



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 46/2022
du 24 mars 2022
Numéro du rôle : 7487**

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 9 et 10 du décret de la Région flamande du 22 décembre 2017 « portant une prime pour stimuler la transition de demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat », posée par la Cour du travail de Gand, division de Bruges.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 10 décembre 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 décembre 2020, la Cour du travail de Gand, division de Bruges, a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 9 et/ou 10 du décret [de la Région flamande] du 22 décembre 2017 ‘ portant une prime pour stimuler la transition de demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat ’ sont-ils compatibles avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution à l'égard des travailleurs qui, sauf après une période d'incapacité de travail, reprennent le travail de façon ininterrompue chez le même employeur après le 15 mars 2018, étant donné que le travailleur qui demeure en incapacité de travail après la fin du contrat de travail à durée déterminée (tel qu'un travail intérimaire) perd le complément de reprise du travail, ce qui pourrait également être considéré comme une réduction significative du degré de protection, alors que tant le travailleur qui redevient apte au travail avant la fin du contrat de travail à durée déterminée (tel qu'un travail intérimaire) que le travailleur qui est lié par un contrat de travail à durée indéterminée et qui redevient apte au travail conservent le droit au complément de reprise du travail ? ».

Des mémoires et mémoires ont été introduits par :

- M.G., assistée et représentée par Me R. Devloo, avocat au barreau de Flandre occidentale;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me C. Coen, avocat au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 2 février 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 février 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 février 2022.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse devant le juge *a quo*, M.G., travaille depuis le 29 septembre 2017 comme travailleuse intérimaire pour l'agence de travail intérimaire, la SA « Start People ». Elle a introduit une demande pour percevoir le complément de reprise du travail, auquel elle peut prétendre pendant une durée indéterminée eu égard à son âge et à son parcours professionnel. Elle a perçu le complément de reprise du travail du 1er octobre 2017 au 20 janvier 2018. Le 22 janvier 2018, elle devient inapte au travail pour cause de maladie, entraînant la non-prolongation de son contrat de travail et la cessation du paiement du complément de reprise du travail.

Le 16 avril 2018, elle reprend le travail auprès de la même agence de travail intérimaire et, le 16 mai 2018, elle demande à nouveau l'octroi du complément de reprise du travail. L'Office national de l'emploi rejette sa demande au motif que le régime du complément de reprise du travail a été abrogé depuis le 15 mars 2018, en application des articles 9 et 10 du décret du 22 décembre 2017 « portant une prime pour stimuler la transition de demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017). Quiconque bénéficiait déjà de ce régime conserve son complément, mais les nouvelles demandes ne peuvent plus être accueillies. La demande de M.G. étant considérée comme une nouvelle demande, elle est par conséquent refusée.

M.G. conteste cette décision devant le Tribunal du travail de Gand, division de Courtrai, mais ce Tribunal confirme la décision attaquée. M.G. interjette ensuite appel devant la Cour du travail de Gand, division de Bruges.

Par arrêt interlocutoire, la Cour du travail de Gand, division de Bruges, juge qu'il s'agit d'une différence de traitement entre, d'une part, les travailleurs liés par un contrat de travail à durée indéterminée et les travailleurs liés par un contrat de travail à durée déterminée dont l'incapacité de travail se termine avant la fin du contrat de travail et, d'autre part, les travailleurs liés par un contrat de travail à durée déterminée dont l'incapacité de travail se termine après la fin du contrat de travail.

La Cour du travail estime qu'il s'indique de soumettre à la Cour, par le biais de la question préjudicielle reproduite plus haut, cette inégalité de traitement qui affecte, selon elle, les contrats de travail les plus précaires, car d'une durée très courte.

III. En droit

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* considère que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative, parce qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable à la différence de traitement. Il n'est pas pertinent d'introduire une différence fondée sur le type de contrat de travail du travailleur pour déterminer si les travailleurs qui reprennent immédiatement le travail chez le même employeur après une période d'incapacité de travail pour cause de maladie peuvent continuer de prétendre au complément de reprise du travail. Le régime transitoire vise à respecter le droit au complément de reprise du travail des assurés sociaux auxquels ce droit avait déjà été accordé dans le passé. Étant donné sa carrière professionnelle de plus de vingt ans, la partie demanderesse devant le juge *a quo* s'est vue accorder le droit au complément de reprise du travail pour une durée indéterminée, à savoir jusqu'à l'âge de sa retraite. Il n'est pas justifié que le travailleur perde le droit au complément de reprise du travail qui lui a été accordé parce que son incapacité de travail a dépassé la durée du contrat de travail, même s'il a immédiatement repris le travail chez le même employeur après sa période d'incapacité de travail.

A.1.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* considère en outre que l'article 23 de la Constitution ainsi que le principe de *standstill* qu'il prévoit sont violés. S'il est vrai que le législateur décréte peut considérer qu'il n'est plus opportun de récompenser les chômeurs qui acceptent un emploi de salarié et qu'il peut choisir, à la place, de récompenser les chômeurs qui optent pour la voie de l'entrepreneuriat, il ne peut pas élaborer une réglementation par laquelle les assurés sociaux qui remplissaient déjà les conditions pour bénéficier du complément de reprise du travail avant le 15 mars 2018 perdent ce droit.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que les catégories de personnes à comparer ne sont pas comparables, parce que les personnes relevant de l'une des deux catégories sont encore liées par un contrat de travail après la période d'incapacité de travail, au contraire des personnes de l'autre catégorie.

A.2.2. Pour autant que les catégories de personnes à comparer soient comparables, le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle appelle une réponse négative. La différence de traitement réside simplement dans le fait de savoir si le travailleur est lié ou non par un contrat de travail au moment où il reprend le travail. L'incapacité de travail en tant que telle n'a aucune incidence sur la différence de traitement. L'article 10 du décret du 22 décembre 2017 prévoit que le travailleur qui souhaite encore avoir droit au complément de reprise du travail après l'entrée en vigueur du décret du 15 mars 2018 doit remplir toutes les conditions d'octroi et avoir déjà bénéficié du complément de reprise du travail, ou à tout le moins en avoir déjà fait la demande, avant l'entrée en vigueur du décret.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que la différence de traitement ne découle pas de l'article 9 du décret du 22 décembre 2017, mais des conditions prévues par l'article 129*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage ». L'article 129*bis*, § 3, de cet arrêté dispose que le travailleur doit rester en service auprès du même employeur. Cette condition entraîne une différence de traitement entre, d'une part, les personnes dont le contrat de travail se termine pendant la période au cours de laquelle elles auraient pu avoir droit au complément de reprise du travail et, d'autre part, les personnes qui restent en permanence en service au cours de cette période.

Il s'ensuit, selon le Gouvernement flamand, que la différence de traitement repose sur un critère objectif.

A.2.3. En ce qui concerne l'éventuelle violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand estime que le décret du 22 décembre 2017 ne relève pas du champ d'application de cette disposition, puisque les notions de « rémunération équitable » et de « sécurité sociale » n'englobent pas le complément de reprise du travail, de sorte qu'il ne saurait s'agir d'une violation de l'article 23 de la Constitution.

Le Gouvernement flamand se réfère à l'arrêt de la Cour n° 130/2016 du 13 octobre 2016, dont il ressort qu'il convient de manier avec beaucoup de précaution les notions de « rémunération équitable » et de « sécurité sociale ». Celles-ci garantissent le droit à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi la suppression du complément de reprise du travail à partir du 15 mars 2018 pourrait être grave au point de porter atteinte à ce droit. Le complément constitue une allocation

supplémentaire qui s'ajoute à la rémunération qu'une personne perçoit pour le travail qu'elle réalise, et cette rémunération doit par définition suffire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur le complément de reprise du travail. Il s'agit d'un complément aux revenus perçus comme salarié ou indépendant, qui a été introduit en 2001 par le législateur en vue de remettre au travail les personnes âgées inactives. Ce complément se présente sous la forme d'une prime forfaitaire mensuelle versée par l'Office national de l'emploi et les organismes de paiement.

Par le décret de la Région flamande du 22 décembre 2017 « portant une prime pour stimuler la transition de demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017), le législateur décréte a supprimé le complément de reprise du travail et l'a remplacé par une nouvelle prime destinée à stimuler la transition des demandeurs d'emploi vers l'entrepreneuriat. Le législateur décréte ainsi « un sens renouvelé à la notion de ' reprise du travail ' en offrant aux demandeurs d'emploi qui préfèrent créer leur emploi la possibilité de lancer leur propre activité » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1318/1, p. 4).

B.2. Le législateur décréte a toutefois prévu un régime transitoire, dans les articles 9 et 10 du décret du 22 décembre 2017. Ce sont ces dispositions qui font l'objet de la question préjudicielle.

L'article 9 dispose :

« Les nouvelles demandes d'octroi d'un complément de reprise du travail tel que visé à l'article 7, § 1er, alinéa 3, *p*), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, sont refusées à partir de la date d'entrée en vigueur du présent décret ».

L'article 10 dispose :

« Les assurés sociaux qui reçoivent ou ont demandé un complément de reprise du travail tel que visé à l'article 7, § 1er, alinéa 3, *p*), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, avant la date d'entrée en vigueur du présent décret, et qui

remplissent toutes les conditions d'octroi telles que fixées en exécution de l'arrêté-loi précité, [conservent] le droit au complément de reprise du travail pour la période autorisée ».

Le décret du 22 décembre 2017 est entré en vigueur le 15 mars 2018 (article 18 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 février 2018 « portant exécution du décret du 22 décembre 2017 portant une prime destinée à favoriser la transition des demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat »).

B.3. Le complément de reprise du travail a été inséré dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 « concernant la sécurité sociale des travailleurs » par l'article 61 de la loi-programme du 30 décembre 2001. L'article 7, § 1er, alinéa 3, *p*), de cet arrêté-loi, auquel renvoient les articles en cause, dispose :

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

[...]

p) à l'aide des organismes créés en vertu du point *i*), aux conditions et modalités fixées par le Roi, à charge de l'assurance chômage, assurer le paiement de la prime de reprise du travail pour certaines catégories de chômeurs qui reprennent le travail, y compris les chômeurs qui lancent une activité professionnelle en tant qu'indépendant pour échapper au chômage, en vue de promouvoir leur intégration sur le marché de l'emploi.

[...] ».

Les conditions d'octroi du complément de reprise du travail sont réglées dans les articles 129*bis* à 129*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « portant réglementation du chômage » (ci-après : l'arrêté royal du 25 novembre 1991). En ce qui concerne le travailleur qui reprend le travail comme travailleur salarié, l'article 129*bis*, § 3, alinéa 1er, de cet arrêté dispose que « le droit au complément de reprise du travail est accordé pour une période de 12 mois renouvelable, pour autant que le travailleur reste en service auprès du même employeur ».

Cette dernière disposition a pour conséquence que le droit au complément de reprise du travail s'éteint si le travailleur n'est pas resté en service auprès du même employeur. Le

travailleur peut introduire une nouvelle demande, mais les nouvelles demandes sont refusées à partir du 15 mars 2018 (article 9 du décret du 22 décembre 2017).

B.4. Le juge *a quo* invite la Cour à comparer les situations de deux catégories de travailleurs ayant repris le travail auprès du même employeur après une période d'incapacité de travail, après le 15 mars 2018, date d'entrée en vigueur du nouveau régime :

- d'une part, les travailleurs liés par un contrat de travail à durée indéterminée qui sont redevenus aptes au travail et les travailleurs liés par un contrat de travail à durée déterminée qui sont redevenus aptes au travail avant la fin de leur contrat de travail, et

- d'autre part, les travailleurs liés par un contrat de travail à durée déterminée dont le contrat de travail est arrivé à terme au cours de leur période d'incapacité de travail.

Les travailleurs relevant de la première catégorie conservent le droit au complément de reprise du travail après le 15 mars 2018, étant donné qu'ils sont restés en service de manière ininterrompue auprès du même employeur, tandis que les travailleurs relevant de la deuxième catégorie perdent le droit au complément de reprise du travail, étant donné qu'ils ne sont pas restés en service de manière ininterrompue auprès du même employeur, et ce même s'ils sont entrés à nouveau au service du même employeur dès qu'ils sont redevenus aptes au travail.

Le juge *a quo* souhaite savoir si cette différence de traitement ainsi que la réduction du degré de protection des travailleurs qui en découle sont compatibles avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

B.5. Comme il est dit en B.2, les articles 9 et 10 du décret du 22 décembre 2017 mettent en place un régime transitoire dans le cadre de la suppression du complément de reprise de travail et de son remplacement par une prime pour stimuler la transition de demandeurs d'emploi vers l'entrepreneuriat. Ce régime transitoire doit permettre aux travailleurs qui recevaient un complément de reprise du travail ou qui en ont fait la demande avant la date d'entrée en vigueur de la réforme de continuer à en bénéficier. Par nécessaire implication, les personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, ne recevaient pas un complément de reprise du travail et qui n'avaient pas formulé une demande en ce sens, ne peuvent pas bénéficier du régime transitoire, faute de droit à maintenir.

B.6. Il appartient à l'Office national de l'emploi, sous le contrôle du juge compétent, de déterminer si le travailleur recevait ou a demandé un complément de reprise du travail avant la date d'entrée de la réforme, auquel cas il peut conserver le droit au complément de reprise du travail.

Pour déterminer quels sont les travailleurs visés par le régime transitoire, qui entrent en compte pour le maintien du complément de reprise du travail, l'article 10 du décret du 22 décembre 2017 se limite à renvoyer à la réglementation existante, prise en exécution de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 « concernant la sécurité sociale des travailleurs ». Pour savoir si un travailleur salarié bénéficie du régime transitoire, l'Office national de l'emploi doit donc vérifier s'il recevait ou s'il a demandé un complément de reprise du travail avant la date d'entrée en vigueur de la réforme et s'il remplit les conditions prévues par l'article 129bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Dans la négative, le travailleur ne bénéficie pas du régime transitoire : il doit en principe introduire une nouvelle demande, laquelle sera refusée, conformément à l'article 9 du décret du 22 décembre 2017.

B.7. Dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, la partie appelante est une personne qui est employée par une agence de travail intérimaire, dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée, dont le contrat, du fait d'une incapacité de travail, n'a pas été renouvelé et qui, à l'issue de cette période d'incapacité, reprend le travail auprès du même employeur.

Il ressort de la motivation de l'arrêt de renvoi que l'Office national de l'emploi a considéré que la fin et le non-renouvellement du contrat de travail à durée déterminée, pendant la période d'incapacité de travail, ont entraîné l'extinction du droit de la travailleuse concernée au complément de reprise du travail, celle-ci n'étant pas restée en service auprès du même employeur, contrairement à ce qu'exige l'article 129bis, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Lorsque le décret du 22 décembre 2017 est entré en vigueur, le 15 mars 2018, la partie appelante devant le juge *a quo* ne recevait donc plus un complément de reprise du travail.

B.8. La différence de traitement mentionnée en B.4 concerne, d'une part, les travailleurs dont on considère qu'ils sont toujours restés en service auprès du même employeur, malgré une période d'incapacité du travail, et qui, pour cette raison, conservent le droit au complément de reprise de travail dont ils bénéficiaient auparavant, en application du régime transitoire et, d'autre part, les travailleurs dont on considère qu'ils ne sont pas restés en service auprès du même employeur, puisque leur contrat de travail s'est terminé avant la fin de la période d'incapacité de travail, de sorte que le droit au complément de reprise du travail dont ils bénéficiaient auparavant s'est éteint avant l'entrée en vigueur de la réforme.

La différence de traitement repose donc sur un critère - à savoir le fait d'être resté ou non en service auprès du même employeur - qui, comme le souligne le Gouvernement flamand, n'est pas prévu par les articles 9 et 10 du décret du 22 décembre 2017, mais par l'article 129*bis*, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, lequel échappe à la compétence de la Cour.

B.9. La question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 mars 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen