



Expédition

Numéro du répertoire 2024 /
R.G. Trib. Trav. 21/454/A
Date du prononcé 4 avril 2024
Numéro du rôle 2023/AN/53
En cause de : CAPAC C/ ONEM

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Namur

CHAMBRE 6-B

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

Sécurité sociale des travailleurs salariés – chômage – rejet des dépenses par l'ONEM – récupération de l'indu par l'organisme de paiement en cas d'erreur de celui-ci – illégalité de l'arrêté royal du 30 avril 1999 – application des articles 17 de la charte de l'assuré social et 1382 du Code civil

EN CAUSE :

La Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, dont les bureaux sont établis à 1210 BRUXELLES, rue de Brabant, 62, inscrite à la BCE sous le numéro 0206.732.536
partie appelante, ci-après la CAPAC
représentée par Monsieur I porteur de procuration

CONTRE :

1. Monsieur *,**

partie intimée, ci-après Monsieur N.,
comparaissant par Maître F L, avocat à 5500 DINANT

2. L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, inscrit à la BCE sous le numéro 0206.737.484, dont le siège est situé à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie intimée, ci-après l'ONEM,
comparaissant par Maître V D, avocate à 5070 FOSSES-LA-VILLE

•
• •

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 7 mars 2024, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 10 mars 2023 par le tribunal du travail de Liège, division Dinant, 6^e chambre (R.G. n° 21/454/A), ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la cour du travail de Liège, division Namur, le 12 avril 2023 et notifiée aux parties intimées par pli judiciaire le 13 avril 2023 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 mai 2023 ;

- l'ordonnance rendue le 16 mai 2023, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 7 mars 2024 ;
- les conclusions, conclusions de synthèse et ultimes conclusions de synthèse de Monsieur N., remises au greffe de la cour respectivement les 13 juin, 12 octobre 2023, et 15 janvier 2024 ;
- les conclusions de l'ONEM, remises au greffe de la cour le 14 août 2023 ;
- les conclusions principales et conclusions de synthèse de la CAPAC, remises au greffe de la cour respectivement les 29 août et 15 décembre 2023 ;
- le dossier de pièces déposé par Monsieur N. au greffe de la cour le 13 juin 2023 et celui remis au greffe de la cour le 12 octobre 2023 et enfin celui remis au greffe de la cour le 15 janvier 2024 ;
- le dossier de pièces de la CAPAC remis au greffe de la cour le 29 août 2023 et celui remis au greffe de la cour le 15 décembre 2023 ;
- le dossier de l'ONEM déposé au greffe de la cour le 6 mars 2024 ;
- la procuration déposée par la CAPAC à l'audience du 7 mars 2024

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 7 mars 2024.

Monsieur É V , substitut général, a donné son avis oralement après la clôture des débats à l'audience publique du 7 mars 2024.

La CAPAC a répliqué oralement à cet avis tandis que les autres parties n'ont pas souhaité répliquer.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

I. LES ANTÉCÉDENTS DU LITIGE

Par requête introductive d'instance du 3 décembre 2021, Monsieur N. a contesté 6 décisions du 3 septembre 2021 par lesquelles la CAPAC :

- Lui réclame (par 2 décisions distinctes) le remboursement des sommes de 494,41 € pour le mois de mars 2020, sur base des motivations suivantes :
« Vous ne pouviez pas prétendre à ces allocations. Vous avez 2 contrats différents chez le même employeur et nous avons reçu doublement la DRS (déclaration électronique). »
« Vous ne pouviez pas prétendre à ces allocations étant donné que vous avez été admis par l'ONEM au chômage temporaire sur base d'un ½ temps. De ce fait, le calcul de votre allocation n'est pas le même. »

- Lui réclame le remboursement des sommes de 633,81 € pour le mois d'avril 2020, 505,19 € pour mai 2020, 128,60 € pour juin 2020, et 346,81 € pour octobre 2020, sur base de la motivation suivante :
- « *Vous ne pouviez pas prétendre à ces allocations étant donné que vous avez été admis par l'ONEM au chômage temporaire sur base d'un ½ temps. De ce fait, le calcul de votre allocation n'est pas le même.* »

Par jugement du 10 mars 2023, le tribunal du travail a considéré en substance que :

- La CAPAC reconnaît avoir commis deux erreurs dans la gestion du dossier de Monsieur N. ;
- Les allocations perçues indûment dans ce cadre ne peuvent être récupérées, en application de l'article 17 de la charte de l'assuré social : Monsieur N., au vu de la complexité de la réglementation en matière de calcul d'allocations de chômage, qui plus est dans une période où les allocations de chômage avaient été revues à la hausse dans le cadre des mesures COVID, ne pouvait pas se rendre compte de l'erreur commise dans le calcul de la régularisation ;
- L'erreur de calcul de la CAPAC a causé à Monsieur N. un préjudice moral qui peut être fixé *ex aequo et bono* à 250 €.

Les premiers juges ont dès lors :

- Déclaré la demande recevable et partiellement fondée ;
- Annulé les décisions litigieuses ;
- Dit pour droit que les sommes perçues indûment ne doivent pas être remboursées à la CAPAC ;
- Condamné la CAPAC à des dommages et intérêts en faveur de Monsieur N., évalués *ex aequo et bono* à la somme de 250 € ;
- Condamné la CAPAC aux frais et dépens de la procédure, soit la somme de 327,96 € à titre d'indemnité de procédure, et la somme de 22 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Il s'agit du jugement attaqué.

Par son appel, la CAPAC sollicite :

- Au principal sur la récupération :
 - Les récupérations doivent être confirmées sur base de l'article 14 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid ;
 - La confirmation des récupérations des allocations de chômage payées indûment par la CAPAC en ce que les décisions prises dans le cadre de la procédure de vérification des dépenses ne sont pas des décisions nouvelles

au sens des articles 17 et 18 de la Charte de l'assuré social au regard des articles 18*bis* de la Charte et 166 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage et en conséquence que soit ordonnée les récupérations des allocations indues en application de l'article 167, §§ 1 et 2 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage ;

- Subsidiairement sur la récupération :
 - Qu'il soit dit pour droit que Monsieur N. savait ou devait savoir que les sommes perçues étaient indues et par conséquent que soit confirmée la récupération des montants litigieux ;
- Sur les dommages et intérêts :
 - Qu'il soit dit pour droit que la CAPAC ne peut être condamnée à des dommages et intérêts en faveur de Monsieur N., les circonstances ayant donné lieu au retard de certains paiements et les erreurs intervenues dans le traitement du son dossier étant indépendantes de la volonté de la CAPAC et dues aux impacts de la crise COVID sur son fonctionnement ;
 - Qu'il soit dit pour droit que l'appel de la CAPAC n'est pas téméraire et vexatoire ;
 - Qu'il soit statué comme de droit quant aux dépens.

Monsieur N., qui a formé un appel incident par voie de conclusions le 13 juin 2023, demande pour sa part :

- La confirmation du jugement dont appel en ce qu'il annule les décisions litigieuses ;
- La condamnation de la CAPAC au paiement de la somme de 5 000 € à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice financier et moral qu'il a subi ;
- La condamnation de la CAPAC au paiement des entiers frais et dépens.

L'ONEM sollicite pour sa part que l'appel soit déclaré recevable, mais non fondé, et qu'il soit statué comme de droit quant aux dépens.

II. - LA RECEVABILITÉ DES APPELS

Le jugement d'appel a été notifié par pli judiciaire aux parties par le greffe du tribunal du travail le 17 mars 2023.

L'appel principal, formé le 12 avril 2023, l'a été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel sont également remplies.

L'appel principal est dès lors recevable.

Il en va de même de l'appel incident.

III. - LES FAITS

Monsieur N. a été engagé par le même employeur dans le cadre de 2 contrats de travail d'employé à temps partiel, et ce au regard de deux unités d'établissement distinctes :

- En qualité de chef de bar à raison de 12,50 heures par semaine ;
- En qualité de cadre pour des tâches dans le cadre d'une activité dans le secteur des assurances à raison de 12,50 heures par semaine.

Lors de la crise sanitaire, Monsieur N. sera mis en chômage temporaire COVID du 14 mars 2020 au 30 juin 2022 pour l'activité dans le secteur des assurances, et du 14 mars au 7 juin 2020 puis du 18 octobre 2020 au 8 mai 2021 pour l'activité de chef de bar.

La CAPAC, qui recevra une DRS pour chacun des contrats du secrétariat social de l'employeur de Monsieur N., ne tiendra cependant compte que de l'une d'entre elles.

Interpellée par Monsieur N. qui s'étonne alors de la modicité des allocations de chômage qu'il perçoit, la CAPAC introduit le 11 août 2020 une demande de révision auprès de l'ONEM afin qu'il soit tenu compte des deux occupations.

Le 22 octobre 2020, l'ONEM autorisera la CAPAC à procéder au paiement des allocations en tenant compte des deux contrats.

Le 2 décembre 2020, la CAPAC régularisera la situation par le versement d'un complément relatif aux mois de mars, avril, mai, juin et octobre 2020.

Cette régularisation ayant erronément été réalisée sur base d'un temps plein alors que Monsieur N. cumulait deux contrats à temps partiel, l'ONEM en rejettera une partie, ce fait étant à l'origine des décisions litigieuses.

IV. - LE FONDEMENT DE L'APPEL

La position de la CAPAC

La CAPAC fait valoir en substance que :

- Les récupérations doivent être confirmées :
 - Sur base de l'article 14 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid ;
 - Les décisions prises dans le cadre de la procédure de vérification des dépenses ne sont pas des décisions nouvelles au sens des articles 17 et 18 de la Charte de l'assuré social au regard de l'article 18bis de la Charte et 166 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage, en conséquence de quoi il

- y a lieu d'ordonner les récupérations des allocations indues en application de l'article 167, §§ 1 et 2 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage ;
- À titre subsidiaire, car Monsieur N. savait ou devait savoir que les sommes perçues étaient indues ;
 - Elle ne peut être condamnée à des dommages et intérêts en faveur de Monsieur N., au regard de la situation de force majeure qu'elle traversait durant la crise COVID ;
 - Sa procédure n'est pas téméraire et vexatoire, n'étant pas dénuée de fondement juridique.

La position de Monsieur N.

Monsieur N. fait valoir en substance :

- Un manque de clarté tant dans les décisions de la CAPAC que dans les montants réclamés qui diffèrent de ce qu'il a effectivement reçu et des décisions de rejet de l'ONEM ;
- Qu'il avait bien droit aux allocations de chômage pour ses deux tiers temps et non pas pour un mi-temps ;
- Que la CAPAC ayant reconnu deux erreurs lors de la gestion de son dossier, l'annulation des décisions litigieuses doit être confirmée ;
- Qu'il ne ressort d'aucun élément objectif du dossier qu'il savait ou devait savoir qu'il n'avait pas droit aux allocations de chômage qui lui ont été payées par la CAPAC ;
- Que le fait d'exécuter une décision de l'ONEM ne permet pas de déroger à la règle fondamentale voulue par le législateur et qui repose sur la sécurité et sur la protection juridique des assurés sociaux ;
- Que la CAPAC ne peut se fonder sur les articles 166 et 167 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 afin de justifier juridiquement la récupération des allocations de chômage, étant donné l'illégalité de l'arrêté royal du 30 avril 1999, et si par impossible, la cour de céans devait aboutir à l'application des articles 166 et 167 de l'arrêté royal, il sollicite de celle-ci l'application du §1^{er}, 4° de l'article 167 ;
- Que si le tribunal a reconnu que les manquements de la CAPAC lui ont causé un préjudice moral, le montant retenu par les premiers juges ne prend pas suffisamment en compte les difficultés du litige et le fait que la CAPAC n'exerce pas son droit d'agir en justice de manière prudente et diligente.

La position de l'ONEM

L'ONEM fait valoir en substance :

- La CAPAC a reconnu avoir commis deux erreurs dans la gestion du dossier de Monsieur N. à savoir, ne pas avoir tenu compte de la deuxième DRS et avoir commis une erreur de calcul lorsqu'elle a reçu l'autorisation de paiement ;
- C'est à bon droit que l'ONEM a rejeté les dépenses, le calcul de régularisation ayant été effectué sur base d'un temps plein et non sur base de temps partiels ;
- C'est à bon droit que le premier juge a estimé devoir faire application de l'article 17 de la charte de l'assuré social dans le cas présent.

La décision de la cour du travail

a) Quant à la récupération

Textes et principes applicables

En vertu de l'article 142, § 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le directeur du bureau de chômage prend toutes les décisions sur le droit aux allocations.

En application de l'article 24, § 2, deuxième alinéa du même texte, l'organisme de paiement a notamment pour mission de payer au travailleur les allocations et les autres prestations qui lui reviennent, sur base des indications mentionnées sur la carte d'allocations visée à l'article 146 et en se conformant aux dispositions légales et réglementaires.

L'article 160, § 1^{er} de l'arrêté royal dispose que :

- L'organisme de paiement ne peut payer des allocations que sur base d'une carte d'allocations valable qui accorde le droit aux allocations ;
- L'organisme de paiement paie les allocations en se conformant aux dispositions légales et réglementaires. Il ne peut payer aucune allocation pour les périodes pendant lesquelles le chômeur n'était pas inscrit comme demandeur d'emploi alors qu'il y était obligé ;
- L'organisme de paiement calcule le nombre d'allocations conformément aux articles 99 et 109, sur base de la carte de contrôle et des pièces justificatives dont l'usage est imposé par les instructions de l'ONEM.

Il résulte de ces dispositions que c'est l'ONEM qui prend les décisions relatives au droit aux allocations de chômage et que les organismes de paiement exécutent ces décisions. À cet effet, l'ONEM mentionne sa décision sur une carte d'allocations C2 qui est remise à l'organisme de paiement.

Durant la période sanitaire, les organismes de paiement ont cependant été autorisés à payer des allocations de chômage sur base des déclarations électroniques de chômage temporaire sans contrôle préventif de l'ONEM, sous réserve d'une vérification ultérieure des dépenses

pouvant entraîner une récupération de l'indu, sur base de l'article 14 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, qui disposait que :

«Par dérogation à l'article 160 de [l'arrêté royal du 25 novembre 1991], l'organisme de paiement peut, pour le travailleur qui a introduit une demande visée à l'article 133, § 1^{er}, 4^o, de ce même arrêté royal et qui est en chômage temporaire étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application des articles 26, 51 ou 77/4 de la loi du 3 juillet 1978 précitée, sans disposer des pièces justificatives requises pour le mois calendrier concerné, payer des allocations provisoires au travailleur qui en fait la demande.

À cette fin, le travailleur est tenu d'introduire une demande au moyen d'un formulaire dont la teneur et le modèle sont fixés par l'Administrateur général visé à l'article 3 de ce même arrêté royal.

Le montant journalier des allocations provisoires correspond au montant journalier minimum visé à l'article 115, § 4, de ce même arrêté royal.

Au moment d'introduire les pièces requises, l'organisme de paiement procède, le cas échéant, au paiement d'un complément ou à la récupération du montant indu ».

Conformément à l'article 26 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, les organismes de paiement sont responsables des sommes qui leur sont avancées par l'ONEM pour le paiement des allocations et doivent en justifier l'emploi.

Dans ce contexte, les paiements effectués par les organismes de paiement sont soumis à la vérification de l'ONEM. Lors de cette vérification, l'ONEM contrôle si les paiements ont été effectués conformément aux missions et à la réglementation. Le mécanisme d'introduction et de vérification des paiements effectués par les organismes de paiement est réglé à l'article 164 de l'arrêté royal. La vérification des paiements selon la procédure décrite à l'article 164 de l'arrêté royal peut conduire l'ONEM au rejet des dépenses effectuées par l'organisme de paiement.

Le rejet des dépenses par l'ONEM implique que les montants rejetés doivent, en principe, être recouverts auprès du chômeur par l'organisme de paiement.

À cet égard, si le principe repris à l'article 169, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est que *« toute somme perçue indûment doit être remboursée »*, et si cette disposition s'applique tant aux demandes de récupération de l'ONEM qu'à celles émanant des organismes de paiement, l'article 167 de l'arrêté royal détermine la mesure dans laquelle l'organisme de paiement est responsable des paiements effectués et les hypothèses dans lesquelles il peut récupérer les paiements effectués en ces termes :

« § 1^{er}. L'organisme de paiement est responsable :

1° des erreurs qu'il a commises dans le calcul du montant des allocations revenant au chômeur ;

2° des paiements qu'il a effectués sans carte d'allocations valable qui accorde le droit aux allocations ;

3° des paiements qu'il a effectués en ne se conformant pas aux dispositions légales et réglementaires ;

4° des paiements qu'il a effectués et qui ont été rejetés ou éliminés par le bureau du chômage exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement, notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau du chômage en dehors du délai réglementaire.

En aucun cas, l'organisme de paiement n'est responsable des paiements erronés qui sont dus au fait du chômeur.

§ 2. Dans les cas visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2° et 3° et 5°, l'organisme de paiement peut poursuivre à charge du chômeur la récupération des sommes payées indûment.

Dans le cas visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, l'organisme de paiement ne peut pas poursuivre la récupération des sommes payées à charge du chômeur. S'il y a contestation sur le montant de la somme due ou sur la responsabilité de l'organisme de paiement, la partie la plus diligente en saisit le directeur, qui statue après avoir entendu les parties intéressées. Le chômeur et l'organisme de paiement sont informés par écrit de la décision.

§ 4. L'organisme de paiement doit payer au bénéficiaire les allocations qui lui sont dues et qui n'ont pas pu lui être payées ou dont la récupération a été ordonnée par le directeur ou par la juridiction compétente en raison de sa négligence ou de sa faute, notamment si des documents ont été transmis tardivement au bureau du chômage. [...] ».

S'agissant de l'hypothèse visée par l'article 167, § 1^{er}, 4° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la Cour de cassation¹ considère que cette disposition n'interdit la récupération de l'indu que lorsque le droit du travailleur aux allocations de chômage auxquelles correspond la dépense rejetée ou éliminée existe indépendamment de la faute ou de la négligence de l'organisme de paiement.

Par ailleurs, selon l'article 17, alinéa 1^{er} de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social, la rectification d'une décision entachée d'une erreur de droit ou matérielle produit ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, soit en principe avec effet rétroactif, l'alinéa 2 du même texte disposant cependant que lorsque l'erreur à l'origine de la rectification est due à l'institution de sécurité sociale, la rectification ne produit ses effets que le premier jour du mois qui suit la notification de la nouvelle décision si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu précédemment.

¹ Cass., 9 juin 2008, *J.T.T.*, 2008, p.377 ; voir également : Cass., 27 septembre 2010, *J.T.T.*, 2010, p. 433 et Cass., 6 juin 2016, S.12.0028.F, www.terralaboris.be.

La rectification qui intervient à la suite d'une erreur commise par une institution de sécurité sociale opère ainsi en principe sans effet rétroactif lorsqu'elle est défavorable à l'assuré social, en manière telle que celui-ci peut conserver les allocations qui lui ont été payées indûment avant la rectification.

Selon le 3^e alinéa de l'article 17 de la Charte de l'assuré social, la rectification opère néanmoins toujours avec effet rétroactif « *si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation* ». Cette dernière disposition vise « *essentiellement l'hypothèse de la fraude, du dol ou du cas dans lequel l'assuré social s'est abstenu de procéder à une déclaration qui lui incombe, soit en vertu de la législation applicable, soit en vertu d'un engagement antérieur* »².

L'article 18bis de la Charte précise toutefois que « *le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits, prise à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, n'est pas considérée comme une nouvelle décision pour l'application des articles 17 et 18* ».

En exécution de cette disposition, l'article 166, alinéa 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié par l'article 16 de l'arrêté royal du 30 avril 1999 adaptant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage à la charte de l'assuré social, dispose que les décisions visées à l'article 164 du même arrêté ne sont pas considérées comme de nouvelles décisions pour l'application des articles 17 et 18bis de la Charte.

En conséquence, en application de ce dernier texte, l'article 17 de la Charte ne peut être invoqué pour refuser à l'organisme de paiement le droit de récupérer les allocations indûment payées ayant donné lieu à une décision de l'ONEM de rejet de dépenses³.

La Cour constitutionnelle, en un arrêt du 2 juin 2010⁴, a considéré que l'article 18bis de la Charte de l'assuré social ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, tandis que la Cour de cassation, en un arrêt du 6 juin 2016⁵, en a décidé de même en ce qui concerne les articles 166, alinéa 2 et 167, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

² H. Mormont et J. Martens, « La révision des décisions administratives et la récupération de l'indu dans la Charte de l'assuré social », in *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Kluwer, *Études pratiques de droit social*, 2008/1, n° 75, p. 69.

³ M. Simon, "Erreur de l'organisme de paiement des allocations de chômage : récupération de l'indu et responsabilité », *J.T.T.*, 2017, pp. 197-198 ; en ce sens, Cass., 9 juin 2008, *J.T.T.*, 2008, p.377.

⁴ C. C., arrêt n° 67/2010.

⁵ Cass., 6 juin 2016, S.12.0028.F, www.terralaboris.be.

La cour de céans se rallie à cette jurisprudence des deux cours suprêmes, pour les mêmes raisons que celles exposées par la doctrine⁶ pour laquelle :

« Il nous semble qu'il faut revenir au fondement du système. À notre sens, celui-ci n'est pas de responsabiliser les organismes de sécurité sociale en leur imposant l'obligation de résultat (voire de garantie) de payer sans aucune erreur ce qui revient à l'assuré social. À notre sens, une telle conception déséquilibrerait dans l'autre sens la justice distributive, en attribuant à des allocataires sociaux qui ont la "chance" d'être victimes de telles erreurs des droits supérieurs à ceux que détermine leur situation sociale.

Le principe de la Charte est de garantir la sécurité juridique — de "respecter les attentes légitimes" — de l'assuré social face à des décisions prises en connaissance de cause, sans aucune faute de la part de l'assuré social lui-même, et dont le caractère erroné devait échapper à un assuré social, même normalement prudent et diligent. »

D'autre part, l'article 3, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose notamment au pouvoir exécutif, hors les cas d'urgence spécialement motivés, de soumettre à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous projets d'arrêtés réglementaires.

L'article 3bis exclut d'invoquer cette exception de l'urgence pour des projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. L'urgence peut justifier l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État ou une consultation dans un très court délai (délai de 3 jours porté à 5 jours selon l'article 84 desdites lois coordonnées).

Une demande d'avis, sans motivation de l'urgence, peut également être sollicitée dans un délai d'un mois (même article 84 des lois coordonnées).

La régularité de la motivation spéciale invoquée par l'autorité est soumise au contrôle *a posteriori* de la section d'administration du Conseil d'État qui serait saisi d'un recours en annulation et des cours et tribunaux, en vertu de l'article 159 de la constitution.

Ce contrôle relève de l'ordre public.

La motivation spéciale de l'urgence doit être contenue dans le préambule de l'acte réglementaire et doit répondre à trois conditions :

- une condition de forme étant la présence même d'une motivation de l'urgence ;
- une première condition de fond étant l'exactitude du motif invoqué, notamment au regard de la préparation par nature diligente de cet acte (la date des avis préalables

⁶ P. Palsterman, "La non rétroactivité des décisions en défaveur de l'assuré social – l'application incohérente d'un principe mal défini », *Chron. D.S.*, 2008, p.558.

- étant un indice de diligence) ou, a posteriori, par la parution de l'acte réglementaire qui doit être tout aussi rapide ;
- une seconde condition de fond étant la pertinence du motif invoqué.

L'appréciation de ces conditions est sévère s'agissant d'une exception et l'obstacle ne sera pas surmonté si la motivation présente des allures tautologiques ou stéréotypées ; des circonstances particulières idoines doivent être développées⁷.

Application

En l'espèce, les décisions de la CAPAC visent à récupérer des montants qui ont été rejetés par l'ONEM à l'occasion de la vérification des dépenses.

Aucun grief n'est formulé à l'encontre de cette décision de rejet des dépenses de l'ONEM, de sorte que l'ONEM doit être mis hors cause.

La cour relève en premier lieu que les paiements litigieux sont intervenus à la suite d'une demande de révision de la CAPAC, sur base d'une carte d'allocations C2 qui lui a été remise le 22 octobre 2020 par l'ONEM, et non pas dans le cadre de la procédure particulière de l'article 14 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, qui ne peut donc servir de base à la récupération de l'indu en l'espèce.

Il ressort par ailleurs de ce qui a été exposé ci-dessus que ce paiement a été rejeté en raison d'une erreur de calcul de la CAPAC, et parce que Monsieur N. n'avait pas droit aux montants qui lui ont été alloués, mais seulement à un montant moins élevé.

Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation citée *supra*⁸, force est dès lors de constater que l'on se trouve ici dans l'hypothèse visée par l'article 167, § 1^{er}, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui autorise la récupération à charge du chômeur par l'organisme de paiement.

La cour a par ailleurs déjà indiqué qu'elle se ralliait à la jurisprudence des cours constitutionnelle et de cassation dont référence ci-dessus, qui ont considéré que ni l'article 18*bis* de la Charte de l'assuré social, ni les articles 166, alinéa 2 et 167, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'engendrent de discrimination.

En revanche, la cour de céans, tout comme les premiers juges, ne peut que constater l'illégalité au regard des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de l'arrêté royal du 30 avril

⁷ F. Étienne et B. Graulich, « Le respect des formalités de consultation de la section de législation du Conseil d'État dans la réglementation du chômage » in *Actualités de la sécurité sociale - évolution législative et jurisprudentielle*, Commission Université-Palais, Larcier, 2004, pp. 431 à 440.

⁸ Cass., 9 juin 2008, *J.T.T.*, 2008, p.377 ; voir également : Cass., 27 septembre 2010, *J.T.T.*, 2010, p. 433 et Cass., 6 juin 2016, S.12.0028.F, www.terralaboris.be.

1999 qui a modifié l'article 166 de l'AR chômage en ce qu'il exclut du champ d'application de l'article 17, alinéa 2 de la Charte de l'assuré social les décisions prises sur base de l'article 164 du même arrêté dans le cadre du contrôle des dépenses réalisé par l'ONEM.

En effet, l'urgence invoquée dans le préambule de l'arrêté royal de 30 avril 1999 pour obtenir un avis dans un délai réduit est motivée par la circonstance « ... *que la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 de sorte que les mesures d'exécution doivent aussi produire leurs effets le 1^{er} janvier 1997, pour autant qu'il soit possible matériellement ; que les différentes institutions de sécurité sociale devaient rédiger les projets d'arrêtés pour leur secteur afin d'adapter leur réglementation aux dispositions de la charte ; que pour assurer l'exécution de cette loi dans le secteur de l'assurance-chômage et afin de garantir la protection de l'assuré social visée par le législateur par le biais de la charte, il est indispensable que le présent arrêté soit pris dans les délais le plus brefs* »⁹.

Le Conseil d'État s'est prononcé le 9 mars 1999, la date d'adoption de l'arrêté royal est le 30 avril 1999 et celle de sa publication au Moniteur belge est le 1^{er} juin 1999.

L'avis¹⁰ du Conseil national du travail (CNT) a été rendu le 16 juin 1998 sur le projet précédemment approuvé par le Comité de gestion de l'ONEM, ce qui permet de considérer qu'à la date à laquelle le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis, l'urgence n'était pas justifiée puisqu'elle était imputable aux auteurs de la réglementation, qui ont tardé à donner suite aux avis du Comité de gestion et du CNT : sans ce retard, la consultation du Conseil d'État aurait pu intervenir selon le délai ordinaire. De même, le délai écoulé entre l'adoption de l'arrêté royal et sa publication dément l'urgence.

Le délai ordinaire aurait donc pu être respecté.

La sanction du non-respect de cette obligation est l'illégalité de l'arrêté royal qui doit être écarté au profit de la version antérieure de l'article 166 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui ne faisait pas usage de la dérogation permise par l'article 18bis de la charte de l'assuré social à l'article 17 du même texte, et notamment à son alinéa 2, qui trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

Tout comme les premiers juges, la cour de céans estime que Monsieur N. ne savait pas, et ne devait pas savoir que la CAPAC avait commis une erreur dans le calcul de ses allocations de chômage, compte tenu notamment de la complexité de la réglementation en la matière, et du fait que le montant des allocations de chômage avait été revu à la hausse durant la crise sanitaire.

⁹ M.B., 1^{er} juin 1999, pp. 19.758 et 19.767.

¹⁰ Avis n° 1233.

La récupération des sommes payées indûment à Monsieur N. en raison de l'erreur de calcul de la CAPAC est donc interdite en l'espèce.

Le jugement dont appel doit dès lors être confirmé en ce qu'il a annulé les décisions litigieuses et dit pour droit que les sommes perçues indûment ne doivent pas être remboursées par la CAPAC.

b) Quant aux dommages et intérêts

La Cour n'aperçoit aucune règle de droit qui soustrairait les organismes de paiement au droit commun de la responsabilité civile.

Conformément au droit commun, la faute de l'organisme de paiement, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'organisme de paiement normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cet organisme de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée.

Si cette faute est en lien causal avec un dommage dans le chef de Monsieur N., il appartient à l'organisme de paiement de réparer intégralement celui-ci.

Le lien de causalité entre la faute et le dommage suppose que, sans la faute, le dommage n'eût pu se produire tel qu'il s'est produit.

Celui qui, par sa faute, cause un dommage à autrui est obligé de réparer intégralement ce dommage, ce qui implique que le préjudicié soit replacé dans la situation dans laquelle il serait resté si la faute, dont il se plaint, n'avait pas été commise.

La charge de la preuve de la faute, du dommage et du lien causal repose sur Monsieur N.

La cour a déjà fait allusion ci-dessus aux articles 24 et 16 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui fixe respectivement les missions et obligations des organismes de paiement.

Il ne fait aucun doute à la lecture de ces textes réglementaires que l'organisme de paiement est soumis à une norme de droit national lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée : payer les allocations en se conformant aux dispositions légales et réglementaires.

En l'espèce, la CAPAC indique avoir commis une « erreur » (selon ses propres termes) dans le calcul des allocations lors de la régularisation de la situation de Monsieur N., qui l'a amenée

à verser un montant trop élevé. Il s'agit en réalité d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil. Il en est de même en ce qui concerne le fait de n'avoir tenu compte antérieurement que d'une seule des deux DRS qui lui avaient été communiquées en un premier temps, ainsi qu'il a été indiqué *supra*.

À l'estime de la cour de céans, la surcharge de travail exceptionnel qu'a connu la CAPAC durant la crise sanitaire ne peut être assimilée à un cas de force majeure qui lui permettrait d'échapper à la mise en jeu de sa responsabilité civile : il s'agissait certes là d'un événement soudain et imprévisible, mais il n'est pas établi par la CAPAC que cette surcharge de travail était insurmontable. La cour relève à cet égard que le rapport annuel 2021 qu'elle produit à l'appui de sa position est un document purement unilatéral.

L'obligation de restituer un paiement indu ne constitue pas en soi un dommage au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil dès lors que celui sur qui pèse cette obligation n'a aucun droit à l'avantage faisant l'objet du paiement¹¹.

En revanche, et ainsi que l'a indiqué le premier juge, il n'est pas sérieusement contestable que :

- Monsieur N. s'est trouvé en un premier temps dans une situation financière difficile, ne percevant qu'une partie des allocations de chômage auquel il avait droit ;
- Ceci l'a contraint à solliciter de l'aide pour assurer le paiement de ses charges quotidiennes, et à effectuer diverses démarches en vue de débloquer sa situation ;
- Font également partie de son dommage les inconvénients générés par la seconde erreur de la CAPAC : Monsieur N. a vu ses allocations de chômage diminuées à la suite de récupérations opérées sur ses allocations par la CAPAC à hauteur de la somme de 494,41 €, a été confronté à l'angoisse de cette réclamation perçue comme injuste et a dû entreprendre une procédure judiciaire.

Ce dommage moral doit s'apprécier de façon forfaitaire et la cour de céans le fixe, ainsi que le premier juge, *ex aequo et bono* à la somme de 250 €.

La cour ne fera pas droit à l'appel incident de Monsieur N., par lequel il réclame une indemnisation supplémentaire au motif que l'appel de la CAPAC est téméraire et vexatoire.

Pour rappel, l'exercice d'un appel téméraire ou vexatoire est considéré comme un abus de droit qui peut entraîner la condamnation de l'appelant au paiement de dommages et intérêts à l'intimé. Cette sanction répare, en principe, le dommage causé à l'adversaire.

À cet égard, en un arrêt du 31 octobre 2003, la Cour de cassation énonce qu'« une procédure peut revêtir un caractère vexatoire non seulement lorsqu'une partie est animée de l'intention de nuire à une autre, mais aussi lorsqu'elle exerce son droit d'agir en justice d'une manière

¹¹ En ce sens, Cass., 28 octobre 2019, R.G. n° S.18.0075 F, www.juportal.be.

qui excède manifestement les limites de l'exercice normal de ce droit par une personne prudente et diligente »¹².

Il revient à la juridiction d'appel d'apprécier souverainement le caractère vexatoire ou téméraire du recours, et cela indépendamment du fond de l'affaire¹³.

En l'espèce, la cour relève que rien ne permet de considérer que l'appel de la CAPAC poursuit un but de nuire, ou a été introduit d'une manière irréfléchie, légère ou imprudente. Il ne peut non plus être considéré qu'il a été introduit sans base plausible, au vu des interprétations divergentes existant en ce qui concerne la question de la récupération de l'indu en cas d'erreur de l'organisme de paiement et l'application de l'article 17 de la Charte de l'assuré social.

En conclusion et en synthèse, l'appel incident est non fondé.

Les dépens

La cour ayant indiqué ci-dessus que l'ONEM, à l'encontre duquel aucune demande n'est dirigée, devait être mis hors cause, la CAPAC supportera seule les dépens en vertu de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire.

Monsieur N. sollicite que la CAPAC soit condamnée aux indemnités de procédure maximale en première instance et en degré d'appel, compte tenu notamment de la complexité du dossier, et de ce que les moyens de défense qu'il a dû mettre en place sont disproportionnés au regard de l'enjeu du dossier.

L'article 1022, alinéa 3 du Code judiciaire stipule que :

« À la demande d'une des parties, éventuellement formulée sur interpellation par le juge, celui-ci peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, le juge tient compte :

- *de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité ;*
- *de la complexité de l'affaire ;*
- *des indemnités contractuelles convenues pour la partie qui obtient gain de cause ;*
- *du caractère manifestement déraisonnable de la situation. »*

¹² Cass., 31 octobre 2003, *J.T.*, 2004, p. 135, note J.-F. van Drooghenbroeck, "L'abus procédural : une étape décisive".

¹³ Bruxelles, 25 janvier 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 456.

En l'espèce, au vu de la complexité intrinsèque de la présente affaire, qui résulte des controverses jurisprudentielles et doctrinales au sujet des questions litigieuses qui y sont posées, et compte tenu de ce que les affaires complexes entraînent des frais et honoraires d'avocat plus élevés que les affaires simples alors que, comme en l'espèce, le montant de la demande ne reflète pas nécessairement la complexité de l'affaire, la cour considère qu'il se justifie de majorer les indemnités de procédure d'instance et d'appel ainsi qu'il sera précisé au dispositif du présent arrêt.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Entendu l'avis oral du ministère public auquel la CAPAC a répliqué oralement ;

Dit les appels principal et incident recevables, mais non fondés ;

Met hors cause l'ONEM et confirme le jugement entrepris pour le surplus ;

Délaisse à la CAPAC ses propres dépens et condamne celle-ci aux dépens de Monsieur N., liquidés aux sommes de 372,96 € à titre d'indemnité de procédure d'instance, et 497,25 € à titre d'indemnité de procédure d'appel, ainsi qu'à la somme de 24 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Monsieur C D, conseiller faisant fonction de président,
Monsieur J-F DE C, conseiller social au titre d'employeur,
Madame E L, conseillère sociale au titre d'ouvrier,
Assistés de Monsieur D D, greffier

Le greffier,

Les conseillers sociaux,

Le conseiller ff. président,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 6-B de la cour du travail de Liège, division Namur, place du Palais de Justice 5 à 5000 Namur, le **jeudi 4 avril 2024**, par :

Monsieur C D, conseiller faisant fonction de président,
Monsieur D D, greffier,

Le greffier,

Le conseiller faisant fonction de président.