

Rep.N° 08/762

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 2 AVRIL 2008

8e Chambre

Chômage
Not. Art. 580,2° du C.J.
Défaut
Définitif

En cause de:

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, dont les bureaux sont
établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7 ;

Appelant, représenté par Maître Willemet M. loco Maître
Dupont R., avocat à Bruxelles.

Contre:

D Patricia,

Intimée, faisant défaut.

★

★

★

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

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

- le jugement rendu le 31 mai 1999 par le Tribunal du Travail de Bruxelles (21^{ème} ch) ;
- la requête d'appel adressée par pli recommandé le 2 juillet 1999 au greffe de la Cour du Travail de Bruxelles et y parvenue le 5 juillet 1999 ;
- les conclusions et conclusions additionnelles déposées par la partie appelante respectivement les 20 février 2004 et 2 août 2006 ;

Entendu la partie appelante en ses dires et moyens à l'audience publique du 6 février 2008, ainsi que Madame M. MOTQUIN, Substitut de Monsieur l'Auditeur du Travail de Bruxelles, déléguée à l'Auditorat Général, en son avis oral conforme auquel il ne fut pas répliqué ;

Attendu que la partie intimée, bien que régulièrement convoquée, ne comparait pas, ni personne en son nom ;

Attendu que l'appel, introduit dans le délai légal et régulier en la forme, est recevable ;

I. OBJET DE L'APPEL

Attendu que l'appel est dirigé contre un jugement contradictoirement rendu entre parties, le 31 mai 1999, par le Tribunal du Travail de Bruxelles (21^{ème} chambre), en ce qu'il a déclaré fondé le recours exercé par Madame Patricia D^l, demanderesse originaire et actuelle intimée, contre une décision notifiée le 17 juillet 1998 par l'O.N.Em., défendeur originaire et actuel appellant ;

Attendu que, par la décision précitée, l'O.N.Em. avait exclu Madame Patricia D^l du bénéfice des allocations de chômage pour une durée de 26 semaines, à partir du 16 juin 1998 (sanction fondée sur l'article 52 bis, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991) ;

Attendu que l'O.N.Em. reprochait à Madame Patricia D^l d'avoir été à l'origine de l'échec de son plan d'accompagnement, pour avoir mis fin à sa formation en Néerlandais ;

Attendu que le Tribunal du Travail de Bruxelles a estimé que les explications de Madame Patricia D^l, fondées essentiellement sur la circonstance qu'elle avait trois enfants dont elle devait s'occuper, étaient suffisamment pertinentes pour que son recours soit déclaré fondé ;

II. DISCUSSION

1. Thèse de l'O.N.Em., partie appelante

A. L'échec du plan d'accompagnement

« L'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal dispose que « le travailleur qui est ou devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté est exclu du bénéfice des allocations conformément aux dispositions des articles 52 à 54. Par chômage par suite de circonstances dépendant de la volonté du travailleur, il faut entendre (...) 6° l'arrêt ou l'échec du plan d'accompagnement à cause de l'attitude fautive du chômeur ».

En l'espèce, le tribunal a considéré que les arguments présentés par l'intéressée étaient suffisamment pertinents et que par conséquent, l'échec du plan d'accompagnement n'était pas dû à son attitude fautive.

En l'espèce, l'intéressée invoque des raisons familiales pour justifier l'arrêt de la formation qu'elle suivait dans le cadre du plan d'accompagnement.

En date du 9.7.1998, elle déclare en effet : « J'ai suivi des cours de néerlandais deux fois par semaine mais j'ai demandé à l'ORBEM d'arrêter cette formation car avec les enfants, ce n'était pas facile. Chaque fois que je rentrais à la maison, il y avait des bêtises. Une fois, ma fille est tombée dans les escaliers, une autre fois elle s'est brûlée. Donc j'ai préféré stopper mes cours. Les cours se passaient de 18 à 21 h le soir. Je suis tout à fait disponible sur le marché de l'emploi ».

En l'espèce, l'intéressée soutient que personne ne pouvait garder ses enfants pendant qu'elle suivait ses cours de néerlandais.

Il échet toutefois de souligner que ces cours ne se donnaient que deux fois par semaine, en soirée de 18 à 21 h.

Compte tenu de cet élément, on ne peut concevoir que l'intéressée ne disposait pas de moyen pour faire garder ses enfants deux fois trois heures par semaine.

L'intéressée n'établit pas qu'il lui était impossible de recourir aux services de telles personnes les heures où elle suivait ses cours.

De telles convenances personnelles ne peuvent dès lors justifier le fait que l'intéressée ait abandonné sa formation en néerlandais.

Il y a donc eu échec du plan d'accompagnement dû à son attitude fautive.

C'est par conséquent à juste titre que l'intéressée a été exclue du bénéfice des allocations de chômage en application de l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, 6°, de l'arrêté royal du 25.11.1991.

A titre subsidiaire, si la Cour devait toutefois considérer que l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, 6° n'était pas d'application en l'espèce, il y aurait lieu, compte tenu des déclarations de l'intéressée, de faire application de l'article 56 du même arrêté.

En effet, lorsque le juge est amené à connaître d'un litige relatif à une décision administrative qui statue sur un droit subjectif dont l'octroi est soumis à des conditions légales, il ne se limite pas à exercer un pouvoir d'annulation de l'acte administratif mais exerce un pouvoir de substitution (cfr. à ce propos T. WERQUIN, « Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *J.T.T.*, 1993, p. 337 ss.).

Cette position a été confirmée par la Cour de cassation pour qui le juge ne peut reconnaître le droit aux allocations lorsqu'il ressort des éléments du dossier que le chômeur ne satisfait pas à toutes les conditions réglementaires pour pouvoir en bénéficier. Elle ajoute que le juge ne modifie pas l'objet de la demande, ne se prononce pas sur une chose non demandée, ni ne viole les droits de la défense, lorsque, sur base d'éléments de fait invoqués par les parties et soumis à leur contradiction, il se prononce sur le litige qui lui est soumis en se fondant sur des motifs empruntés à la loi, même s'ils n'ont pas été invoqués par les parties (Cass., 18.6.1984, De Meyer Joris c/ ONEM, R.W., 1984-1985, p. 1022, arrêt précédé des conclusions de l'avocat général Lenaerts).

Suivant l'article 56 de l'arrêté royal du 25.11.1991, « pour bénéficier des allocations de chômage, le chômeur complet doit être disponible sur le marché de l'emploi ».

En l'espèce, contrairement à ce qu'elle affirme lors de son audition, l'intéressée n'est pas disponible sur le marché de l'emploi. Dès lors qu'elle n'est pas à même de suivre des cours qui se donnent à raison de deux soirées par semaine seulement, on ne peut concevoir qu'elle soit, comme elle le prétend, « tout à fait disponible sur le marché de l'emploi à temps plein ».

Sur base de ces éléments, il appartiendra à la Cour de constater que l'intéressée ne pouvait être admise au bénéfice des allocations de chômage à partir du 9.7.1998, date à laquelle, par ses déclarations, l'intéressée s'est révélée être indisponible sur le marché de l'emploi » (requête d'appel, pp. 1 à 3).

B. La légalité de l'Arrêté royal du 2 octobre 1992

- Dans ses conclusions additionnelles, l'O.N.Em. se réfère à justice quant à la question de l'application des dispositions relatives à l'arrêt ou à l'échec du plan d'accompagnement, telles qu'introduites par l'Arrêté royal du 2 octobre 1992.

- En effet, cet arrêté royal a été jugé illégal, pour n'avoir pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

- Dans ce cas, la jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens qu'il y a lieu d'appliquer le texte réglementaire dans sa version antérieure.

- Toutefois, cette solution ne peut être appliquée en l'espèce puisqu'il n'existe pas de texte antérieur qui puisse servir de fondement à la décision administrative (concl. add. de l'O.N.Em., p.3).

C. L'application de l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991

« La disponibilité est une condition d'octroi des allocations et la Cour est toujours compétente pour vérifier si le chômeur remplit toutes les conditions d'octroi, même si celles-ci n'ont pas été expressément visées dans la décision administrative.

Le caractère d'ordre public de la réglementation impose, en effet, au juge de soulever même d'office, tous les moyens propres à la solution du litige et de rectifier, le cas échéant, la décision administrative, faisant ainsi ce que l'administration aurait dû faire.

Le juge n'est donc pas lié par la motivation juridique de l'administration.

Si celle-ci a tiré des conséquences juridiques correctes des faits sur lesquels elle se fonde, sa décision ne peut être annulée, même si sa motivation juridique est incorrecte. (cfr PALSTERMAN, « le contrôle du juge sur les décisions administratives en matière de chômage », C.D.S., 1985, p. 35).

Comme le souligne Monsieur Philippe GOSSERIES :

« Il ne lui (au juge) suffit pas de vérifier la légalité de l'acte administratif querellé par la requête introductive d'instance de l'assuré social, il possède aussi la compétence d'apprécier les droits auxquels l'assuré social prétend, à savoir ceux à des prestations sociales ; cet examen s'opère sans doute au vu des moyens des parties mais aussi de ceux tirés de la réglementation applicable (...).

Etant donné par ailleurs que le juge ne peut attribuer des droits au mépris des normes légales et réglementaires qui régissent le bénéfice des prestations – dont celles qui concernent les conditions d'octroi, ou de refus ou de limitation, sont d'ordre public – il lui appartient d'apprécier la prétention de l'assuré social à tel droit à la sécurité sociale « sensu lato » ou à la protection sociale en considérant tous les moyens tirés de la réglementation en vigueur. Ce n'est pas statuer au-delà de la saisine que de soulever d'office des normes légales ou réglementaires qu'aucune des parties n'a invoquées.» (Ph. GOSSERIES « la saisine du juge dans le contentieux de la sécurité sociale » obs. ss C.T. Liège 7.2.92, JTT 92, p. 352 à 354).

La jurisprudence de la Cour de cassation confirme également ce point de vue.

Dans un arrêt du 26.2.75, elle avait déjà décidé que le juge saisi d'une contestation relative au droit aux allocations de chômage ne peut reconnaître ce droit lorsqu'il ressort des éléments du dossier, dont les parties ont pu prendre connaissance, que le chômeur ne remplit pas toutes les conditions

légal pour avoir droit à ces allocations » (concl. add. de l'O.N.Em., pp. 3 et 4 et les références citées).

2. Thèse de Madame Patricia D, partie intimée

Attendu que Madame Patricia D qui n'a pas comparu à l'audience publique du 6 février 2008, n'a pas pris de conclusions pour exposer son point de vue.

III. POSITION DE LA COUR

Attendu que la Cour considère ce qui suit :

1. L'échec du plan d'accompagnement

- Les dispositions relatives à l'échec du plan d'accompagnement ont été introduites dans l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 par un Arrêté royal du 2 octobre 1992.

- C'est ce même arrêté royal qui a introduit les sanctions en cas d'échec du plan d'accompagnement dû à l'attitude fautive du chômeur, dans l'article 52 bis de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991.

- Or cet arrêté royal n'a pas été soumis pour avis préalable à la section de législation du Conseil d'Etat, sans que l'urgence n'ait été invoquée.

- Il a été jugé, à cet égard, que :

« Selon le préambule à l'arrêté royal du 9 mars 1999, l'urgence a été invoquée en vue de solliciter du Conseil d'Etat un avis dans un délai ne dépassant pas trois jours au motif que " les textes en vigueur, en ce qui concerne le régime du cumul des allocations de chômage avec des avantages du chef de la fin du contrat de travail, doivent être adaptés à la réalité socio-économique. Par conséquent, les dispositions réglementaires en vigueur en la matière doivent être mises en concordance le plus vite possible avec la pratique administrative existante afin d'assurer la sécurité juridique des travailleurs concernés ".

L'Inspection des Finances a donné son avis le 7 janvier 1998 et le Conseil d'Etat a été saisi le 22 janvier 1998.

Dans son avis, il a relevé (en page 7) que les juridictions de l'ordre judiciaire auront à vérifier la juste adéquation de la motivation de l'urgence invoquée.

Il s'est aussi interrogé sur la compétence de délégation accordée par le projet au comité de gestion de l'Office en vue de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par " indemnités et avantages dispensés de l'interdiction de cumul " alors que le projet ne comporte à cet égard aucune précision.

L'avis a été donné le 26 janvier 1998 et l'arrêté a été pris le 9 mars 1999 (et non 1998) pour être publié au Moniteur belge du 19 mars 1999.

Le texte soumis au Conseil d'Etat a entre-temps été profondément modifié : il n'exclut plus, comme envisagé au départ, de la notion de rémunération " les avantages accordés en complément de l'allocation de chômage " et ne charge plus le comité de gestion de déterminer les indemnités qui seront considérées comme telles.

Le nouveau texte vise notamment à donner directement une définition de ce qu'est une indemnité octroyée en complément de l'allocation de chômage, indemnité non cumulable avec les allocations de chômage.

L'intimé fait valoir, à raison, que cet arrêté est illégal et doit être écarté.

L'avis du Conseil d'Etat entre dans les règles de formes substantielles qui revêtent un caractère essentiel.

Il ne suffit pas de donner une motivation pour justifier l'urgence.

Il faut encore que l'urgence soit justifiée effectivement par les considérations émises dans le préambule de l'arrêté.

L'illégalité d'un arrêté doit être soulevée par les juridictions en vertu de l'article 159 de la Constitution.

La Cour de cassation a estimé que « les cours et tribunaux doivent, au besoin d'office, se refuser à appliquer un arrêté d'exécution organique ou réglementaire qui, sauf le cas d'urgence dûment constatée, n'a pas été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat. Cette consultation, prescrite par une loi d'ordre public, constitue une formalité substantielle dont l'omission entraîne l'illégalité de l'arrêté qui devait y être soumis ».

La teneur de l'arrêté doit contenir la justification que l'urgence était telle qu'il ne pouvait souffrir du moindre retard.

La motivation ne peut être l'urgence, faute de quoi la motivation s'apparente à une tautologie.

Le fait qu'un autre arrêté royal ou ministériel puisse donner lieu à des abus n'est pas un motif suffisant.

Il en va de même du retard que subirait la mise en oeuvre de mesures d'économie.

En outre, l'urgence peut être démentie dans les faits par l'écoulement des divers délais entre l'avis, la prise de l'arrêté et sa publication.

En l'espèce, deux motifs peuvent être avancés pour invoquer l'absence d'urgence.

Au moment où l'avis a été sollicité, il n'existait pas de raisons suffisantes et dûment établies pour que le Conseil d'Etat doive donner un avis dans le bref délai de trois jours.

La Cour n'aperçoit en outre pas les raisons qui justifient qu'un avis ait été sollicité auprès de la section législation du Conseil d'Etat, en invoquant le délai de trois jours alors que l'arrêté n'a été pris que plus d'un an après que l'avis ait été donné.

Pour ces motifs, l'arrêté est entaché d'illégalité. On peut en sus s'interroger sur le point de savoir si sur le nouvel arrêté en projet, il n'aurait pas été utile de solliciter à nouveau l'avis du Conseil d'Etat du fait que le nouveau projet était fondamentalement différent du premier projet.

Dès lors, et à supposer même que les conditions mises par l'arrêté du 25 novembre 1991 tel que modifié par celui du 9 mars 1999 aient été réunies, la Cour ne pourrait rétablir la décision administrative puisqu'elle est fondée sur une disposition réglementaire entachée d'illégalité.

Dans ce cas, il s'impose d'appliquer la disposition antérieurement en vigueur » (arrêt de la Cour du travail de Liège, 6 janvier 2004, www.Juirdat.be).

- La même jurisprudence doit être appliquée en l'espèce, en sorte que la sanction prononcée en vertu de l'article 52 bis, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 4° de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié par l'Arrêté royal du 2 octobre 1992, ne peut être infligée à Madame Patricia D

- Il n'est pas possible non plus de prononcer une sanction (pour échec du plan d'accompagnement dû à la faute du chômeur) sur base du texte antérieurement applicable, puisqu'un tel texte est inexistant.

2. L'application de l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 (thèse subsidiaire de l'O.N.Em.)

- En cours de procédure, l'O.N.Em. a défendu une thèse subsidiaire, fondée sur l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991, relatif à l'obligation pour le chômeur d'être disponible sur le marché de l'emploi.

- Cette disposition existait dans le texte original de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991.

- La sanction, en une telle hypothèse, est l'exclusion du chômeur aussi longtemps qu'il n'a pas levé les réserves émises à l'acceptation d'un emploi.

- Il résulte des conclusions de l'O.N.Em. que, selon lui, Madame Patricia D aurait émis des réserves dès le 9 juillet 1998 (date de la

déclaration faite à cette date à l'O.N.Em., voir supra, thèse de l'O.N.Em.) sans les avoir levées depuis lors (puisque l'O.N.Em. demande à la Cour d'exclure Madame Patricia D[] depuis le 9 juillet 1998 sans mentionner de date de fin d'exclusion, concl. add. de l'O.N.Em., p. 5).

- La Cour de céans ne peut partager ce point de vue.

- En effet, lorsque Madame Patricia D[] a été entendue, le 9 juillet 1998, elle s'est presque uniquement exprimée sur les raisons pour lesquelles elle avait mis fin à sa formation en Néerlandais, qui se donnait en cours du soir deux fois par semaine (de 18h à 21 h).

- Elle a au surplus clairement affirmé être disponible sur le marché de l'emploi à temps plein, ce qui n'est pas contradictoire avec ses explications relatives à l'arrêt des cours du soir de Néerlandais.

- En effet, même si l'O.N.Em. interprétait cet arrêt des cours en « réserves » du chômeur, au sens de l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991 (plutôt qu'en une attitude fautive du chômeur à l'origine de l'échec du plan d'accompagnement), il ne peut être déduit de l'indisponibilité « subjective » de Madame Patricia D[] pour un travail le soir une indisponibilité pour un travail de jour.

- Ainsi que l'avait souligné Madame M. MOTQUIN, représentante du Ministère public, l'O.N.Em. aurait dû prendre une autre décision le même jour sur base de l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991, ce qui eût permis à Madame Patricia D[] de se présenter à son organisme de paiement pour déclarer qu'elle était disponible pour le marché de l'emploi (pour autant que sa déclaration de disponibilité faite le 9 juillet 1998 ne soit pas jugée suffisante).

- Au vu de la décision actuellement litigieuse (fondée sur les articles 51 et 52 bis de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991), il n'était pas possible pour Madame Patricia D[] de déclarer sa disponibilité sur le marché de l'emploi (sur base de l'article 56) avec effet rétroactif jusqu'en juillet 1998 !

- Au vu des éléments qui précèdent, l'O.N.Em. ne pouvait sanctionner Madame Patricia D[] ni sur base de l'article 52 bis, ni sur base de l'article 56 de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991.

- Il s'ensuit que l'appel de l'O.N.Em. n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant par défaut,

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

Déclare l'appel recevable mais non fondé,

Confirme, par substitution de motifs, le jugement a quo,

Condamne l'appelant aux dépens d'appel liquidés à zéro Euro jusqu'ores par
la partie intimée.

*

* *


Ainsi arrêté par :

. D. DOCQUIR Président de chambre

. O. VAN WAAS Conseiller social au titre d'employeur

. J.C. VAN HEE Conseiller social au titre de travailleur employé

. B. CRASSET Greffier adjoint

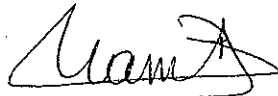

B. CRASSET O. VAN WAAS J.C. VAN HEE D. DOCQUIR

*
* *

et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de
Bruxelles, le deux avril deux mille huit, où étaient présents :

. D. DOCQUIR Président de chambre

. B. CRASSET Greffier adjoint



B. CRASSET



D. DOCQUIR