

Numéro du rôle : 4399
Arrêt n° 103/2008 du 10 juillet 2008

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (assujettissement de certains agents du secteur public à l'assurance contre le chômage), posées par le Tribunal du travail de Malines.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 13 décembre 2007 en cause de Harry Cuypers contre l'Office national de l'emploi, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 décembre 2007, le Tribunal du travail de Malines a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.* 01.08.1991) est-il conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il a pour effet que des personnes dont la relation de travail dans un service public n'est pas rompue de manière unilatérale, qui, du fait de cette relation de travail, ne sont pas soumises au régime en matière d'emploi et de chômage, mais pour lesquelles le service public est disposé à permettre, par le paiement de cotisations patronales, l'application à leur égard du régime de licenciement particulier organisé par les articles 7 à 13 de la loi précitée du 20 juillet 1991, sont traitées de la même manière que les personnes dont la relation de travail dans un service public n'est pas rompue de manière unilatérale, qui, en raison de cette relation de travail, ne sont pas soumises au régime en matière d'emploi et de chômage, et pour lesquelles le service public n'est pas disposé à permettre, par le paiement de cotisations patronales, l'application à leur égard du régime de licenciement particulier organisé par les articles 7 à 13 de la loi précitée du 20 juillet 1991 ?

2. L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses (*M.B.* 01.08.1991) est-il conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il a pour effet que des personnes qui mettent elles-mêmes un terme à leur relation de travail dans un service public afin d'exercer chez un autre employeur un emploi contractuel auquel il est ensuite mis fin par ce dernier employeur, qui, en raison de leur relation de travail antérieure dans un service public, ne sont pas soumises au régime en matière d'emploi et de chômage et pour lesquelles le service public est disposé à permettre, par le paiement de cotisations patronales, l'application à leur égard du régime de licenciement particulier organisé par les articles 7 à 13 de la loi précitée du 20 juillet 1991, sont traitées autrement que les personnes dont la relation de travail dans un service public prend fin parce qu'il y est mis un terme unilatéralement par l'autorité, éventuellement en raison de faits graves, voire pénalement punissables, qui, en raison de leur relation de travail antérieure, dans un service public, ne sont pas soumises au régime en matière d'emploi et de chômage et pour lesquelles le service public est tenu d'appliquer le régime de licenciement particulier organisé par les articles 7 à 13 de la loi précitée du 20 juillet 1991 ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 29 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me B. Martel et Me L. Van de Plas, *loco* Me V. Pertry, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le litige principal a trait au stage que Harry Cuypers doit effectuer pour être admis au bénéfice d'une allocation de chômage. Il a été en service pendant douze ans, en tant que membre du personnel statutaire, auprès de la ville de Mortsels, d'où il a démissionné pour conclure un contrat de travail avec la commune de Buggenhout. Il a été mis fin à ce dernier emploi après peu de temps, parce que Harry Cuypers n'avait pas les qualifications exigées. Il n'a toutefois pas été admis au bénéfice des allocations de chômage car, en tant que travailleur âgé de plus de cinquante ans, il ne justifiait pas de 624 journées de travail effectuées au cours des 36 mois précédant sa demande d'allocation, comme l'exige l'article 30, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Seuls les jours de travail auprès de la commune de Buggenhout ont été pris en compte et non les jours de travail prestés auprès de la commune de Mortsels, car aucune cotisation ONSS n'avait été retenue pour ces jours. Harry Cuypers conteste la décision du directeur du bureau du chômage devant le Tribunal du travail de Malines.

Le Tribunal constate que l'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses assujettit à l'assurance contre le chômage certains membres du personnel statutaire occupés dans un service public, plus précisément les personnes dont la relation de travail prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, abrogé ou non renouvelé, mais que Harry Cuypers ne peut prétendre à ce régime particulier de licenciement parce qu'il a démissionné de son propre chef de la commune de Mortsels. Sur avis de l'auditeur du travail, le Tribunal du travail pose, avant de statuer, les questions préjudicielles citées plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La disposition en cause déroge à la philosophie de l'assurance contre le chômage, expose le Conseil des ministres, étant donné que celle-ci exige en principe que des retenues de sécurité sociale destinées au secteur du chômage soient opérées sur les salaires pendant la durée de l'emploi. Tel est le cas pour les travailleurs du secteur privé et pour les travailleurs contractuels du service public, mais non pour les fonctionnaires statutaires. Ces derniers ne payent aucune cotisation de sécurité sociale pour le secteur chômage, parce que l'on estime que le risque de chômage est très faible, étant donné qu'ils bénéficient de la sécurité de l'emploi. En adoptant la loi du 20 juillet 1991, le législateur voulait éviter que des fonctionnaires statutaires qui perdraient néanmoins leur emploi à la suite d'un acte unilatéral de l'autorité publique, se retrouvent dans une situation de pauvreté. Le régime organisé par cette loi prévoit que l'autorité publique paye les montants de cotisations sociales exigés pour le passé. Les montants doivent être versés lorsque le risque de chômage est effectivement présent et après un examen de l'applicabilité du système des allocations de chômage.

A.2. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la pertinence des questions préjudicielles, parce que l'inconstitutionnalité de la disposition en cause ne saurait avoir pour résultat que ce régime doive être étendu, mais seulement qu'il ne pourrait plus être appliqué. Par conséquent, plus aucun fonctionnaire statutaire ne pourrait invoquer l'application de ce régime, et Harry Cuypers non plus. Si la Cour en jugeait autrement, elle ferait prendre indirectement au législateur une mesure qu'il n'a pas désirée.

A.3. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres déclare ne pas apercevoir en quoi le régime en cause serait contraire au principe d'égalité. La question repose sur l'hypothèse erronée que l'assujettissement volontaire au régime particulier contenu dans les articles 7 à 13 de la loi du 20 juillet 1991 est possible. Ce régime légal est toutefois d'ordre public et n'autorise par conséquent aucune dérogation. Lorsqu'il n'est pas mis fin unilatéralement à la relation de travail et que la loi du 20 juillet 1991 ne trouve donc pas à s'appliquer, l'autorité publique ne peut procéder au paiement des cotisations sociales, de sorte que le problème d'une distinction discriminatoire ne saurait se poser. La différence de traitement est tout au plus le résultat d'une application différente du régime en cause par l'un ou l'autre service public, mais la Cour a déjà jugé à maintes reprises à cet égard qu'elle n'était pas compétente pour juger si l'application de la loi était conforme ou non à la loi ou à la Constitution.

A.4. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas non plus, en ce qui concerne la seconde question préjudicielle, en quoi le régime en cause serait contraire au principe d'égalité. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour relative à la différence de traitement entre les membres du personnel statutaire et contractuel d'un service public et entre les travailleurs du secteur public et les travailleurs du secteur privé. Il renvoie en particulier à l'arrêt n° 180/2002 du 11 décembre 2002.

Le Conseil des ministres souligne que le système des allocations de chômage repose sur le principe selon lequel le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Pour les fonctionnaires statutaires, eu égard à la sécurité d'emploi dont ils bénéficient en principe, ce sera uniquement le cas lorsqu'il est mis un terme à leur relation de travail à la suite d'une décision unilatérale de l'autorité publique. Il existe donc une justification raisonnable au fait que le législateur a exclu les fonctionnaires qui démissionnent de leur propre chef d'un régime qui tend à atténuer les conséquences d'un chômage imprévisible.

Le Conseil des ministres déduit de l'arrêt n° 82/98 du 7 juillet 1998 que le régime particulier contenu dans la loi du 21 juillet 1991, qui consiste à éviter que (seul) le personnel statutaire des services publics se retrouve, à la suite d'un licenciement, dans une situation de pauvreté, poursuit un objectif légitime. Il ressort explicitement de l'arrêt que la nature du fait qui donne lieu à la rupture de la relation de travail constitue un critère objectif. Dans le cas présent, la démission est le fait qui donne lieu à la rupture de la relation de travail et ce fait serait par excellence pertinent au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

Pour autant que de besoin, le Conseil des ministres souligne qu'une extension du régime aux cas dans lesquels il n'est pas mis fin de manière unilatérale à la relation de travail d'un membre du personnel statutaire aurait une incidence budgétaire pour tous les services publics qui emploient du personnel statutaire et il observe également qu'un accord unanime avait été obtenu entre les membres de la délégation de l'autorité publique et les représentants des organisations syndicales représentatives sur l'avant-projet de loi qui a donné naissance au régime en cause.

Le Conseil des ministres observe enfin, à la lumière des travaux préparatoires, qu'il n'existe aucune différence de traitement entre les membres du personnel contractuel et statutaire en cas de rupture unilatérale de la relation de travail en raison de faits graves, voire pénalement punissables.

- B -

B.1. Pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, le travailleur à temps plein doit accomplir un stage comportant un certain nombre de jours, en fonction de son âge (article 30, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Sont pris en considération comme prestations de travail, le travail effectif normal et les prestations supplémentaires sans repos compensatoire, effectués dans une profession ou une entreprise assujettie à la sécurité sociale, secteur chômage (article 37, § 1er, du même arrêté royal).

B.2. Les membres du personnel statutaire d'un service public n'effectuent pas de prestations de travail dans le cadre d'une profession ou d'une entreprise assujettie à la sécurité sociale, secteur chômage. Ils ne sont donc pas admis, en principe, au bénéfice des allocations de chômage.

Par la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, le législateur a toutefois prévu une exception. Plus précisément, le chapitre II du titre I de cette loi porte sur l'« Assujettissement de certains agents du secteur public et de l'enseignement subventionné libre à l'assurance contre le chômage, à l'assurance maladie (secteur des indemnités) et à l'assurance maternité ».

B.3. L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991, qui fait partie du chapitre précité, dispose :

« Ce chapitre est applicable à toute personne :

- dont la relation de travail dans un service public ou tout autre organisme de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé,

- et qui du fait de cette relation de travail n'est pas assujettie aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés, en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage et le secteur des indemnités de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ».

B.4. Le chapitre précité prévoit un régime qui, par dérogation à la règle générale, admet les personnes mentionnées à l'article 7, § 1er, au bénéfice des allocations de chômage. L'article 10 du même chapitre prévoit une régularisation des cotisations sociales pour la période qui correspond au nombre de jours de travail dont la personne licenciée, eu égard à la catégorie d'âge à laquelle elle appartient, doit justifier pour être admise au bénéfice des allocations de chômage.

B.5. Dans les travaux préparatoires la mesure en cause a été justifiée comme suit :

« Les dispositions du chapitre II du titre Ier du projet visent à créer un dispositif en faveur des agents statutaires dont la relation de travail prend fin à cause d'un acte unilatéral de l'autorité compétente (hiérarchique ou de tutelle) ou d'une annulation par un collège juridique administratif. Cette solution s'inscrit dans le cadre de la ' lutte contre la pauvreté ' qui constitue un des objectifs du Gouvernement.

Des agents nommés à titre définitif ne sont pas assujettis au régime général de la sécurité sociale, régime qui contient notamment le système des indemnités de chômage et celui des interventions en matière d'invalidité et de maladie. La démission de ces agents, pour quelque motif que ce soit, sans qu'ils puissent faire valoir des droits à la pension, implique automatiquement, pour eux et pour les membres de leur famille, la perte de revenus professionnels. Le seul moyen qui leur reste est l'appel à l'intervention du C.P.A.S.

Dans un Etat moderne, axé sur le bien-être de chacun, cette situation n'est plus acceptable. C'est pourquoi le Gouvernement propose, par une fiction juridique, d'assujettir ces agents qui ont été licenciés ou dont la nomination a été annulée, au système général de la sécurité sociale. De cette façon, ces agents, de même que les membres de leur famille pourront bénéficier des indemnités éventuelles de chômage ainsi que des indemnités de l'assurance maladie et invalidité. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-2, pp. 8 et 9; *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1695/6, pp. 4 et 5).

B.6. Les questions préjudicielles tendent en substance à demander à la Cour si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle déclare que le chapitre précité de la loi du 20 juillet 1991 est applicable à toute personne travaillant dans un service public, dont la relation de travail est rompue de manière unilatérale par l'autorité publique, éventuellement en raison de faits graves, voire pénalement punissables, alors que cette disposition n'est pas applicable à la personne qui met elle-même un terme à sa relation de travail dans un service public afin d'exercer auprès d'un autre employeur un emploi contractuel, auquel il est ensuite mis fin par ce dernier (deuxième question préjudicielle), même si le service public est disposé à permettre, par le paiement de cotisations patronales,

l'application à cette personne du régime organisé par le chapitre précité de la loi du 20 juillet 1991 (première question préjudicielle).

B.7. Le Conseil des ministres conteste la pertinence des questions préjudicielles. Si une discrimination était constatée, il en résulterait que la disposition en cause ne pourrait plus être appliquée. La réponse de la Cour ne saurait dès lors entraîner une extension, mais seulement une limitation du régime particulier de licenciement.

B.8. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'exception précitée, il convient de constater que la différence de traitement fondée sur le mode de rupture de la relation de travail est liée tant à l'objectif du régime particulier de licenciement, exposé en B.5, qu'au principe général du système des allocations de chômage, lequel exige qu'un chômeur soit privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté (article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Par conséquent, ce n'est pas sans justification objective et raisonnable que le législateur a réservé le régime particulier de licenciement à « toute personne dont la relation de travail dans un service public ou tout autre organisme de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité ou parce que l'acte de nomination est annulé, retiré, abrogé ou non renouvelé » (seconde question préjudicielle) et qu'il n'a pas permis au service public de donner, selon son bon vouloir, une application plus étendue à ce régime particulier de licenciement (première question préjudicielle).

B.9. La circonstance que des faits graves, voire pénalement punissables, peuvent constituer le motif de la rupture unilatérale de la relation de travail par l'autorité publique n'enlève rien à la pertinence de la mesure.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, cette circonstance n'entraîne d'ailleurs aucune différence de traitement :

« Deux membres interrogent le Ministre au sujet des dispositions applicables, principalement en ce qui concerne les allocations de chômage, en cas de licenciement pour faute grave (par exemple un vol) d'un agent de l'Etat nommé à titre définitif. Le Ministre précise que le projet de loi vise à ce qu'un agent de l'Etat licencié ait les mêmes droits, en

matière d'allocations de chômage et d'assurance maladie-invalidité, qu'un travailleur ou un employé licenciés dans le secteur privé. Cela signifie, toutefois, que les dispositions relatives aux allocations de chômage deviennent applicables à l'agent de l'Etat licencié. En conséquence, le droit aux allocations de chômage d'un agent de l'Etat licencié pour faute grave pourra éventuellement être suspendu par les juridictions du travail ou par l'inspecteur du travail » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1374-2, p. 9).

B.10. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 7, § 1er, de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 10 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt