

Parquet  
près la  
Cour de cassation

-----

S.21.0023.F — 3<sup>ème</sup> chambre

Conclusions de l'avocat général Hugo Mormont

**Sur le moyen**

1.

Le moyen critique la décision de l'arrêt de réformer partiellement le jugement entrepris et d'annuler la sanction d'exclusion prise par le demandeur sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, ce après avoir confirmé que c'est à juste titre que le demandeur avait, d'une part, exclu le défendeur du bénéfice des allocations de chômage sur la base des articles 45 et 48 du même arrêté et, d'autre part, ordonné la récupération des allocations indûment cumulées avec les revenus de l'activité exercée par le défendeur.

**En ce qui concerne la seconde branche**

2.

La seconde branche du moyen relève qu'il appartient, en vertu de l'article 169, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, au chômeur qui sollicite que la récupération des sommes perçues indûment soit limitée de prouver qu'il n'a travaillé ou prêté une aide à un travailleur indépendant que certains jours ou pendant certaines périodes.

Le moyen, en cette branche, en déduit que lorsque le juge constate que le chômeur a perçu des indemnités indûment au motif de l'exercice d'une activité visée à l'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui n'a pas fait l'objet d'une déclaration conformément à l'article 48 du même arrêté, le demandeur n'a pas la preuve de ce que le chômeur n'a pas satisfait aux obligations de l'article 71, 4<sup>o</sup>, de cet arrêté, cette preuve incombant au chômeur.

Renversant la charge de cette preuve en considérant, à l'appui de la décision critiquée, qu'elle n'est pas apportée par le demandeur, l'arrêt violerait les dispositions visées au moyen que sont les articles 44, 45, 48, 71, 154 et 169, spécialement alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

3.

Selon l'article 71, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit, avant le début d'une activité visée à l'article 45, en faire mention à l'encre indélébile sur sa carte de contrôle.

4.

L'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du même arrêté dispose que peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 26 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>.

5.

La sanction administrative prononcée en application de cette disposition a un caractère répressif<sup>1</sup>.

Il me paraît pouvoir en être déduit que le principe général du droit de la présomption d'innocence<sup>2</sup> lui est applicable et impose que la charge de la preuve des conditions d'infliction d'une telle sanction repose sur l'autorité sanctionnatrice, soit en l'espèce le demandeur<sup>3</sup>.

6.

La circonstance que les faits concernés par la sanction puissent également donner lieu à une décision de récupération des allocations de chômage payées indûment et que le chômeur qui, dans ce cadre, invoque relever de l'hypothèse de limitation de cette récupération prévue à l'article 169, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en supporte la preuve, conformément à cette disposition, ne me paraît pas remettre en cause ce qui précède.

D'une part, parce les éléments à établir dans l'un et l'autre contexte m'apparaissent n'être pas identiques. Il s'agit dans un cas des manquements du chômeur à ses obligations de conservation et d'usage de sa carte de contrôle et, dans l'autre, des périodes au cours desquelles le chômeur a effectivement travaillé ou prêté une aide à un travailleur indépendant, que le chômeur peut tenter de démontrer s'il souhaite voir limiter à ces seuls jours ou périodes la récupération des allocations indues.

D'autre part et surtout, parce que les deux mécanismes légaux — récupération d'indu et sanction administrative — sont bien distincts et obéissent à des logiques propres<sup>4</sup> en termes de charge de la preuve. La Cour a ainsi considéré, dans le cadre de la réglementation antérieure, que les limitations à la récupération ne pouvaient être appliquées hors de leur cadre propre<sup>5</sup>.

7.

Partant, il ne me paraît pas se déduire de l'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ni d'aucune des autres dispositions visées au moyen, que, lorsque le chômeur a exercé une activité au sens de l'article 45 de cet arrêté sans en avoir fait la déclaration prescrite à l'article 48, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, le demandeur qui entend infliger la sanction d'exclusion prévue à l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du même arrêté n'aurait pas la charge de la preuve de ce que le chômeur n'a pas satisfait à l'obligation, imposée par l'article 71, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal, de faire mention à l'encre indélébile sur sa carte de contrôle de l'exercice d'une activité, avant le début de celle-ci.

---

<sup>1</sup> Voy., pour une sanction d'exclusion adoptée sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal : Cass., 18 septembre 2018, RG : P.17.0544.N : « La sanction de l'exclusion visée à l'article 153, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise le maintien d'une norme dont la portée est générale et donc la défense de l'intérêt général tel qu'il est traditionnellement protégé par le droit pénal. La sanction est répressive et préventive de nature. Elle ne tend pas à une réparation du préjudice subi, mais à punir le contrevenant et à empêcher qu'il puisse encore se rendre coupable de tels faits à l'avenir. Elle peut avoir des conséquences pécuniaires considérables pour le contrevenant. Ainsi, la procédure qui mène à cette sanction correspond à des poursuites pénales au sens des dispositions conventionnelles [en cause – qui concernaient le principe *non bis in idem*] ». Voy. également F. Lambrecht, « Caractère pénal des sanctions administratives et implications » in M. Simon (coord.), *Chômage*, Bruxelles, Larcier, 2021, coll. Répertoire pratique de droit belge, p. 465 ; J. Sohier et M. Chomé, « Le tribunal du travail : juge administratif » in F. Viseur et J. Philippart (dir.), *La justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 758 ; I. Ficher et H. Dasnoy, « Les sanctions dans le domaine de la sécurité sociale : vue d'ensemble et questions d'actualité » in D. Dumont (coord.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2017, coll. UB<sup>3</sup>, vol. 66, p. 175 et les références citées ; H.D. Bosly, *Les sanctions en droit pénal social belge*, Gand-Louvain, Story-Scientia, 1979, p. 272.

<sup>2</sup> Cass., 17 septembre 2003, RG : P.03.1018.F, Juportal.

<sup>3</sup> I. Ficher et H. Dasnoy, *op. cit.*, p. 195 et les références citées ; D. Renders et alii, « le régime juridique de la sanction administrative » in R. Andersen, D. Déom et D. Renders (dirs.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 212.

<sup>4</sup> M. Simon, « Récupération des allocations de chômage » in M. Simon (coord.), *Chômage*, Bruxelles, Larcier, 2021, coll. Répertoire pratique de droit belge, p. 426.

<sup>5</sup> Cass 27 avril 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 754.

Le moyen qui, en cette branche, soutient le contraire manque en droit.

### **En ce qui concerne la première branche**

8.

En sa première branche, le moyen fait valoir que le chômeur qui exerce une activité accessoire sans en faire la déclaration et qui se voit refuser l'intégralité du droit aux allocations de chômage est également en infraction à l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 durant la période d'exercice de cette activité, faute de l'avoir mentionnée sur sa carte de contrôle, peu important la période de la semaine ou l'heure d'exercice de cette activité.

Considérant, pour annuler la sanction d'exclusion, qu'une activité accessoire non déclarée ne doit pas être mentionnée sur la carte de contrôle si elle répond aux conditions d'horaire de l'article 48, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'arrêt ne justifierait pas légalement sa décision et violerait les articles 44, 45, 48, 71, 154 et 169, spécialement alinéa 3, de l'arrêté royal.

9.

Le motif, vainement critiqué par la seconde branche du moyen, selon lequel le demandeur ne démontre pas que le défendeur n'était pas en possession d'une carte de contrôle pour les périodes au cours desquelles il a été indemnisé et qu'il n'a pas noirci des cases qui auraient dû l'être — c'est-à-dire que le demandeur ne prouve pas les éléments constitutifs de l'infraction administrative qu'il a sanctionnée, suffit à justifier la décision de l'arrêt d'annuler cette sanction.

Le moyen, en cette branche, est ainsi dirigé contre un motif surabondant de l'arrêt et n'est pas de nature à entraîner la cassation.

Il est, partant, irrecevable à défaut d'intérêt.

### **Conclusion**

Rejet

Bruxelles, le 22 novembre 2023,

l'avocat général,  
Hugo Mormont