



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2022 /

R.G. Trib. Trav.

19/407/A

Date du prononcé

8 septembre 2022

Numéro du rôle

2021/AL/325

En cause de :

J.
C/
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-D

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
interlocutoire

+ Chômage – taux d'allocation – différence entre « isolé » et « cohabitant » - discrimination – question préjudicielle à la Cour constitutionnelle – article 7, § 1^{er} octies de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944

EN CAUSE :

Monsieur J.,

partie appelante,

ayant pour conseil Maître Marie-France PONTIR, avocat à 4500 HUY, Rue Vankeerberghen 15

et ayant comparu par Maître Caroline DEJAIFVE

CONTRE :

L'Office National de l'Emploi (ONEm), inscrit à la banque carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée,

ayant pour conseil Maître Alexis HOUSIAUX, avocat à 4500 HUY, Rue du Marais 1

et ayant comparu par Maître Valentine TARGEZ

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 24 mars 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 7 mai 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Huy, 3ème Chambre (R.G. 19/407/A) ;

- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 8 juin 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 9.6.2021 invitant les parties à comparaître à l'audience administrative du 15.9.2021 ;
- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Huy, reçu au greffe de la Cour le 14.6.2021 ;
- l'ordonnance rendue le 15.9.2021, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 24.3.2022 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de la partie intimée, reçues au greffe de la Cour respectivement les 29.10.2021 et 28.2.2022 ;
- les conclusions de la partie appelante, reçues au greffe de la Cour le 23.12.2021 ;

Entendus les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 24.3.2022.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Madame Corinne Lescart, substitut général, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 2.6.2022 et communiqué aux conseils des parties le 3.6.2022, auquel le conseil de l'appelant a répliqué par des conclusions reçues au greffe le 22.7.2022.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Remarque préliminaire

Il s'agit d'un dossier de cohabitation ou, forcément, deux personnes sont concernées. Il aurait ainsi été hautement souhaitable que l'ONEm ait déposé dans chacun des dossiers des personnes concernées celui de l'autre au lieu d'y faire seulement référence en termes de conclusions !

Monsieur J., l'appelant, ci-après Monsieur J est né en 1980, il est admis au chômage sur base du travail pour la première fois le 10.1.2005. Au moment de la constitution du dossier administratif, il totalise 3,14 ans de chômage.

Il n'est pas contesté que depuis 2015, il a une compagne, Madame L, qui est également bénéficiaire d'allocations de chômage.

Cette dernière a un fils, né en 1998, qui est étudiant.

Madame L est la propriétaire d'une maison unifamiliale, située rue X 198 à Huy. Il n'y a qu'une sonnette et une boîte aux lettres.

A partir du 28.4.2017, Madame L, son fils et Monsieur J sont domiciliés ensemble rue X 198 à Huy.

Par formulaire C1 du 6.6.2017, Monsieur J, déclare vivre avec Madame L et son fils rue X 198 à Huy à partir du 5.5.2017.

Selon le dossier administratif (pièce 38), Madame L a bénéficié d'allocations au taux de cohabitante alors que Monsieur J bénéficiait d'allocations sous le code 57/ le 5.5.2017 et sous le code 99 le 1.6.2017.

Depuis le 15.2.2018, Madame L est officiellement domiciliée avec son seul fils toujours à la même adresse alors que Monsieur J est domicilié également à la même adresse mais avec la précision : « SS01 »

Par formulaire C1 du 19.2.2018 Monsieur J déclare habiter seul, toujours à la même adresse mais au numéro SS01 ayant déménagé et ne cohabitant plus avec Madame L et son fils à la nouvelle adresse. Il touche alors les allocations de chômage au taux isolé.

Il n'est pas contesté (et la pièce figure au dossier de Madame L) que par formulaire C1 du 23.2.2018, Madame L déclare une modification concernant sa situation personnelle et celle des membres de son ménage à partir du 15.2.2018 : habiter avec son fils financièrement à sa charge.

L'ONEm a confié une enquête à un contrôleur social :

Il n'est pas contesté (et les pièces figurent au dossier de Madame L) que :

- le 21.10.2018, le contrôleur social a pu constater que Monsieur J a circulé au rez-de-chaussée de la maison, est sorti par la porte du rez-de-chaussée, puis est rentré et ressorti pour enfin partir au volant de la voiture de Madame L ;
- le 5.11.2018, le couple L-J est assis à table devant la fenêtre ;
- le 14.11.2018, le contrôleur social a pu constater que Monsieur J est dans la salle à manger du rez-de-chaussée et semble regarder la télévision ;

Dossier de Monsieur J :

Observation du 5.11.2018 :

Les rideaux sont ouverts et on voit à l'intérieur de la maison depuis le trottoir d'en face. Le couple L/J est assis à table devant la fenêtre. [...] Tous deux sont

généralement penchés vers la table comme s'ils lisaient un journal ensemble, mais je ne distingue pas leur activité exacte.

Observation du 23.11.2018 :

Description: A mon arrivée, il n'y a personne dans la maison et le véhicule est parti. Je décide d'attendre le couple car je suppose qu'ils sont partis faire des courses. En effet, ils reviennent ensemble en voiture vers 15h15. C'est Mme L qui conduit. Elle est très joyeuse et danse derrière le volant. Ils se font des bisous et sortent de la voiture. M. J ouvre le coffre et ils sortent les marchandises de la voiture et les ramènent ensemble à la maison. Tout est en vrac dans la voiture (pas de sac). Lorsqu'ils ont terminé, je les vois ensemble au rez-de-chaussée.

Il n'est pas contesté (et les pièces figurent au dossier de Madame L) que lors d'une visite domiciliaire le 27.4.2019 :

- les contrôleurs sociaux se sont présentés à la porte de Madame L. ;
- c'est Monsieur J qui a ouvert la porte ;
- ensuite, Madame L a fait visiter la maison aux contrôleurs sociaux, lesquels ont examiné le salon, la salle à manger, la cuisine, la salle de bain et deux chambres
- les contrôleurs ont constaté la présence de trois brosses à dents dans la salle de bain ;
- à la question de savoir qui est la personne qui a ouvert la porte, Madame L a déclaré qu'il s'agissait de son compagnon et que ce dernier est domicilié dans la cave aménagée ;
- entretemps, le fils de Madame L est arrivé par la porte du jardin avec un copain ;
- il a déclaré « remonter » ;

Dossier de Monsieur J :

Description: *Après avoir effectué la visite domiciliaire chez Madame L, je descends au sous-sol pour effectuer la visite domiciliaire chez Monsieur J. Mes collègues (...) m'accompagnent. L'intéressé accepte la VD et nous fait entrer. Il s'agit d'une grande pièce avec un lit 2 personnes, un bureau, un canapé et une TV. Dans le prolongement de cette pièce se trouve ce qui sert de cuisine, mais c'est extrêmement rudimentaire (un petit réchaud électrique à 2 taques, style camping). Il y a également une petite salle de bain. Nous constatons des fruits pourris, des bouteilles d'alcool vides, une pipe à eau... L'intéressé s'excuse pour le "bordel"... nous terminons la visite.*

Il n'est pas contesté (et la pièce se trouve au dossier de Madame L) que le 29.7.2019, Madame L a déclaré :

«Je suis en couple avec M. J, mais nous vivons dans des parties différentes de la maison. Nous n'avons pas fait de bail. Il me paie un loyer de 550€ avec toutes les charges, par virement. Vous me faites remarquer que nous avons été domiciliés ensemble du 28/4/2017 au 15/2/2018. Nous étions déjà en couple puisque cela fait 5 ans que nous sommes en couple. »

Entendu le 2.9.2019, Monsieur J déclare :

« Je maintiens que j'habite au sous-sol de la maison de Mme L. Je lui paie un loyer de 550 € par banque, je vous présente des extraits de compte marqués « Loyer » (07, 08, 10 2018 et à partir de 2019). Il n'y a pas de bail. Le loyer comprend les charges. Je vous montre la taxe sur les immondices. Vous m'expliquez les constatations que vous avez faites. Je vous explique que je fais les courses avec ma compagne, Mme L, parce que je n'ai pas de véhicule. Il nous arrive, comme vous l'avez vu de prendre des repas ensemble mais il m'arrive aussi de cuisiner moi-même. »

Les preuves du paiement du loyer figurent au dossier.

Il n'est pas contesté (et la pièce figure au dossier de Madame L) que le 19.9.2019, Madame L et Monsieur J ont conclu un contrat de bail qui ne correspond cependant pas à la situation déclarée par Madame L. En effet, il mentionne un loyer de 550 € par mois et en ce qui concerne les charges, comme il n'existe pas de compteurs individuels, le locataire participe à ces charges selon la répartition suivante : forfait de 30 € pour le chauffage, 30 € pour l'eau chaude, 30 € pour l'eau froide, 30 € pour l'électricité et 30 € pour le gaz. Il n'est nullement précisé que ces charges forfaitaires de 150 € sont comprises dans le loyer.

Le 29.9.2019, Monsieur J déclare:

«Je déclare avoir compris le motif de la convocation. Je maintiens ma déclaration faite à vos collègues en date du 02.09.2019. Je loue le sous-sol de la maison de Madame L et je paie 550 € de loyer charges comprises. L'agent de quartier a acté mon domicile en date de février 2018. Nous avons chacun notre salle de bains et notre cuisine. Je reçois toutes mes factures à mon domicile. Je vous remets quelques copies pour que vous voyiez que je possède mon adresse personnelle. Je fais mes courses personnelles. Depuis le 19.09.2019, j'ai un contrat de bail et je paie par virement bancaire. Je précise également que depuis 2016, je travaille à temps partiel avec complément chômage. ».

Pour la période litigieuse, le dossier contient la preuve d'achats ménagers par Madame L seule.

Le 28.10.2019, l'ONEm décide :

- d'exclure Mr J à partir du 15.2.2018 du droit aux allocations comme travailleur isolé et de lui octroyer des allocations comme travailleur cohabitant ;
- de récupérer les allocations qu'il a perçues indûment à partir du 15.2.2018;
- de l'exclure du droit aux allocations à partir du 4.11.2019 pendant une période de 13 semaines ;
- de lui octroyer les allocations au taux isolé (lire : cohabitant) à partir du 1.11.2019 ;

La décision de récupération porte sur les allocations versées du 15.2.2018 au 31.10.2019, pour un montant de 5.204,37 EUR.

La décision a été prise au motif que Mr J a déclaré à tort, via un formulaire C1 du 19.2.2018, habiter seul, alors qu'il ressort d'une enquête effectuée par le service contrôle de l'ONEm qu'il vit avec Mme L, également bénéficiaire d'allocations de chômage.

Concernant la sanction d'exclusion, le directeur du bureau de chômage a pris en considération la longueur de la période infractionnelle qui s'élève à 1 an et 7 mois, ainsi que le fait qu'ayant déjà cohabité précédemment avec Mme L à la même adresse, sa situation relevait d'un montage volontairement destiné à percevoir des allocations à un taux auquel il savait ne pas pouvoir prétendre.

Par requête déposée au greffe du tribunal le 13.11.2019, explicitée par voie de conclusions, Monsieur J a contesté cette décision. Il a postulé, à titre principal la mise à néant de la décision attaquée et à titre subsidiaire, invité le tribunal à répondre à la question suivante:

« Les articles 110 et 114 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage violent-t-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, en déterminant les conditions dans lesquelles une allocation plus élevée peut être accordée, ces articles traitent différemment des travailleurs, uniquement en raison de leur cohabitation, ou non, avec une personne qui bénéficie de revenus professionnels ou de revenus de remplacement excédant un certain niveau, alors que

- il s'agit de prestations dues en vertu d'un droit propre contributif pour lequel les travailleurs comparés ont pareillement cotisé,*
- les revenus remplacés sont égaux parce qu'ils ne dépendent pas de cette condition,*

- cette règle est applicable alors même que la personne cohabitante n'est tenue d'aucun devoir de secours envers le travailleur concerné ? »

Il a demandé à titre infiniment subsidiairement la limitation de la sanction à un simple avertissement ou la réduction de la sanction au minimum légal ainsi que la limitation de la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation.

L'ONEM a introduit une demande reconventionnelle tendant à la condamnation de Monsieur J à rembourser la somme de 6.026,84 €.

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 7.5.2021, les premiers juges ont :

- Déclaré le recours recevable mais non fondé.
- Dit la demande reconventionnelle recevable et fondée.
- Confirmé la décision du 28.10.2019 en toutes ses dispositions.
- Condamné Monsieur J à rembourser à l'ONEM la somme de 6.026,84 €.
- Condamné l'ONEM aux dépens.

Le jugement a été notifié en date du 12.5.2021.

III.- APPEL

Par requête reçue au greffe de la cour en date du 8.6.2021, explicitée par voie de conclusions, Monsieur J demande à la cour de réformer le jugement critiqué et de

- mettre à néant la décision querellée ;

A titre subsidiaire,

- poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

- l'article 7, § 1^{er} octies de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale, lequel dispose :

Le Roi détermine les conditions et les modalités pour déterminer le nombre de journées d'allocations ou demi-journées d'allocations indemnissables pour chaque mois calendrier, en tenant notamment compte :

(...)

3° de la composition du ménage du chômeur, pour laquelle une distinction peut être faite selon que le chômeur habite ou non comme isolé et avec ou sans personnes à sa charge, en tenant compte du degré de parenté ou d'alliance, de l'importance du revenu des personnes vivant sous le même toit que le chômeur et des charges que le chômeur a à l'égard des parents ou alliés avec qui il ne vit plus sous le même toit;

Violerait-il les articles 10 et 11 de la constitution, le cas échéant lus conjointement avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et avec la directive 79/ 7/ CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, en ce qu'il habilite le Roi

- à faire une discrimination entre un chômeur « isolé » et un chômeur qui cohabite avec une personne avec laquelle il n'a aucun lien de parenté ni d'alliance,
- à tenir compte des revenus des personnes vivant sous le même toit que le chômeur, dans l'interprétation selon laquelle le Roi a la possibilité de tenir compte de cette cohabitation indépendamment du degré de parenté ou d'alliance entre le chômeur et les personnes vivant sous le même toit ;

- Réserver à statuer quant au surplus.

L'ONEm demande la confirmation du jugement.

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

V.- APPRÉCIATION

1. L'existence de la cohabitation

Monsieur J n'a plus conclu devant la cour sur la question de l'existence ou non d'une cohabitation avec Madame L et il s'est référé à justice quant à ce à l'audience de plaidoiries.

C'est par une juste et adéquate motivation que la cour fait sienne et qu'elle ne pourrait que paraphraser que le premier juge a conclu qu'il y avait bien cohabitation à partir du 15.2.2018.

2. Quant à la discrimination

Madame l'Avocat général LESCART a procédé dans son excellent avis¹ à une analyse juridique de la situation que la cour reprend en larges parties en les adoptant.

i. Les textes

Avant le 1.7.2012, le seul fondement légal à la réglementation encadrant le régime du chômage involontaire était l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui dispose :

« Dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission de :

(...)

i) assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues ».

Compte tenu de l'adoption du nouvel article 23 de la Constitution, qui prévoit que *« la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice »* (parmi lesquels figure le droit à la sécurité sociale), le législateur a estimé devoir inscrire dans l'arrêté-loi les principes de base de l'assurance chômage.

Par l'article 35 de la loi du 25.4.2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale, entré en vigueur le 1.7.2012, il a complété l'article 7 de l'arrêté-loi par deux nouveaux paragraphes (§ 1er septies et § 1er octies).

Ces ajouts avaient pour unique objectif de solutionner l'insécurité juridique par le biais d'une brève définition des principes de base de l'assurance chômage dans l'arrêté-loi de 1944 et d'un encadrement plus clair de la compétence d'exécution du Roi. Ils ne modifiaient en rien les droits et devoirs des assurés sociaux.²

L'article 7, § 1er octies, alinéas 3 à 5, dispose :

« Le Roi détermine les conditions et les modalités pour déterminer le montant journalier ou le demi-montant journalier de l'allocation, en tenant notamment compte :

1° de la hauteur du salaire que le chômeur gagnait avant qu'il devienne chômeur, et, pour le chômeur qui est encore lié par un contrat de travail, de la hauteur de la rémunération pendant ce contrat de travail;

¹ Qui, selon la note en pied de page de cet avis, il a été rédigé avec le précieux concours de Monsieur Alan YERNAUX, juriste de l'Auditorat général

² Projet de loi, Exposé des motifs, Doc. parl., la Chambre, n° 53-3359/001, p. 14.

2° de la durée hebdomadaire du travail du chômeur avant qu'il devienne chômeur et pour le chômeur qui est encore lié par un contrat de travail, de la durée du travail pendant ce contrat de travail;

3° de la composition du ménage du chômeur, pour laquelle une distinction peut être faite selon que le chômeur habite ou non comme isolé et avec ou sans personnes à sa charge, en tenant compte du degré de parenté ou d'alliance, de l'importance du revenu des personnes vivant sous le même toit que le chômeur et des charges que le chômeur a à l'égard des parents ou alliés avec qui il ne vit plus sous le même toit;

4° de la durée du chômage, avec la possibilité d'une dégressivité de l'allocation en fonction de la durée du chômage et de rupture du lien avec le salaire antérieur en cas de chômage de longue durée;

5° du passé professionnel du chômeur, de son degré d'aptitude réduit et de son âge;

6° du fait que le chômeur est ou n'est pas inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service de placement compétent;

7° de la nature, de l'ampleur, du revenu et du moment de l'exercice des activités par le chômeur.

Pour les allocations fixées conformément à l'alinéa précédent, le Roi peut déterminer un montant maximum et un montant minimum, qui peuvent varier en fonction des critères énumérés à l'alinéa précédent.

Le montant de base de l'allocation fixé selon les alinéas précédents peut être majoré d'un complément, notamment quand il s'agit d'un chômeur âgé. Le Roi détermine le mode de calcul ainsi que les conditions et les modalités de ce complément » (Soulignement par la cour).

L'article 110 de l'A.R. du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, dispose que :

« § 1 Par travailleur ayant charge de famille, il faut entendre le travailleur qui:

1° cohabite avec un conjoint ne disposant ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement; dans ce cas il n'est pas tenu compte de l'existence éventuelle de revenus d'autres personnes avec lesquelles le travailleur cohabite;

2° ne cohabite pas avec un conjoint mais cohabite exclusivement avec:

a) un ou plusieurs enfants, à condition qu'il puisse prétendre pour au moins un de ceux-ci aux allocations familiales ou qu'aucun de ceux-ci ne dispose de revenus professionnels ou de revenus de remplacement;

b) un ou plusieurs enfants et d'autres parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, à condition qu'il puisse prétendre aux allocations familiales pour au moins un de ces enfants et que les autres parents ou alliés ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement;

c) un ou plusieurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus qui ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement;

- 3° habite seul et paie de manière effective une pension alimentaire :*
- a) sur la base d'une décision judiciaire;*
 - b) sur la base d'un acte notarié dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel ou d'une séparation de corps;*
 - c) sur la base d'un acte notarié au profit de son enfant, soit à la personne qui exerce l'autorité parentale, soit à l'enfant majeur, si l'état de besoin subsiste;*
- 4° habite seul et dont le conjoint a été autorisé, en application de l'article 221 du Code civil, à percevoir des sommes dues par des tiers;*
- 5° est visé à l'article 28, § 3;*
- 6° a droit à une indemnité complémentaire à charge de son précédent employeur sur base de l'article 9 de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipe comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit, rendue obligatoire par arrêté royal du 10 mai 1990, pendant la période de cinq ans durant laquelle il a droit à cet avantage;*
- 7° le 7 novembre 2001 était lié par un contrat de travail avec l'entreprise SABENA SA, qui est né au cours de l'année 1953 et qui ne prétend pas à la prime de compensation prévue dans le plan social SABENA conclu le 8 novembre 2001, et ce jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 55 ans.*
- Pour l'application de l'alinéa 1er, 1° et 2° est assimilée au conjoint, la personne avec laquelle le travailleur forme un ménage de fait et qui est à sa charge financièrement, pour autant que cette personne ne soit ni un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclus, ni un enfant pour lequel le travailleur ou un autre membre de la famille peut prétendre aux allocations familiales.*
- Pour l'application de l'alinéa 1er, 2° et du deuxième alinéa, les parents d'accueil du chômeur sont assimilés à ses parents.*
- Pour l'application de l'alinéa 1er, 2°, il est fait abstraction d'éventuelles autres personnes, avec lesquelles le chômeur cohabite, lorsque ces personnes ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement.*
- § 2. Par travailleur isolé, il faut entendre le travailleur qui habite seul, à l'exception du travailleur visé au § 1er, 3° à 6°.*
- § 3. Par travailleur cohabitant, il faut entendre le travailleur qui n'est visé ni au § 1er, ni au § 2.*
- § 4. Le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent apporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen du document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion. »*

L'arrêté royal du 25.11.1991 (en particulier ses articles 110, 114 et 115) engendre une différence de traitement notamment entre les chômeurs relevant de la catégorie «travailleurs isolés » et ceux relevant de la catégorie « travailleurs cohabitants » au niveau du montant de l'allocation de chômage octroyée.

Les principales différences de traitement entre ces deux catégories sont les suivantes :

- À partir de la deuxième période (13e mois), les isolés reçoivent 55 % du dernier salaire perçu, limité à un plafond salarial « spécifique » (au 1.5.2022 : 2.568,58 €), tandis que les cohabitants (sans charge de famille) reçoivent 40 % du dernier salaire perçu, limité au plafond salarial dit « inférieur » (2.625,71 €) ;³
- Durant la troisième période, le montant de l'allocation forfaitaire journalière est fixé à 47,93 € pour un isolé (1.246,18 € / mois) et à 24,88 € pour un cohabitant (646,88 € / mois) (montants valables au 1.5.2022) ;
- Le montant minimal de l'allocation journalière est de 47,93 € pour les isolés durant toute la période de chômage, tandis qu'il est dégressif pour les cohabitants (de 46,13 € au début de la première période, il diminue jusqu'à 24,88 € durant la troisième période ; montants valables au 1.5.2022)⁴ . Toutefois, durant les phases 2.1 à 2.4 de la deuxième période, ainsi que durant la troisième période (allocation forfaitaire), le montant minimal de l'allocation du chômeur cohabitant est porté à 34,46 € si l'intéressé et son conjoint/partenaire bénéficient uniquement des allocations de chômage et si le montant journalier de l'allocation du conjoint/partenaire ne dépasse pas le montant maximal de l'allocation due à un chômeur cohabitant pendant la première phase de la deuxième période d'indemnisation (40,40 €) (montants valables au 1.5.2022).

Ces deux catégories de chômeurs se trouvent dans une situation comparable, puisqu'ils doivent satisfaire aux mêmes conditions d'admissibilité et d'octroi pour bénéficier des allocations de chômage.

Monsieur J dénonce une discrimination entre ces deux catégories de chômeurs indemnisés, à savoir les « travailleurs isolés » au sens de l'article 110, § 2, de l'A.R. du 25 novembre 1991, et les « travailleurs cohabitants » au sens de l'article 110, § 3, de l'A.R. du 25 novembre 1991.

Il considère que :

- Le fait de moduler le montant de l'allocation sur base d'une cohabitation avec une personne disposant de revenus est une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, dans la mesure où cet élément est indifférent dans la formation de la rémunération remplacée, il implique une ingérence excessive dans le droit à la vie privée du chômeur, et il ne peut être justifié pour des raisons budgétaires ;
- Le critère de la composition de ménage induit une discrimination indirecte entre hommes et femmes ;
- La mesure critiquée viole les règles de droit civil relatives aux obligations alimentaires, lorsque le chômeur cohabite avec une personne avec laquelle il n'a ni lien de parenté ni d'alliance, soit (1) en supposant une obligation alimentaire entre des personnes qui, en droit civil, n'ont aucun devoir de secours entre elles, et, même lorsqu'un

³ Art. 114 de l'A.R. du 25 novembre 1991.

⁴ Art. 115 de l'A.R. du 25 novembre 1991.

tel devoir de secours existe, sans tenir compte des conditions d'exercice du droit de secours fixées par la loi, soit (2) en créant une obligation alimentaire sui generis.

ii. Compétence de la Cour Constitutionnelle au regard de la norme contrôlée

La Cour constitutionnelle ne peut se prononcer sur le caractère justifié ou non d'une différence de traitement au regard des dispositions de la Constitution qu'elle est habilitée à faire respecter que si cette différence de traitement est imputable à une norme législative.

Les arrêtés-lois de temps de guerre, « [s],il est vrai [qu'ils] ne figurent pas expressément parmi les normes soumises au contrôle de la Cour », entrent également dans la sphère de compétence de la Cour constitutionnelle «dès lors que leur sont reconnus exactement les mêmes effets qu'aux lois proprement dites, d'autant que leur processus exceptionnel d'élaboration n'a pu comporter les mêmes garanties que celui des lois »⁵.

Ni l'article 26, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ni aucune autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer, à titre préjudiciel, sur la question de savoir si un arrêté royal est compatible ou non avec ces dispositions de la Constitution⁶.

La Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler une norme législative d'habilitation⁷. Toutefois, une disposition légale n'est pas discriminatoire par le simple fait que son application concrète est susceptible de donner lieu à un traitement distinct ou que son exécution différenciée n'est pas exclue. L'habilitation accordée par le législateur n'implique pas l'autorisation d'appliquer un traitement distinct pour lequel n'existerait aucune justification objective et raisonnable⁸. Au contraire, lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution⁹. C'est donc, en principe, au juge compétent (administratif ou judiciaire) qu'il appartient de contrôler si le délégué a excédé ou non les termes de l'habilitation qui lui a été conférée¹⁰.

⁵ X. Miny, *La Cour constitutionnelle*, Limal, Anthemis, 2016, p. 24.

Citant C.A., 10 novembre 1999, n° 115/99; C.A., 11 octobre 2000, n° 101/2000; C.A., 22 octobre 2003, n° 136/2003; C. const., 7 mars 2013, n° 34/2013. Sur ce sujet, voy. Ch. BEHRENDT, « Excursion à l'orée de la chasse gardée du juge constitutionnel - La Cour constitutionnelle et le contrôle de la constitutionnalité des arrêtés-lois de temps de guerre, des arrêtés-loi de pouvoirs extraordinaires et des décrets du Congrès nationale », Rev. dr. ULg, 2007, pp. 529-550.;

⁶ C.C., 24 mars 2022, n° 49/2022, B.4.2.

⁷ X. Miny, *La Cour constitutionnelle*, Limal, Anthemis, 2016, p. 24.

⁸ C.C., 18 novembre 1992, n° 73/92, B.6.1 ; C.C., 30 octobre 2008, n° 150/2008, B.15.4.

⁹ C.C., 18 novembre 1998, n° 119/98, B.3 ; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 132/2008, B.3.3.

¹⁰ C.C., 24 mars 2022, n° 49/2022, B.4.3.

Néanmoins, selon une jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle peut analyser une mesure exprimée dans un arrêté royal, non afin de se prononcer sur la constitutionnalité dudit arrêté royal, ce qui n'est pas de sa compétence, mais seulement en se plaçant, conformément aux termes des questions préjudicielles, dans l'hypothèse où une norme législative doit s'interpréter comme autorisant le Roi à prendre cette mesure¹¹.

En l'espèce, l'ajout du § 1^{er} octies à l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 a une incidence, dans la mesure où, d'une part, cette disposition impose au Roi de déterminer le montant journalier de l'allocation en tenant compte de « la composition du ménage du chômeur », et où, d'autre part, elle autorise expressément le Roi à faire une distinction entre le chômeur qui habite ou non comme isolé et avec ou sans personnes à sa charge.

Dans ces circonstances, la cour estime devoir poser la question préjudicielle reprise dans le dispositif du présent arrêt à la Cour constitutionnelle.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

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

Vu l'avis écrit du ministère public auquel la partie appelante a répliqué par écrit.

Reçoit l'appel

Avant dire droit quant au fond, sous réserve de tous droits des parties,

¹¹ Voy. C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 132/2008, B.3.3 ; C.C., 18 novembre 1998, n° 119/98, B.3 ; C.C., 18 juillet 1997, n° 54/97, B.4.3 ; C.C., 12 juin 1997, n° 35/97, B.3.2.

Vu l'article 142 de la Constitution ainsi que les articles 26 et 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989,

Saisit la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante :

L'article 7, § 1^{er} octies de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié en dernier lieu par la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale, lequel dispose :

« Le Roi détermine les conditions et les modalités pour déterminer le nombre de journées d'allocations ou demi-journées d'allocations indemnissables pour chaque mois calendrier, en tenant notamment compte :

(...)

3° de la composition du ménage du chômeur, pour laquelle une distinction peut être faite selon que le chômeur habite ou non comme isolé et avec ou sans personnes à sa charge, en tenant compte du degré de parenté ou d'alliance, de l'importance du revenu des personnes vivant sous le même toit que le chômeur et des charges que le chômeur a à l'égard des parents ou alliés avec qui il ne vit plus sous le même toit; »

viole-t-il les articles 10 et 11 de la constitution, le cas échéant lus conjointement avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et avec la directive 79/ 7/ CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, en ce qu'il habilite le Roi

- à faire une différenciation entre un chômeur « isolé » et un chômeur qui cohabite avec une personne avec laquelle il n'a aucun lien de parenté ni d'alliance,

- à tenir compte des revenus des personnes vivant sous le même toit que le chômeur, dans l'interprétation selon laquelle le Roi a la possibilité de tenir compte de cette cohabitation indépendamment du degré de parenté ou d'alliance entre le chômeur et les personnes vivant sous le même toit ;

Réserve le fond et les dépens

Invite Monsieur le Greffier à transmettre le dossier de la procédure au greffe de la Cour constitutionnelle.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Heiner BARTH, président de chambre

Joëlle PIRLET, conseiller social au titre d'employeur
Constant LEHANSE conseiller social au titre d'employé
Assistés par Lionel DESCAMPS, greffier,

Joëlle PIRLET,

Constant LEHANSE,

Heiner BARTH,

Lionel DESCAMPS,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 8 septembre 2022**, par :

Heiner BARTH, président,
assisté par Lionel DESCAMPS, greffier,

Heiner BARTH,

Lionel DESCAMPS.