

ROYAUME DE BELGIQUE

POUVOIR JUDICIAIRE

COUR DU TRAVAIL
DE MONS



N°
9^{ème} Chambre

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 22 AVRIL 2010

R.G. 2009/AM/ 17.600

Allocations de chômage – Nullité de la décision administrative pour violation des droits de la défense – Conséquences.

Art. 580, 2° C.J.

Arrêt contradictoire définitif.

EN CAUSE DE :

D.O., domiciliée à ... ;

Appelante, comparissant par son conseil Maître Diagre, avocat à Jumet ;

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEm, établissement public dont le siège administratif est établi à 1000 Bruxelles, Boulevard de l'Empereur, n° 7 ;

Intimé, comparissant par son conseil Maître Herremans, avocat à Mont-sur-Marchienne ;

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

Vu l'appel interjeté contre le jugement contradictoire prononcé le 22 juin 2001 par le tribunal du travail de Charleroi, appel formé par requête déposée au greffe de la Cour le 20 juillet 2001;

Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises, et notamment la copie conforme du jugement entrepris ;

R.G. 17.600

Vu les conclusions d'appel de la partie intimée reçues au greffe de la Cour le 24 novembre 2005 ;

Vu la demande de mise en état judiciaire (article 747 C.J.) déposée par la partie intimée en date du 22 octobre 2008 ;

Vu l'ordonnance de mise en état, conformément à l'article 747 § 2 du Code judiciaire, du 12 décembre 2008 fixant les délais pour conclure et date de fixation ;

Vu la notification de cette ordonnance par plis judiciaires aux parties ;

Vu les conclusions d'appel de la partie appelante déposées au greffe de la Cour le 16 février 2009 ;

Vu les conclusions d'appel de la partie intimée reçues au greffe de la Cour le 15 avril 2009 ;

Vu les conclusions de synthèse d'appel de la partie appelante déposées au greffe de la Cour le 15 mai 2009 ;

Vu les conclusions additionnelles d'appel de la partie intimée reçues au greffe de la Cour le 15 juin 2009 ;

Vu les dossiers des parties ;

Entendu les parties, par leur conseil, en leurs dires et moyens, à l'audience publique du 28 janvier 2010;

Vu l'avis du Ministère public déposé au greffe de la Cour le 1^{er} mars 2010, auquel seule la partie appelante a répliqué ;

RECEVABILITE.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour le 20 juillet 2001, Madame D.a relevé appel d'un jugement contradictoire prononcé le 22 juin 2001 par la cinquième chambre du Tribunal du travail de Charleroi, qui lui a été notifié le 3 juillet 2001.

L'appel est recevable.

FONDEMENT.

I. Eléments de la cause et de la procédure

1. L'appelante bénéficie d'allocations d'attente depuis le 4 juin 1995.

En date du 7 janvier 1989, elle déclare vivre seule avec sa fille et bénéficie alors d'allocations au taux attribué aux travailleurs ayant charge de famille.

R.G. 17.600

Elle confirme cette situation familiale à plusieurs reprises.

A la suite d'une enquête de son service de contrôle, l'ONEm considère que l'intéressée cohabite en fait avec Mr K., le père de ses deux enfants et salarié, et décide le 14 avril 1995 de :

- ne pas lui reconnaître la qualité de travailleur « chef de ménage » à partir du 7 janvier 1989,
- limiter la récupération aux sommes perçues sans droit après le 1^{er} avril 1990,
- ne pas l'admettre au bénéfice des allocations d'attente pendant une période de 26 semaines prenant cours le 17 avril 1995 pour déclarations inexactes.

2. Par recours déposé au greffe du Tribunal du travail de Charleroi le 26 avril 1995, Madame D .conteste la décision litigieuse.

3. Par le jugement entrepris du 22 juin 2001, le Tribunal déclare le recours recevable mais non fondé, en déboute la demanderesse et, en conséquence, confirme la décision administrative du 14 avril 1995.

Le Tribunal condamne par ailleurs le défendeur aux frais et dépens de l'instance non encore liquidés.

Madame D .relève appel de ce jugement.

II. Saisine de la Cour – Position de parties

1. L'appelante demande à la Cour de déclarer l'appel recevable et fondé et de :

- annuler la décision administrative du 14 avril 1995 et à tout le moins la dire non fondée,
- condamner l'ONEm à payer les allocations au taux chef de ménage, outre les intérêts légaux à dater de leur débiton,
- ordonner à l'ONEm de communiquer le montant des sommes dues dans les deux mois de l'arrêt à intervenir et réserver quant au montant définitif,
- subsidiairement, faire une application des règles de prescription quant à une éventuelle récupération pour une période de 5 ans avant le prononcé de l'arrêt à intervenir,
- condamner l'ONEm aux frais et dépens de l'instance.

Ses griefs à l'encontre du jugement entrepris et son argumentation peuvent se résumer comme suit :

- L'obligation d'audition préalable imposée par l'article 144 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'a pas été respectée et la décision litigieuse devait être annulée, pour violation des droits de la défense.
- En tout état de cause, il n'y a pas cohabitation à tout le moins du 28 janvier 1993 au 13 janvier 1994.

R.G. 17.600

- La sanction administrative n'est pas motivée et doit être annulée.
- Si la Cour se substitue, la récupération est prescrite au-delà des 5 ans avant le prononcé de l'arrêt.

2. L'ONEm demande à la Cour de dire l'appel non fondé et d'en débouter l'appelante.

Son argumentation peut se résumer comme suit :

- L'ONEm verse aux débats la preuve que l'intéressée a été régulièrement convoquée pour audition.
- Il résulte du dossier administratif que les mesures d'exclusion sont en tout état de cause justifiées.
- La sanction administrative ne doit pas être annulée et si elle l'est, la Cour doit se substituer pour en prononcer une nouvelle.

III. Le droit – Discussion

L'article 144 § 1 de l'AR du 25 novembre 1991 énonce que « *préalablement à toute décision de refus, d'exclusion, de suspension du droit aux allocations en application de l'article 142 ou 149, le travailleur est convoqué aux fins d'être entendu en ses moyens de défense sur les faits qui fondent la décision* ».

Ce texte est le pendant de l'ancien article 174 de l'AR du 20 décembre 2003 qui énonçait que « *préalablement à toute décision de refus, de limitation ou de suspension du droit aux allocations, l'inspecteur devait convoquer le chômeur aux fins d'être entendu* ».

Bien que l'article 174 n'ait pas prévu la nullité de la décision de l'inspecteur lorsque, par exemple, la formalité de la convocation du chômeur n'avait pas été respectée, la Cour de cassation a, néanmoins, décidé que la décision prise à la suite de cette procédure irrégulière était nulle même si cette irrégularité n'avait pas nui aux intérêts du chômeur (Cass., 07.02.1983, J.T.T., 1983, p.338 ; voyez aussi : Cass., 10.09.1984, J.T.T., 1985, p.58, obs. Ph. GOSSERIES ; Cass., 24.03.1986, J.T.T., 1986, p.477, obs. Ph. GOSSERIES).

Ces dispositions réglementaires sont l'expression du *principe général du respect des droits de la défense* selon lequel tout assuré social, et de manière générale, tout citoyen, doit être préalablement convoqué aux fins d'être entendu, par la personne ou l'organe légalement compétent, en ses moyens de défense portant sur les éléments de fait et de droit susceptibles de fonder une décision pouvant l'atteindre dans ses droits et/ou obligations.

En l'espèce, le formulaire C109 du 10 octobre 1994 ainsi que le formulaire C6 renseignent comme adresse la rue La lettre recommandée de convocation pour audition a été adressée à la rue ..., soit à une adresse erronée.

R.G. 17.600

Il y donc lieu de considérer que la partie appelante n'a pas été valablement convoquée pour audition et qu'en conséquence, la décision litigieuse du 14 avril 1995 doit être annulée pour violation des droits de la défense.

Dans cette mesure, l'appel est fondé.

*

Une fois ce constat arrêté, se pose incontestablement la question des limites de la saisine de la Cour de céans.

En matière de sécurité sociale, l'objet de la contestation n'est pas la décision elle-même, mais les droits et obligations de son destinataire. Ainsi, lorsqu'il ne s'agit pas d'une compétence discrétionnaire de l'administration, le juge ne se limite pas à un contrôle marginal de légalité, mais statue sur les droits subjectifs qui sont l'objet de la décision contestée.

Par ailleurs, le fait qu'une des parties se soit contentée de demander l'annulation de la décision ne suffit pas à limiter le pouvoir du juge. Ce n'est qu'en présence d'une volonté explicite de circonscrire la contestation à la question de la légalité de la décision que le juge serait privé de son pouvoir ordinaire de la réformer en substituant son appréciation à celle de l'administration (J.F. NEVEN et S. GILSON, « *La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux* », Orientations, 10/2009, p.p. 4 et 5).

Il appartient dès lors à la Cour, après avoir annulé la décision administrative querellée pour violation des droits de la défense, de statuer sur les droits subjectifs de Madame D. en examinant l'ensemble des conditions d'octroi.

Il n'en demeure pas moins que pour statuer sur ces droits, la question se pose de savoir si la Cour peut avoir égard à une procédure administrative entachée d'irrégularité.

En effet, une violation du principe général de droit concernant le respect des droits de la défense entraîne bien, *au-delà de la nullité de la décision administrative*, la nullité de toute la procédure administrative qui la soutient (*voir en ce sens, Cour du travail de Mons, 4 mai 1990, JTT 1990, pages 318 et suivantes*), avec pour conséquence ultime et concrète que *normalement* la personne concernée doit simplement être rétablie dans son (ou ses) droit(s) pendant la période litigieuse à prendre en considération, sans qu'il soit question d'examiner la problématique d'un éventuel pouvoir de substitution, vu que le dossier administratif se trouve en quelque sorte « *vidé* » par l'effet de cette nullité complète.

La conséquence évoquée ci-dessus ne peut être évitée qu'en fonction de certaines conditions, notamment s'il existe un (ou plusieurs) élément(s) *avancé(s) contradictoirement et de manière probante dans le cadre des débats*, et permettant *en l'occurrence* de remédier à la vacuité de la procédure administrative en total respect des droits de la défense dans la phase judiciaire (C.T. MONS, 5^{ième} chambre, 15 mai 2008, R.G.19707 – C.T. MONS, 5^{ième} chambre, 20 mars 2008, R.G. 18.824).

R.G. 17.600

Il en ressort que pour statuer sur les droits de l'appelante, la Cour ne peut avoir égard à l'enquête administrative diligentée par l'ONEm.

Par contre, la Cour peut avoir égard à toutes les pièces qui sont étrangères à cette enquête administrative entachée d'irrégularité et notamment, aux différents formulaires complétés par l'intéressée ainsi qu'à l'information diligentée par l'auditorat du travail de Charleroi.

*

En vertu de l'article 110, § 4 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, pour pouvoir bénéficier d'allocations au taux majoré, le travailleur « *chef de ménage* » et le travailleur « *isolé* » doivent au moins une fois par an apporter la preuve de la composition de leur ménage au moyen du document dont la teneur et le modèle sont déterminés par le comité de gestion avec l'approbation du ministre.

Il s'ensuit que, pour bénéficier d'allocations au taux majoré, le chômeur doit établir une fois par an qu'il est un travailleur « *chef de ménage* » ou travailleur « *isolé* » au sens de l'article 110, § 1^{er} ou 110 § 2 (Cass. 14 septembre 1998, Pas., I, p. 404 et Cass. 14 septembre 1998, Pas., I, p. 402).

Cette preuve qui incombe au chômeur est rapportée par la remise annuelle d'un formulaire C1, lequel prouve la situation familiale du chômeur et induit son droit à un taux majoré.

La notion de cohabitation a été précisée par l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, lequel dispose que « *par cohabitation, il y a lieu d'entendre le fait, pour deux ou plusieurs personnes, de vivre ensemble sous le même toit et de régler principalement en commun les questions du ménage* ».

La cohabitation requiert donc la réunion d'une double condition, c'est-à-dire vivre sous le même toit (1) et régler en commun les questions ménagères (2).

La cohabitation vise une notion de fait.

Il n'est pas requis que les personnes concernées aient le même domicile au sens du Code judiciaire, c'est-à-dire soient inscrites à la même adresse dans les registres de la population (Cass., 13 janvier 1986, Pas., 1986, I, p. 592 et Cass., 10 mai 1993, Pas. 1993, I, p. 469). L'inscription au registre de la population est par ailleurs sans incidence si elle ne correspond pas à la réalité.

La cohabitation se déduit in concreto des constatations et déclarations permettant de réunir un faisceau de présomptions suffisantes pour conclure à sa réalité.

Concernant la répartition de la charge de la preuve entre l'ONEm et le chômeur, la Cour fait sienne l'analyse de Monsieur Denis ROULIVE (« *Evolution récente de la jurisprudence en matière de chômage* », J.T.T.,

R.G. 17.600

2004, p. 150) qui, analysant l'enseignement des arrêts rendus le 14 septembre 1998 par la Cour suprême, estime que :

1. Le montant des allocations est déterminé sur base de la déclaration de situation familiale effectuée par le chômeur ;
2. Si l'ONEm conteste le taux d'indemnisation, il lui appartient d'établir que la situation, telle qu'elle a été déclarée par le chômeur, n'est pas exacte ;
3. Si le caractère inexact de la déclaration du chômeur est établi, la charge de la preuve est renversée et c'est au chômeur à établir qu'il se trouve dans une situation lui permettant d'être indemnisé au taux isolé ou au taux réservé aux travailleurs ayant charge de famille.

En l'espèce, dans le formulaire C1 établi le 7 janvier 1989, Madame D. déclare cohabiter avec sa fille mineur, K.I S.. Elle confirme cette déclaration en date des 25 décembre 1989, 7 janvier 1991, 7 janvier 1992 et 7 janvier 1994. Par formulaire C1 établi le 10 octobre 1994, elle déclare cohabiter avec ses deux enfants mineurs, dont M. né le

Elle bénéficiait en conséquence des allocations au taux réservé aux travailleurs ayant charge de famille.

L'ONEm entend établir que la situation familiale déclarée à dater du 7 janvier 1989 n'est pas exacte et qu'en réalité, l'intéressée cohabitait durant la période litigieuse (de janvier 1989 à avril 1995) avec le père de ses deux enfants, à savoir le dénommé K. K...

Les éléments de preuve versés aux débats auxquels la Cour peut avoir égard, et plus particulièrement l'information diligentée par l'auditorat, permettent d'établir l'existence d'une cohabitation au sens de l'article 59 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 pour la période du 7 janvier 1989 au 2 décembre 1991.

En effet, interpellée par l'auditeur du travail, la propriétaire de l'immeuble situé à L., rue .., .. va préciser que le bien a été donné en location à partir de janvier 1989 par convention verbale conclue avec Monsieur K. et Madame D., lesquels ont tous deux payé la caution et étaient solidairement responsables pour le paiement des loyers.

Madame D. occupera ce bien jusqu'au 3 décembre 1991, date à laquelle elle s'établira à M...., rue ... (voir certificat de composition de ménage).

Cette période de cohabitation correspond d'ailleurs approximativement à la date de la requête introduite par le Tribunal de la jeunesse de Charleroi suite à la séparation des parties (20 novembre 1991) ; la dite requête mentionnant d'ailleurs une cohabitation de 1998 à 1990.

Contrairement à ce que la partie appelante soutient, les autres pièces figurant dans son dossier ne permettent pas de renverser la présomption de cohabitation pour cette période.

Par contre, aucun élément ne permet de conclure à une cohabitation au-delà du 3 décembre 1991.

R.G. 17.600

En effet, l'enquête de voisinage réalisée par la police de Charleroi, à la demande de l'auditorat, permet tout au plus d'établir que Monsieur K. découche régulièrement mais revient tous les jours chez ses parents, chez qui il est domicilié.

Le fait de reconnaître loger de manière occasionnelle chez une autre personne avec laquelle on entretient une relation affective de même que de reconnaître partager dans ce cadre certains repas avec cette même personne ne peut être considéré comme une reconnaissance de cohabitation au sens de la réglementation applicable (Cour du travail de Mons, 7^{ème} ch., 23 janvier 2002, Chr.D.S. 2003, page 400).

La Cour précise que le juge n'a pas à considérer les éléments de fait soumis à son examen sous son esprit privé ou moral.

Il convient en outre de constater, comme le relève le Ministère Public dans son avis écrit, que l'affirmation d'indigence établie par la police de Charleroi confirme que l'intéressée vit bien seule à la rue

Sur base des considérations qui précèdent, la Cour considère que la cohabitation n'est pas établie pour la période postérieure au 3 décembre 1991.

Dans cette mesure, l'appel est partiellement fondé.

*

Madame D. a bénéficié des allocations au taux attribué au travailleur « *chef de ménage* » à dater du 7 janvier 1989.

La Cour considère que ce droit doit être maintenu pour la période du 3 décembre 1991 au 16 avril 1995 inclus.

Les demandes de Madame D. relatives au paiement de ces allocations sont donc sans objet puisqu'elle a effectivement touché les allocations au taux « *chef de ménage* » pour cette période.

S'agissant des allocations perçues indûment et non remises en cause par la Cour dans la décision litigieuse (du 7 janvier 1989 au 2 décembre 1991), l'ONEm a appliqué la prescription de 5 ans pour ordonner la récupération.

L'article 7, § 13, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs prévoit que le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment se prescrit par trois ans, ce délai étant porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur.

Il appartient à l'O.N.Em d'apporter la preuve de l'existence de manœuvres frauduleuses ou de dol dans le chef du chômeur.

R.G. 17.600

A cet égard, la décision querellée se limite à indiquer : « ... *la perception indue d'allocations résulte de votre fraude ou dol* », sans aucune précision quant à la nature et la réalité de cette fraude ou de ce dol. Dans le cadre de la procédure judiciaire, l'ONEm n'apporte pas la preuve de manœuvres frauduleuses ou de dol.

L'existence d'une fraude ne peut être automatiquement déduite du fait que le chômeur rentre une déclaration inexacte ou incomplète, dès lors que ce fait peut s'expliquer par une négligence ou une mauvaise compréhension des questions formulées.

Par conséquent, il y avait lieu d'appliquer la prescription triennale.

Il s'ensuit que la répétition des sommes payées indûment avant le 1^{er} avril 1992 est prescrite. Ce qui est le cas des allocations indûment payées au taux « chef de ménage » pour la période du 7 janvier 1989 au 2 décembre 1991.

L'appel est fondé dans cette mesure.

*

La Cour a annulé la décision litigieuse du 14 avril 1995, pour violation des droits de la défense.

La Cour de céans considère que sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs, l'action du juge se limite à un contrôle marginal c'est-à-dire que le juge peut, en pareille hypothèse, annuler une décision administrative dont il constate l'illégalité mais non se substituer à l'administration pour prendre en ses lieu et place une nouvelle sanction.

La Cour estime en effet que les pouvoirs du juge varient selon que l'administration dont il contrôle l'action dispose d'un pouvoir discrétionnaire ou lié.

Lorsque le pouvoir de l'administration est lié c'est-à-dire lorsqu'il existe un droit subjectif dans le chef de l'administré, le juge exerce un pouvoir de pleine juridiction. Il est tenu de statuer sur le droit subjectif en cause non seulement en vérifiant la légalité de l'acte querellé mais en examinant l'ensemble des conditions de ce droit durant la période litigieuse y compris celles qui n'auraient pas été abordées par l'administration au terme de la décision querellée (voir supra).

Si, par contre, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire c'est-à-dire d'une marge d'appréciation faisant obstacle à l'existence d'un droit subjectif, les pouvoirs du juge sont plus réduits : le juge est sans pouvoir aucun pour substituer sa propre appréciation à celle du fonctionnaire.

Il s'ensuit que la sanction administrative de 26 semaines sera purement et simplement annulée.

* * * * *

R.G. 17.600

PAR CES MOTIFS,

La Cour du travail,

Statuant contradictoirement,

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

Entendu en son avis écrit en partie conforme Monsieur le Substitut général Dominique HAUTIER.

Déclare l'appel recevable.

Le dit fondé notamment en ce qu'il vise l'annulation de la décision administrative litigieuse du 14 avril 1995, pour violation des droits de la défense.

Réforme le jugement querellé en toutes ses dispositions, sauf en ce qu'il a statué sur la recevabilité du recours et les frais et dépens.

Déclare le recours originaire de Madame D. fondé : annule la décision administrative litigieuse du 14 avril 1995 dans son intégralité.

Déterminant les droits de Madame D. au cours de la période litigieuse :

- dit pour droit qu'elle n'avait pas la qualité de travailleur « *chef de ménage* » pour la période du 7 janvier 1989 au 2 décembre 1991,
- dit pour droit que la récupération des sommes perçues indûment durant cette période est prescrite.

Condamne l'ONEm aux frais et dépens de l'instance d'appel liquidés à la somme de 145,78 €.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 22 avril 2010 par le Président de la 9^{ème} Chambre de la Cour du travail de Mons, composée de :

Madame P. CRETEUR, Conseiller président la Chambre ;
Monsieur F. OPSOMMER, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur J.C. TURU, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Madame C. TONDEUR, Greffier.

qui en ont préalablement signé la minute.