



Avis n° 160 du 4 juin 2021 du Bureau du Conseil , relatif à la suppression de la dégressivité des allocations de chômage durant le repos de maternité

En date du 5 mai 2021, la Commission affaires sociales, emploi et pensions de la Chambre des représentants a adressé au Conseil une demande d'avis au sujet de la proposition de loi « modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, afin de supprimer la dégressivité des allocations de chômage durant le repos de maternité des femmes enceintes » (DOC 55 1871/001, déposée par Cécile Cornet et Evita Willaert).

Afin de respecter le délai fixé dans la demande d'avis (le 7 juin 2021), le Bureau n'a pas eu le temps de consulter la commission sécurité sociale et santé du Conseil.

EXPOSÉ DU DOSSIER

Les femmes enceintes en situation de chômage ont droit à un congé de maternité moyennant certaines conditions d'admissibilité (stage d'attente : avoir travaillé 120 jours pendant les 6 mois précédant la demande). Durant ce congé de 15 semaines, elles perçoivent une indemnité de l'INAMI (assurance maternité) et non une allocation de chômage.

La proposition vise à introduire dans l'article 116, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une 5^{ème} exception au mécanisme de la dégressivité applicable aux femmes enceintes en chômage, de la manière suivante :
« Sans préjudice de l'application du § 1er, la phase ou la phase intermédiaire de la période d'indemnisation qui a été fixée conformément à l'article 114, est prolongée lorsque celle-ci est interrompue par [...]

5. le congé de maternité visé à l'article 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. ».

La proposition vise aussi à compléter comme suit l'alinéa 3 du même §2 :

« Dans les cas visés à l'alinéa 1er, 2°, 3° et 4°, et 5. la période de chômage est prolongée de la durée de l'événement. Pour la fixation de la durée de l'événement, il n'est tenu compte que des mois complets. »

Pour les autrices de la proposition, l'application de la modification débute au moment de l'entrée en vigueur de la loi, y compris pour les femmes dont le congé de maternité est en cours à ce moment.

AVIS

1. Quant à la dégressivité des allocations de chômage

Depuis la « création » de la sécurité sociale, les allocations de chômage ont été « familialisées ». Ainsi, des catégories ont été définies selon le sexe, l'âge et le statut matrimonial des chômeurs donnant droit à des forfaits et des durées d'indemnisations différentes. En 1971, le principe de l'assurance liant l'indemnisation au dernier salaire plafonné est introduit, mais moyennant une diminution du taux pour les chômeurs non-chefs de ménage.

En 1981, une nouvelle catégorie de chômeurs a été introduite : la classe des chômeurs non-chefs de ménage est divisée en deux catégories : d'une part, les isolés (vivant seuls) et d'autre part, les cohabitants sans charge de famille. C'est la définition des charges de famille qui pose le plus de problèmes puisqu'elle fait référence à la cohabitation avec un conjoint/concubin, parent sans revenu professionnels ou des enfants ayant un revenu minimum. Trois périodes successives aboutissent rapidement à n'indemniser les chômeurs non-chefs de ménage, en troisième période, qu'au forfait (sans référence au salaire perdu). Le gouvernement avait toutefois estimé que les allocations de deux cohabitants en chômage étaient tellement basses qu'un complément forfaitaire devait leur être octroyé.¹

Plusieurs changements de l'indemnisation sont intervenus depuis lors, en faveur des isolés, mais en défaveur des cohabitants², car ils *visaient à diminuer les allocations de manière graduelle, c'est-à-dire dégressive, pour ces derniers.*

Cette dernière réglementation a été critiquée et dénoncée à plusieurs reprises par les organisations féministes qui font partie du Conseil³ et le Conseil lui-même⁴, parce que constituant une discrimination indirecte contraire à l'article 4 de la directive 79/7/CEE du 18 décembre 1978 dès lors que la catégorie des cohabitants sans charge de famille, à laquelle s'appliquait la dégressivité, étaient majoritairement constituée de femmes. Le Conseil rappelle en outre que cet article 4 a été déclaré d'effet direct par la Cour de Justice des Communautés européennes⁵.

¹ Voy. e.a. les commentaires de Ch. Denève, *J.T.T.*, 1881, p.97-99 ; et de P.Palsterman, *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 1986, p.291.

² Voy. L. Babilas, « L'individualisation des droits dans l'assurance chômage », *R.B.S.S.*, 2010, p. 365 et s.

³ Voy. e.a « Exercice d'imagination à propos des allocations de chômage » dans *Sécurité sociale : individualisation des droits et transformation des droits dérivés*, Université des Femmes, 1988., p. 55.

⁴ Mémoire adressé aux formateurs du gouvernement après les élections du 25 mai 2014 ; mémoire pour les élections européennes, fédérales et régionales, mai 2019, www.conseildelegalite.be.

⁵ Voy. l'arrêt *Borrie Clarke* du 24 juin 1987, aff. 384/85, *Rec.*, p. 2865.

En 2012, la dégressivité a été renforcée⁶ de sorte que les trois catégories de chômeurs sont désormais touchées⁷ par la réduction progressive de leurs allocations dans le temps, devenues tellement complexes qu'il devient impossible pour un chômeur de prévoir le montant auquel il a droit.

Parmi d'autres, une allocataire a contesté ce renforcement et réclamé la non-application de l'arrêté royal du 23 juillet 2012 en invoquant le principe de *stand still*. En appel, la Cour du Travail de Liège⁸ a déclaré que 'toute diminution des allocations de chômage constitue un recul significatif dès lors qu'elle réduit les moyens de subsistance d'un groupe vulnérable »⁹. La Cour constate que l'arrêté royal constitue un recul de protection sociale non justifié par des motifs d'intérêt général et condamne l'ONEm à verser les allocations à la plaignante selon les règles antérieures.

La Cour aurait pu évoquer la discrimination de genre en matière d'accès au chômage prohibée par la directive 79/7/CEE ainsi que la loi du 10 mai 2007¹⁰ qui la transpose et s'applique également à la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale -dont l'assurance chômage- et les soins de santé.

(NB. Actuellement, la dégressivité est gelée jusqu'au 30 juin 2021.)

Le Conseil souligne donc que l'impact négatif du repos de maternité, qui fait l'objet de la proposition de loi, ne constitue qu'un aspect aggravant d'une réglementation profondément discriminatoire.

2. Quant à la discrimination due à la maternité

Le Conseil constate avec satisfaction que la proposition de loi vise à éliminer une discrimination que subissent les femmes chômeuses en cas de maternité.

Il fait remarquer qu'en appliquant aux chômeuses en repos de maternité le mécanisme de réduction des allocations de chômage selon les périodes prévues par la dégressivité, la réglementation du chômage contrevient à l'article 4 de la directive 79/7/CEE du 18 décembre 1978¹¹ qui interdit les discriminations directes ou indirectes « *notamment en référence à l'état familial et matrimonial et en particulier : -en ce qui concerne les conditions d'accès aux régimes,*

⁶ https://www.etaamb.be/fr/arrete-royal-du-23-juillet-2012_n2012204341.html.

⁷ Voy. S. Galand, « La dégressivité renforcée des allocations de chômage : quel effet sur la pauvreté ? », *Revue nouvelle*, mars 2014, https://www.etaamb.be/fr/arrete-royal-du-23-juillet-2012_n2012204341.html. et le rapport 2014 du Service de lutte contre la pauvreté, « La dégressivité des allocations de chômage : impact sur la pauvreté ».

⁸ Arrêt du 11 mars 2021, R.G. n° 2020/AL/255.

¹⁰ Loi tendant à lutter contre la discrimination entre les hommes et les femmes, articles 6 §1, 2° ; 5, 14° ; 19.

¹¹ Directive relative à la mise en œuvre progressive du principe de de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

-ainsi qu'au calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge et les conditions de durée et du maintien du droit aux prestations. »

Comme, parmi les personnes au chômage, seules des femmes peuvent bénéficier d'un repos de maternité, la discrimination est manifestement directe.

C'est donc en contravention à cette directive, et à la loi « genre » du 10 mai 2007, que le système de dégressivité du chômage s'applique à cette catégorie de femmes puisqu'elles ne sont plus disponibles sur le marché de l'emploi durant la période du congé de maternité obligatoire des travailleuses salariées (art. 39 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail). la suspension de la durée de chômage et donc de la dégressivité ne vaut donc que pour cette période.

Le Conseil rappelle son avis n°71 du 14 mars 2003¹² qui portait sur l'interprétation que donnait l'ONEm de l'article 36, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et qui excluait le repos de maternité du calcul du stage d'attente. Il avait démontré que cette exclusion violait l'article 4 de la directive 79/7/CEE parce qu'elle induisait une discrimination directe à l'égard des femmes, qui seules pouvaient être affectées par cette exclusion. En 2004, l'article 36, §2 fut donc complété par un 7° pour assimiler la période d'interdiction de travailler visée à l'article 39, alinéa 2 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, c'est-à-dire pour les 9 semaines (aujourd'hui, 10) de congé obligatoire¹³.

3. Quant à la rétroactivité

L'article 3 de la proposition fait débiter la suspension de la dégressivité au jour de la publication de la loi au *Moniteur belge* ; elle concernera également les chômeuses dont le congé de maternité est en cours, pour la partie déjà entamée.

Le Conseil estime que puisque la dégressivité renforcée est entrée en vigueur le 1er novembre 2012, la suspension de son application doit remonter à cette date. En effet, une discrimination instaurée en contravention à la directive 79/7/CEE et à la loi du 10 mai 2007, qui est d'ordre public¹⁴ (ci-dessus, 2), doit être corrigée dès son origine¹⁵.

¹² <http://www.conseildelegalite.be/media/products/73/710/71incidencecongematernitestageattente.pdf>

¹³ Art. 2 de l' AR du 16 février 2004, modifiant les articles 35, 36 et 42 de l' AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, MB 23 mars 2004.

¹⁴ Cass., 16 septembre 2013, *Chr.D.S./Soc.Kron.*, 2014, p. 282.

¹⁵ C.J.U.E., 28 octobre 1999, *Commission c. Grèce*, aff. C-187/98, *Rec.*, I, p. 7731.