables depuis la loi modificative du 2 avril 2003.

Il suit qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il appartient aux cours et tribunaux de vérifier, lorsque l'autorité se prévaut de l'urgence, si celle-ci est spécialement motivée. Comme l'énonce à raison le jugement déféré, *"L'autorité doit invoquer des circonstances particulières de nature à justifier en quoi le retard lié à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, au besoin dans le délai de trois jours, nuirait à la mise en œuvre des règles édictées par l'arrêté"*.

En l'espèce, le préambule de l'arrêté royal du 22 juin 1992 est libellé comme suit : *"Vu l'urgence motivée par le fait que le Gouvernement a décidé que les mesures prévues par le présent arrêté doivent encore avoir un effet budgétaire pour l'année 1992, ce qui nécessite d'en aviser sans délai les instances et organismes chargés de l'exécution pratique de la réglementation du chômage afin qu'ils puissent commencer à temps le traitement des dossiers"*.

Quant au préambule de l'arrêté royal du 26 mars 1996, il indique : *"Vu l'urgence motivée par le fait qu'il convient de prendre le plus rapidement possible les dispositions nécessaires pour l'application correcte des mesures prises dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi, ainsi que des dispositions qui, tenant compte de la conjoncture actuelle, permettent un meilleur fonctionnement du marché de l'emploi; qu'il convient, afin que les chômeurs puissent sauvegarder leurs droits, d'en informer d'urgence aussi bien les chômeurs que les administrations concernées"*.

Les premiers juges constatent que la motivation retenue pour chacun des deux arrêtés est sommaire et stéréotypée, qu'elle n'indique pas les circonstances particulières qui empêchaient l'autorité de solliciter l'avis du Conseil d'Etat dans le bref délai de trois jours prévu à l'époque, l'impossibilité de suivre cette voie très rapide n'étant pas établie ni même invoquée.

Ils en déduisent que ces arrêtés sont illégaux, que ceux-ci doivent en conséquence être écartés et qu'il y a lieu d'apprécier le litige sur la base de la disposition réglementaire antérieurement en vigueur (Cass., 26 nov. 2002, *J.T.T.*, 2003, p. 272).

2. – Les moyens d'appel

En premier lieu, l'Office appelant reproche au tribunal d'avoir confondu *"le contrôle de légalité que peuvent exercer les cours et*

tribunaux sur la notion d'urgence avec le contrôle d'opportunité sur l'urgence qu'il y a à adopter une modification réglementaire".

Ce grief est inexact. En effet, le jugement entrepris fait clairement la distinction. Il commence par rappeler qu' *"En règle, il appartient aux ministres d'apprécier, sous réserve de leur responsabilité politique, l'urgence qui les dispense de soumettre à l'avis motivé du Conseil d'Etat, section de législation, le texte des projets d'arrêtés réglementaires"*. Puis il ajoute : *"Cependant, pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité que leur confère l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé, voire détourné, son pouvoir par une méconnaissance de la notion légale d'urgence (Cass., 9 sept. 2002, J.T.T., 2002, 437) "*.

Les premiers juges ne tombent donc pas dans la confusion dénoncée par l'Office. En résumé, il faut admettre qu'effectivement c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'apprécier, à la fois, l'opportunité d'invoquer l'urgence et l'opportunité de l'urgence invoquée. Mais il incombe aux cours et tribunaux de contrôler si l'urgence invoquée est démontrée par les circonstances particulières mises en lumière dans la motivation spéciale légalement requise.

En deuxième lieu, l'appelant reproche aux premiers juges de ne pas avoir limité leur contrôle de légalité à la constatation que le préambule de l'arrêté royal du 22 juin 1992 invoque expressément des motifs budgétaires ainsi que le souci de faire en sorte que les mesures prévues par cet arrêté produisent leurs effets budgétaires dans l'année 1992. En réalité, cette critique manque en fait.

Contrairement à ce que l'appelant soutient, les premiers juges ne se prononcent nullement sur l'opportunité des motifs budgétaires invoqués, ni non plus sur l'opportunité du souci d'obtenir dès 1992 les effets budgétaires recherchés; ils se gardent de toute appréciation sur la légitimité des mesures adoptées par le Gouvernement en vue de veiller à l'équilibre budgétaire.

Au passage, c'est inutilement que l'appelant fait grief au Tribunal d'affirmer que toutes les modifications intervenues dans la réglementation du chômage ont des effets budgétaires, alors que certaines d'entre elles n'ont que des visées purement administratives, ou encore de citer un arrêt de la Cour de cassation qui avait constaté l'illégalité de deux arrêtés ministériels en matière de chômage, alors que ceux-ci n'invoquaient pas de motifs budgétaires dans leur préambule.

En réalité, ce que les premiers juges relèvent, c'est que les arrêtés n'évoquent pas les circonstances justifiant que, la volonté du Gouvernement d'obtenir des effets budgétaires dès 1992 étant absolument respectable et totalement respectée, la concrétisation de cette

volonté empêchait de prendre l'avis du Conseil d'Etat, notamment dans le bref délai de trois jours.

Bien sûr, l'affirmation de la nécessité d' *"aviser sans délai les instances et organismes chargés de l'exécution pratique de la réglementation du chômage, afin qu'ils puissent commencer à temps le traitement des dossiers"*, ne suffit pas à expliquer la nécessité de gagner les trois jours requis par la consultation rapide du Conseil d'Etat.

Il en est de même lorsque le préambule de l'arrêté royal du 26 mars 1996 indique qu'il convient *"de prendre le plus rapidement possible les dispositions nécessaires pour l'application correcte des mesures prises dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi, ainsi que des dispositions qui (...) permettent un meilleur fonctionnement du marché de l'emploi (...) "*.

En conclusion, c'est à bon droit que les premiers juges décident que l'urgence n'a pas été suffisamment motivée. Toutes les conséquences qu'ils en tirent pour résoudre le litige au fond sont pertinentes en droit. L'appel sera donc déclaré non fondé.

POUR CES MOTIFS,

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

LA COUR, après en avoir délibéré et statuant de manière réputée contradictoire contre l'intimée,

Sur avis écrit conforme de Monsieur Philippe LAURENT, Premier Avocat général,

JOINT les dossiers inscrits au rôle général de la Cour sous les numéros 33.447/05 et 36.084/09,

REÇOIT l'appel, le déclare NON FONDE,

Confirme le jugement attaqué du 20 mai 2005 en toutes ses motivations et dispositions,

Délaisse à l'appelant les dépens du présent appel, liquidés à néant pour l'intimée.

AINSI ARRÊTÉ par la NEUVIEME CHAMBRE de la COUR DU TRAVAIL DE LIEGE, composée de :

M. Jean-Claude GERMAIN, Conseiller président la chambre,

M. Jean-Pierre SWYSEN, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Philippe CHAUMONT, Conseiller social au titre de travailleur salarié,

qui ont entendu les débats de la cause,

assistés de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier,

lesquels signent ci-dessous :

ET PRONONCE en langue française et en audience
publique, en l'extension du palais de justice de Liège, située à Liège, rue
Saint-Gilles, 90 C,

le LUNDI QUATORZE DECEMBRE DEUX MILLE NEUF,

par M. GERMAIN, assisté de Mme SCHUMACHER, qui signent ci-des-
sous :