



## Expédition

Numéro du répertoire <b>2019 /</b>
Date du prononcé <b>21 novembre 2019</b>
Numéro du rôle <b>2018/AB/490</b>
Décision dont appel <b>16/7155/A</b>

Délivrée à
le
€
JGR

# Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2<sup>e</sup> du C.J.)

1. M S, domiciliée à \_\_\_\_\_ ,  
partie appelante,  
représentée par Maître CAVADINI Sébastien, avocat à BRUXELLES.

contre

1. ONEM, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie intimée,  
représentée par Maître BORGNIET S. loco Maître LOVENIERS Marc, avocat à BRUXELLES.

★

★ ★

La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24.
- le Code judiciaire,

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises;

Vu le jugement du 20 avril 2018 et sa notification, le 27 avril 2018,

Vu la requête d'appel du 25 mai 2018,

Vu les conclusions des parties,

Les conseils des parties ont comparu et ont plaidé à l'audience publique du 26 septembre 2019. Monsieur Henri FUNCK, Substitut général, a déposé son avis écrit au greffe en date du 21 octobre 2019. Les parties avaient jusqu'au 5 novembre 2019 pour répliquer à cet avis,

date à laquelle la cause a été prise en délibéré. L'ONEm a répliqué à l'avis écrit en date du 30 octobre 2019.

## LES FAITS ET LA PROCEDURE

1.

Madame M à cohabité jusqu'au 19 août 2015 avec son fils, né en 2006 et son frère. À ce titre elle a bénéficié des allocations de chômage au taux cohabitant.

Le 19 août 2015 elle a sollicité des allocations au taux famille à charge, puisqu'elle n'habitait plus qu'avec son fils. Son frère a transféré son domicile à l'adresse . À cette adresse habitait également Monsieur S V , qui est le père d'un enfant de madame M , né le 25 septembre 2015. Lors de son audition du 18 décembre 2015 (cf. infra), madame M a déclaré que monsieur V était son partenaire.

2.

Par décision du 31 mars 2016, l'ONEm a exclu madame M du bénéfice des allocations de chômage à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les allocations perçues indûment à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 devaient être remboursées et madame M a été, à titre de sanction, exclue du droit aux allocations à partir du 4 avril 2016 pendant une période de 8 semaines.

Cette décision était motivée par le fait qu'il ressortait des informations reprises dans le moniteur belge que madame M avait, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, effectué une activité d'administrateur et de secrétaire pour le compte d'une ASBL « Kids football Academy », sans en avoir fait la déclaration.

3.

Par requête du 30 juin 2016, madame M a contesté cette décision devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles. Elle contestait avoir effectué dans le cadre de l'ASBL une activité au sens des articles 44 et 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Devant le premier juge l'ONEM a, en termes de conclusions, introduit à titre subsidiaire une demande reconventionnelle. Il demandait à dire pour droit que madame M devait être exclue du bénéfice des allocations de chômage au taux travailleur ayant charge de famille depuis le 21 août 2015, et ne pouvait être admise au bénéfice des allocations de chômage qu'au taux de travailleur cohabitant depuis cette date. Elle sollicitait la condamnation de madame M au remboursement de la différence entre les deux taux depuis le 21 août 2015.

4.

Par jugement du 20 avril 2018, notifié par pli judiciaire du 27 avril 2018, le tribunal du travail a déclaré l'action principale de madame M recevable et fondée et a annulé la décision administrative du 31 mars 2016.

Le tribunal a d'autre part déclaré l'action reconventionnelle de l'ONEm recevable et fondée. Il a condamné madame M à rembourser à l'ONEm la différence entre le taux travailleur ayant charge de famille et le taux des allocations du travailleur cohabitant, et ce à partir du 19 août 2015.

Par requête du 25 mai 2018, madame M a interjeté appel de ce jugement.

### **LA RECEVABILITÉ**

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. Il est recevable.

### **DISCUSSION**

1.

L'ONEm n'a pas formulé d'appel incident contre le jugement en tant que qu'il annulait la décision administrative contestée du 31 mars 2016. La cour doit donc uniquement statuer sur la demande reconventionnelle telle qu'elle avait été formulée devant le premier juge.

2.

Devant le premier juge, l'ONEm a motivé sa demande reconventionnelle comme suit :

« En ordre subsidiaire.

Lors de son audition du 4 décembre 2015, Madame M a reconnu avoir un enfant avec Monsieur S V . Cet enfant est né le 25 septembre 2015.

À titre subsidiaire, si par impossible le tribunal devait annuler la décision administrative querellée, le concluant demande à celui-ci de constater que Madame M ne pouvait avoir droit aux allocations de chômage au titre de travailleur ayant charge de famille depuis le 21 août 2015. Depuis le 21 août 2015, il n'apparaît nullement certain que cette dernière résidait effectivement à l'adresse indiquée dans les formulaires C1 ».

3.

Dans son jugement du 20 avril 2018, le tribunal du travail a accueilli cette demande aux motifs suivants :

« Le tribunal constate que Madame M se contente à cet égard de produire à son dossier un certificat de résidence historique duquel il ressort qu'elle est restée inscrite à l'adresse de son domicile tel que mentionné sur ses C1 successifs, depuis le 29 septembre 2011.

Ce document ne suffit cependant pas à établir de manière probante que Madame M habitait effectivement toujours à cette adresse depuis cette date, ni du reste qu'elle y résidait effectivement seul avec ses enfants, dès lors qu'il se pourrait

- soit qu'elle cohabite/ait cohabité avec Monsieur V au domicile de celui-ci durant tout ou en partie de leur relation ;
- soit que celui-ci cohabite/ait cohabité avec Madame M au domicile de celle-ci durant toute une partie de leur relation,
- soit encore que Madame M a en réalité continué à cohabiter à son domicile avec son frère ».

4.

Madame M estime que c'est à tort que le premier juge a retenu, sur base d'un faisceau d'indices, qu'elle n'établissait pas la réalité de sa résidence séparée.

En ce qui concerne son frère, elle invoque que celui-ci a résidé temporairement à l'adresse de Monsieur V et ensuite, dès le 11 septembre 2015 au Boulevard des Invalides à 1160 Bruxelles, ce qui est confirmé par un certificat de résidence ainsi que par les extraits de compte bancaires, démontrant le paiement du loyer.

En ce qui concerne Monsieur V, elle déclare n'avoir jamais cohabité avec celui-ci, qui a toujours habité et a maintenu son domicile à l'adresse rue Émile Versée.

Madame M demande la condamnation de l'ONEm à lui payer les allocations de chômage dont elle a été indûment privée pour un montant provisionnel de 1.780,80 €.

5.

D'après l'ONEm madame M n'établit pas qu'elle avait droit aux allocations au taux 'charge de famille' et qu'elle habitait exclusivement avec ses enfants à l'adresse qu'elle a renseignée depuis le 19 août 2015. Ainsi elle n'explique pas à quel endroit précis elle vit avec ses 2 enfants, quelle est la disposition du logement visé dans son contrat de bail et comment sont réparties les charges afférentes à ces enfants ou son logement. Elle ne produit pas ses extraits de compte ni les extraits de compte de Monsieur V.

6.

À l'audience, la cour a soulevé d'office la question de savoir si, saisie de la contestation d'une décision administrative déterminée de l'ONEm, ce dernier a la possibilité, sans effectuer une nouvelle enquête, d'introduire une demande reconventionnelle par laquelle il

demande le remboursement d'une partie des allocations sur une base tout à fait différente que celle qui était à la base de la décision contestée. Les parties ont eu l'occasion de se prononcer à ce sujet à l'audience et par après dans leurs répliques à l'avis du ministère public.

7.

En vertu de l'article 141 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 le directeur dans le ressort duquel le travailleur à sa résidence principale prend toutes les décisions sur le droit aux allocations. En vertu de l'article 144 § 1 (et sous réserve des exceptions reprises dans l'article 144 § 2) préalablement à toute décision de refus, exclusion ou de suspension du droit aux allocations en application de l'article 141 ou 149, le travailleur est convoqué aux fins d'être entendu dans ses moyens de défense et sur les faits qui fondent la décision. En vertu de la même disposition, une procédure d'audition est organisée.

Il résulte de ces dispositions que toute décision de récupération doit faire l'objet d'une procédure administrative préalable. Ainsi l'ONEm ne peut pas dans le cadre d'une procédure, qui fait suite à la contestation par le travailleur d'une administrative déterminée, introduire une action reconventionnelle, qui a pour fondement une décision sur le droit aux allocations de chômage qui n'a fait pas fait l'objet de la procédure administrative organisée par les articles 141 et 144 cités. Une telle démarche méconnaît les droits de défense qui ont été accordés aux chômeurs dans le cadre de la procédure administrative préalable.

8.

Il est exact, comme le souligne le ministère public dans son avis, que la jurisprudence et notamment la jurisprudence de la Cour de cassation, considèrent que, saisie de la contestation d'une décision administrative, le juge ne doit pas se limiter à un examen de la procédure administrative et peut fonder sa décision, soit sur des motifs différents de ceux qui constituaient la base de la décision, soit sur de nouvelles pièces produites (pour la première fois) dans le cadre de la procédure. Le motif en est double. Si formellement l'objet de la procédure est la contestation d'une décision administrative, l'objet réel et véritable est le droit subjectif du chômeur aux allocations qui ont fait l'objet de la décision administrative. Le juge ne peut reconnaître ce droit subjectif que s'il constate que le demandeur satisfait à toutes les conditions requises pour bénéficier de ce droit ((cf. Cass. 27.06.2005, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)). En plus les matières de la sécurité sociale et notamment l'assurance chômage, touchent à l'ordre public ce qui oblige le juge à examiner d'office toutes les conditions requises pour accorder le droit subjectif.

Ce pouvoir, accordé au juge, n'implique pas pour autant que l'organisme de sécurité sociale, dont la décision administrative est contestée, puisse introduire une action reconventionnelle, fondée sur un fait qui n'a pas fait l'objet d'une procédure administrative préalable.

La cour doit toutefois d'office examiner, sur base des éléments apportés par les parties et les règles de droit applicables, s'il peut, après l'annulation de la décision administrative contestée, restaurer l'assuré social intégralement ou partiellement dans les droits découlant de l'annulation de la décision contestée (Cass. 27.06.2005).

7.

L'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 détermine, pour fixer le montant de l'allocation journalière trois catégories de chômeurs. Il s'agit du travailleur ayant charge de famille (§1), le travailleur isolé (§2) et le travailleur cohabitant (§3). Est considéré comme travailleur isolé le travailleur qui habite seul, à l'exception du travailleur qui est visé par les dispositions spécifiques du § 1, 3° à 6°. Est considéré comme travailleur cohabitant le travailleur qui n'est pas un travailleur ayant charge de famille, ou un travailleur isolé.

En vertu de l'article 110 § 4, le travailleur ayant charge de famille et le travailleur isolé doivent rapporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen d'un document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion. Il s'agit du document C1.

8.

Conformément à l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, il y a lieu d'entendre par 'cohabitation', le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères. Selon la même disposition, une personne est jusqu'à preuve du contraire réputée habiter à l'adresse de sa résidence principale.

En vertu de l'article 1, 1° de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, dans chaque commune sont tenus des registres de la population dans lesquels sont inscrits au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents, les Belges et ..

D'après l'article 3 de la loi, la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée.

Selon l'article 7 § 5 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, la vérification de la réalité de la résidence d'une personne fixant sa résidence principale dans une commune du Royaume ou changeant de résidence en Belgique ou, le cas échéant, de la réalité du départ effectif pour l'étranger, fait l'objet d'une enquête par l'autorité locale dans les quinze jours ouvrables de la déclaration à la commune.

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que les personnes ayant des domiciles séparés ne peuvent, jusqu'à preuve contraire ; être considérés, comme des personnes cohabitantes.

9.

Il résulte des pièces déposées par madame M et du dossier administratif que pendant la période litigieuse aussi bien madame M , que Monsieur V et le frère de madame M avaient un domicile séparé. Il appartient donc en l'espèce à l'ONEm, s'il estime qu'il existe néanmoins une situation de cohabitation en fait, d'en apporter la preuve, ou du moins d'apporter des indices sérieux d'une cohabitation de fait.

Cette preuve n'est pas rapportée par l'ONEm qui apporte comme seul élément que Monsieur V est le père du dernier-né de madame M . Cet élément peut bien sûr être un « clignotant » pour l'ONEm pour démarrer une enquête, mais ne constitue pas en soi un élément ou un indice suffisant pour conclure qu'il y a eu cohabitation. Des personnes ayant une relation, et ayant un enfant commun, peuvent prendre la décision de ne pas cohabiter.

10.

En l'occurrence madame M produit ses extraits bancaires personnels. La cour ne retrouve dans ses extraits aucun indice d'une cohabitation entre madame M et Monsieur V et notamment pas d'une cohabitation au sens de l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, à savoir vivre ensemble sous le même toit et régler principalement en commun les questions ménagères.

Madame M produit également les extraits bancaires de son frère dont il résulte que celui-ci a payé régulièrement le loyer pour l'appartement dans lequel il était domicilié à partir du 11 septembre 2015.

9.

L'appel est par conséquent fondé.

Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de madame M de condamner l'ONEm au paiement d'une somme de 1.780,80 €. Cette somme représente (sous réserves) les allocations pour les 8 semaines d'exclusion dans le cadre de la décision du 31 mars 2016, annulée par le premier juge.

La cour n'est pas saisie de la contestation relative à la décision du 31 mars 2015. Si l'ONEm resterait en défaut d'exécuter le jugement du 20 avril 2018, madame M doit prendre les mesures d'exécution qui s'imposent.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR DU TRAVAIL,**

Statuant contradictoirement (747§2 du Code judiciaire).

Entendu Monsieur le substitut général H. Funck en son avis écrit, auquel il a été répliqué.

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

Déclare l'appel recevable, et fondé. Réforme le jugement dont appel et statuant à nouveau,

Déboute l'ONEm de sa demande reconventionnelle telle qu'introduite devant le premier juge.

Condamne, conformément à l'article 1017 al. 2 du Code judiciaire, l'ONEm aux dépens, évalués dans le chef de madame M jusqu'à présent à 174,94 €.

Condamne l'ONEm au paiement de la somme de 20 € à titre de contribution pour le Fonds d'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté par :

F. KENIS, conseiller,

C. VERMEERSCH, conseiller social au titre d'employeur,

Ch. BOUCHAT, conseiller social au titre d'ouvrier,

Assistés de B. CRASSET, greffier

B. CRASSET,

Ch. BOUCHAT,

C. VERMEERSCH,

F. KENIS,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 21 novembre 2019, où étaient présents :

F. KENIS, conseiller,  
B. CRASSET, greffier

B. CRASSET,

F. KENIS,