

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.10.0087.F

Y. B.,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Jacqueline Oosterbosch, avocat à la Cour de cassation,
dont le cabinet est établi à Liège, rue de Chaudfontaine, 11, où il est fait
élection de domicile,

contre

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public, dont le siège
est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le
cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de
domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 3 juin 2010 par la cour du travail de Mons.

Le conseiller Alain Simon a fait rapport.

L'avocat général délégué Michel Palumbo a conclu.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *article 7, spécialement §§ 1^{er} et 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;*
- *article 580, 2^o, du Code judiciaire ;*
- *articles 58, 59bis, 59sexies et 59septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;*
- *article 1134 du Code civil ;*
- *article 149 de la Constitution ;*
- *principe général du droit relatif au respect des droits de la défense.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt, après avoir reçu l'appel, le dit fondé, réforme le jugement entrepris et rétablit la décision du défendeur en toutes ses dispositions, aux motifs qu' « en ce qui concerne la cause du litige, les seuls faits qui doivent être retenus comme précis, pertinents et établis par rapport à l'objet de l'appel et à sa problématique juridique se résument aux éléments suivants :

- par une lettre du 25 avril 2008, la (demanderesse) a été convoquée à un troisième entretien d'évaluation ;

- il est incontestable que la [demanderesse] ne s'est pas présentée à cet entretien d'évaluation et qu'elle a par conséquent, en application de l'article 59sexies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, été reconvoquée par [lettre] recommandé[e] du 19 juin 2008 en vue de se présenter le 4 juillet 2008 à dix heures dans les services du bureau de chômage de Charleroi (...);

- il est tout aussi incontestable que ce courrier recommandé, qui n'a pas été réclamé par la (demanderesse), attirait particulièrement son attention sur :

- les documents à produire pour établir les efforts consentis en vue de retrouver un emploi ;

- la possibilité d'être reconvoquée à une date ultérieure en cas d'indisponibilité le jour prévu (avec jonction en annexe d'un formulaire à compléter pour obtenir une autre date d'entretien et un encadré réservé à l'exposé des motifs justifiant la demande) ;

- les conséquences en cas d'absence à l'entretien, que ce soit sans motif valable ou avec motif valable ;

Nonobstant ce qui précède, les services [du défendeur] n'ont pu que constater l'absence injustifiée de l'intéressée à l'entretien du 4 juillet 2008 (...), ce qui a suscité la décision initialement litigieuse du 9 juillet 2008 (...).

Les éléments qui précèdent amènent à rappeler que l'article 59sexies, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit ce qui suit : 'au plus tôt à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours le lendemain de la signature du contrat visé à l'article 59quinquies, le directeur convoque par écrit le chômeur visé à l'article 59quinquies, § 5, à un troisième entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer le respect par le chômeur de l'engagement qu'il a souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quinquies, § 5, ou, à défaut d'engagement, les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail.

La présence du chômeur à l'entretien d'évaluation est obligatoire. Il peut toutefois se faire assister par un avocat ou par un délégué d'une organisation de travailleurs qui a créé un organisme de paiement agréé.

Si le chômeur ne se présente pas à l'entretien d'évaluation, une nouvelle convocation est envoyée par lettre recommandée.

Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation, il est assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quinquies, § 5, et est exclu du bénéfice des allocations conformément aux dispositions du paragraphe 6 ...'.

Force est de constater, au regard des éléments de la cause confrontés au texte de l'article 59sexies, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, que l'administration n'a fait que respecter aussi bien la lettre que l'esprit de la disposition applicable qui d'ailleurs, de manière surabondante, rappelle un principe élémentaire du droit commun des obligations et de l'article 1134 du Code civil qui veut que les engagements auxquels on a souscrit doivent être exécutés (de bonne foi précise le troisième alinéa de cette disposition), et que certains manquements à des obligations essentielles ou élémentaires ne peuvent qu'être vus comme particulièrement graves, au point de miner globalement l'exécution des accords pris.

Il est ainsi inutile, lorsqu'un tel manquement a été constaté, de vérifier si d'autres obligations ont ou non été respectées ».

Griefs

En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 [concernant la sécurité sociale des travailleurs], le défendeur a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'assurer, avec l'aide des organismes créés à cette fin, le paiement des allocations de chômage aux chômeurs involontaires et à leur famille.

Les règles d'indemnisation du chômage sont déterminées par le titre II de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui fixe les conditions d'octroi desdites

allocations. En vertu de l'article 58, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal, le chômeur complet est ainsi tenu de rechercher activement un emploi.

Cette recherche active d'emploi fait, en vertu de l'article 59bis du même arrêté royal, l'objet d'un suivi du défendeur, compétent pour statuer sur le droit subjectif du chômeur aux allocations de chômage. Le chômeur est ainsi convoqué à différents entretiens d'évaluation et sa présence y est obligatoire.

En vertu de l'article 59sexies, § 1^{er}, de cet arrêté royal, le chômeur est convoqué à un troisième entretien en vue d'évaluer, s'il a souscrit un contrat écrit lors du second entretien, le respect de ce contrat. Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la convocation, il est assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit et est exclu du bénéfice des allocations, conformément aux dispositions du paragraphe 6, qui prévoient la sanction d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage en cas de non-respect par le chômeur de l'engagement souscrit dans le second contrat ou en cas d'efforts insuffisants pour s'insérer sur le marché du travail.

En vertu du paragraphe 7 de l'article 59sexies, la décision prise en application du paragraphe 6 produit ses effets à partir du lundi qui suit la remise à la poste du pli par lequel elle est notifiée au chômeur. Ce texte concerne toutes les décisions d'exclusion, y compris celles qui sont prises à l'égard du chômeur absent. Cette décision doit faire mention de la possibilité pour le chômeur d'introduire un recours auprès de la commission administrative nationale dans le délai et selon les modalités prévus à l'article 59septies de l'arrêté royal.

Aux termes de cet article 59septies, le chômeur peut introduire ce recours administratif contre la décision visée à l'article 59sexies, § 7, s'il estime avoir respecté l'engagement souscrit dans le contrat ou avoir fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, ou s'il est atteint d'une inaptitude de 33 p.c. au moins. Lorsque ce recours est déclaré fondé, la décision du directeur visée au paragraphe 6 est annulée. L'article 59septies ne fait aucune distinction selon que le chômeur était présent à l'entretien et que le directeur décide que le contrat souscrit lors du deuxième entretien n'a pas été

respecté ou qu'il était absent à l'entretien et a été assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit.

L'article 59sexies, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté royal, qui assimile le chômeur absent lors du troisième entretien à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit lors du deuxième entretien, ne peut ainsi être lu isolément des dispositions du paragraphe 6, du même article, auquel il renvoie, du paragraphe 7, qui concerne toutes les décisions visées au paragraphe 6, et de l'article 59septies qui organise le recours devant la commission administrative nationale à l'encontre de toutes les décisions visées à l'article 59sexies, § 7.

Il ne peut dès lors être déduit ni de « la lettre » et de « l'esprit » de l'article 59sexies, § 1^{er}, de l'arrêté royal ni de l'ensemble de la réglementation sur le contrôle du comportement de recherche active du chômeur, que l'absence de celui-ci au troisième entretien serait « particulièrement grav(e) au point de miner globalement l'exécution des accords pris » et rendrait « inutile (...) de vérifier si d'autres obligations ont ou non été respectées ».

En vertu des articles 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et 580, 2^o, du Code judiciaire, les litiges ayant pour objet des droits résultant de la réglementation en matière de chômage sont de la compétence du tribunal du travail qui exerce un contrôle de pleine juridiction sur le respect, par le chômeur, des conditions d'octroi des allocations. Le recours devant la commission administrative nationale est facultatif et l'absence de recours n'a aucune conséquence sur l'action du chômeur devant le tribunal du travail.

Première branche

Il se déduit de l'ensemble de ces dispositions que les juridictions du travail ont, même lorsque le chômeur était absent à l'entretien, compétence pour vérifier la légalité de la décision d'exclusion prise à l'issue du troisième entretien au regard de la condition d'octroi des allocations de chômage qu'est la recherche active d'emploi et plus particulièrement, lorsqu'un contrat a été

souscrit au cours du second entretien, le respect dudit contrat. En d'autres termes, la présence du chômeur à l'entretien n'est pas érigée en condition supplémentaire d'octroi. Son absence a uniquement pour conséquence de présumer que la condition d'octroi qu'est la recherche active d'emploi n'a pas été respectée au cours de la période d'évaluation concernée par le troisième entretien, ce qui permet au directeur d'appliquer la sanction d'exclusion.

L'arrêt, qui décide qu'il est inutile, lorsqu'un manquement à l'obligation élémentaire, essentielle, de donner suite à la convocation au troisième entretien est constaté, de vérifier si d'autres obligations ont ou non été respectées, qui ne vérifie pas si, comme le soutenait la demanderesse, celle-ci a rempli les obligations prévues par le deuxième contrat et qui, dans son exposé des faits et antécédents de la cause, retient que « les seuls faits qui doivent être retenus comme précis, pertinents et établis, par rapport à l'objet de l'appel et à sa problématique juridique se résument aux éléments suivants », ne reprenant pas parmi ces éléments le respect par la demanderesse du deuxième contrat, viole, partant, les articles 7, spécialement §§ 1^{er} et 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, 580, 2^o, du Code judiciaire, 58, 59bis, 59sexies et 59septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

À tout le moins, à défaut de procéder à cette vérification, il ne permet pas à la Cour de cassation d'exercer son contrôle sur la légalité de sa décision de rétablir en toutes ses dispositions l'acte administratif entrepris excluant la demanderesse du bénéfice des allocations de chômage (violation de l'article 149 de la Constitution).

Deuxième branche

Les conditions d'octroi des allocations de chômage sont déterminées par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et il n'appartient pas aux cours et tribunaux du travail d'ajouter des conditions d'octroi desdites allocations en se fondant sur le droit commun des obligations et plus particulièrement sur l'article 1134 du Code civil.

En tant qu'il se fonde sur cette disposition pour rétablir la décision du défendeur en toutes ses dispositions, l'arrêt viole, partant, tant les articles 7, § 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 visées au moyen que l'article 1134 du Code civil.

Troisième branche

Dans ses conclusions d'appel, la demanderesse soutenait que « comme le relève le tribunal [du travail] et cela n'est d'ailleurs pas contesté par (le défendeur), le contrat est entièrement respecté.

En effet, ce contrat (période d'évaluation du 16 août 2007 au 3 juillet 2008) prévoyait trois engagements :

- premier engagement : recontacter le Forem dans les trente jours : engagement respecté : la (demanderesse) a pris contact par téléphone avec le Forem le 16 août 2007 à 11h05 et a eu un entretien individuel le 19 septembre 2007 ;

- deuxième engagement : se renseigner sur les possibilités de formation de remise à niveau en français : engagement respecté : en effet, la (demanderesse) suit une formation en alphabétisation depuis le 29 janvier 2008 (fin le 27 novembre 2008) ;

- troisième engagement : rédiger un curriculum vitae dactylographié et retravailler la lettre de motivation : engagement respecté avec l'aide du service S.O.S. dépannage ».

Le défendeur n'a pas, dans le cours de la procédure devant les juridictions du travail, contesté ces éléments de fait qui ont été retenus par le premier juge. S'il doit être interprété en ce sens qu'il décide, sans ordonner la réouverture des débats, que la demanderesse n'a pas respecté le second contrat, l'arrêt, qui soulève d'office cette contestation, viole, partant, le droit de défense de la demanderesse (violation du principe général du droit relatif au respect des droits de la défense).

À tout le moins, à défaut de préciser pour quel motif les éléments de fait relatifs à la bonne exécution du second contrat, invoqués par la demanderesse, ne sont pas établis, l'arrêt ne permet pas à la Cour de cassation d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision (violation de l'article 149 de la Constitution).

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

L'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs charge l'Office national de l'emploi, le défendeur, d'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.

En vertu de l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le chômeur complet doit, pour bénéficier des allocations de chômage, rechercher activement un emploi.

Conformément à l'article 59bis, § 1^{er}, de l'arrêté royal, le directeur du bureau régional de l'Office national de l'emploi suit le comportement de recherche active d'emploi du chômeur complet. Les articles 59bis à 59decies organisent la procédure de suivi.

Dans les cas visés à l'article 59quater, § 5, lorsque le directeur constate que le chômeur n'a pas fourni d'efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, et à l'article 59quinquies, § 5, lorsque le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat visé à l'article 59quater, § 5, le chômeur est invité à souscrire un contrat écrit dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants.

Suivant l'article 59sexies, § 1^{er}, le directeur convoque le chômeur en vue d'évaluer le respect de l'engagement souscrit dans le contrat visé à l'article

59quinquies, § 5, ou, à défaut pour le chômeur d'avoir souscrit le contrat prévu aux articles *59quater*, § 5, ou *59quinquies*, § 5, les efforts fournis pour s'insérer sur le marché du travail.

L'article *59sexies*, § 6, exclut le chômeur du bénéfice des allocations, dans la mesure qu'il détermine, en cas de non-respect de l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article *59quinquies*, § 5, ou en cas d'efforts insuffisants pour s'insérer sur le marché du travail.

L'article *59sexies*, § 7, prévoit que la décision prise en application du § 6 mentionne la possibilité d'introduire un recours administratif auprès de la commission administrative nationale, et l'article *59septies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, que ce recours peut être introduit par le chômeur, s'il est d'avis d'avoir respecté l'engagement souscrit dans le contrat visé aux articles *59quater*, § 5, ou *59quinquies*, § 5, ou, à défaut d'avoir souscrit pareil engagement, s'il est d'avis d'avoir fourni les efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, pendant la période qui a suivi l'entretien d'évaluation visé aux articles *59quater* ou *59quinquies*.

Il résulte de ces dispositions que, pour bénéficier des allocations, le chômeur doit rechercher activement un emploi et ce, le cas échéant, conformément à l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article *59quinquies*, § 5.

L'article *59sexies*, § 1^{er}, alinéa 4, dispose que si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation à l'entretien d'évaluation prévu à ce paragraphe, il est assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit et est exclu du bénéfice des allocations de chômage conformément aux dispositions de l'article *59sexies*, § 6.

L'article *59sexies*, § 1^{er}, alinéa 4, précité, ne fait pas de la suite, donnée par le chômeur à la seconde convocation du directeur, une condition du droit aux allocations, distincte de la condition de rechercher un emploi, le cas échéant conformément à l'engagement souscrit dans le contrat écrit.

Lorsque, sur la base de cette disposition, l'Office national de l'emploi exclut le chômeur du bénéfice des allocations et que le chômeur conteste cette

décision, il naît entre celui-ci et l'Office une contestation sur le droit du chômeur aux allocations dont il est exclu.

En vertu de l'article 580, 2°, du Code judiciaire, le jugement de cette contestation relève de la compétence du tribunal du travail.

Saisi de pareille contestation, le tribunal contrôle la légalité de la décision d'exclusion et statue sur les droits du chômeur aux allocations dont il est exclu.

L'arrêt constate que le défendeur a exclu la défenderesse du bénéfice des allocations sur la base de l'article de l'article 59*sexies*, § 1^{er}, alinéa 4, et que la demanderesse conteste cette décision.

En se bornant, pour rejeter le recours de la demanderesse contre la décision prise par le défendeur sur la base de l'article 59*sexies*, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêt royal, à constater que la demanderesse s'était abstenue sans motif valable de donner suite à la seconde convocation, sans examiner si elle avait recherché activement un emploi conformément à l'engagement qu'elle avait souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59*quinquies*, § 5, l'arrêt viole les dispositions légales précitées.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Sur les autres griefs :

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le défendeur aux dépens ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Bruxelles.

Les dépens taxés à la somme de nonante-quatre euros nonante-deux centimes envers la partie demanderesse et à la somme de deux cent quatre-vingt-six euros vingt-six centimes envers la partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Paul Mathieu, les conseillers Sylviane Velu, Martine Regout, Alain Simon et Mireille Delange, et prononcé en audience publique du vingt-trois mai deux mille onze par le président de section Paul Mathieu, en présence de l'avocat général délégué Michel Palumbo, avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

M.-J. Massart

M. Delange

A. Simon

M. Regout

S. Velu

P. Mathieu