

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.21.0017.F

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, établissement public, dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard de l'Empereur, 7, inscrit à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 250, où il est fait élection de domicile,

contre

1. M. P.,

2. FÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL DE BELGIQUE, dont les bureaux sont établis à Namur, rue Dewez, 40,

défenderesses en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 3 décembre 2020 par la cour du travail de Liège.

Le 31 mai 2022, l'avocat général Bénédicte Inghels a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Bénédicte Inghels a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *article 7, § 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;*
- *article 580, 2^o, du Code judiciaire ;*
- *article 153, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;*
- *principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt réforme le jugement du premier juge en ce qu'il réduit la sanction de l'Office national de l'emploi, ici demandeur, à quatre semaines et dit qu'il y a lieu d'annuler purement et simplement la sanction de treize semaines sans pouvoir de substitution.

Après avoir relevé que le ministère public indique dans son avis que, « quant à la sanction, [le demandeur] a commis une erreur dès lors qu'il inflige à

[la première défenderesse] une sanction d'exclusion de treize semaines sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 pour ne pas avoir complété la carte de contrôle alors que [cette dernière] devait être sanctionnée sur la base de l'article 153 pour ne pas avoir fait la déclaration via le formulaire C99 ; que cette erreur engendre la nullité de la sanction sans pouvoir de substitution », l'arrêt fonde sa décision sur les considérations suivantes :

« VII.4. Quant à la sanction

VII.4.1. En droit

L'article 154 de l'arrêté royal [portant réglementation du] chômage prévoit que :

'Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et vingt-six semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

1° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1^{er}, 3° ou 4°, ou de l'article 71ter, § 2 ;

2° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1^{er}, 5°, si, au moment de la réquisition, il effectue une activité visée à l'article 45.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser cinquante-deux semaines'.

L'article 153 dispose que :

'Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et treize semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

1° a fait une déclaration inexacte ou incomplète ;

2° a omis de faire une déclaration requise autre que celle qui est visée à l'article 134, § 3, ou l'a faite tardivement.

Le chômeur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et treize semaines au plus s'il apparaît, lors de l'application de l'article 139/1, qu'il a agi dans le but de percevoir des allocations indues.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, la durée minimum est toutefois de huit semaines lorsque l'application de cet alinéa est la conséquence d'une déclaration inexacte ou incomplète ou d'une déclaration obligatoire qui n'a pas été faite ou qui a été faite tardivement concernant la situation familiale visée à l'article 110.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser vingt-six semaines'.

L'article 157bis prévoit que le directeur peut toutefois accorder un avertissement. En revanche, la possibilité d'accorder un sursis a été supprimée depuis le 1^{er} janvier 2015.

Quant au pouvoir de substitution du juge, la Cour de cassation a rappelé dans son arrêt du 5 mars 2018, S.16.0062.F, que 'le tribunal du travail exerce, dans le respect des droits de la défense et du cadre de l'instance, tel que les parties l'ont déterminé, un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par le directeur en ce qui concerne l'importance de la sanction, qui comporte le choix entre l'exclusion du bénéfice des allocations sans sursis, l'exclusion assortie d'un sursis ou l'avertissement et, le cas échéant, le choix de la durée et des modalités de cette sanction', avant de casser l'arrêt qui avait annulé sans substitution une sanction en raison de l'insuffisance de la motivation de sa hauteur.

La cour [du travail] estime que reconnaître également ce pouvoir de substitution lorsque [le demandeur] se trompe de base légale reviendrait à accorder au juge le pouvoir d'imposer lui-même une sanction. Or, l'opportunité d'imposer une sanction appartient exclusivement au directeur de l'Office national de l'emploi.

VII.4.2. Application

[La première défenderesse] a été sanctionnée d'une exclusion de treize semaines pour ne pas avoir complété sa carte de contrôle, sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage

En réalité, [elle] est dispensée de compléter sa carte de pointage en vertu de l'article 13 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 [fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise]. Comme le souligne le ministère public, la décision repose par conséquent sur une base tant factuelle que réglementaire incorrecte. [Cette défenderesse] ne pouvait être sanctionnée que sur la base de l'article 153

de l'arrêté royal portant réglementation du chômage. La décision doit donc être annulée quant à sa sanction.

En effet dans cette hypothèse, le tribunal, ne disposant pas du pouvoir de substitution, n'est pas en droit d'imposer une nouvelle sanction. C'est à tort que le tribunal a confirmé le principe de la sanction mais l'a réduite au minimum.

L'appel est fondé sur ce point ».

Griefs

1. En vertu de l'article 7, § 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, les litiges ayant pour objet des droits résultant de la réglementation en matière de chômage sont de la compétence du tribunal du travail.

En vertu de l'article 580, 2^o, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés résultant des lois et règlements en matière de chômage.

En vertu de l'article 153, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et treize semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il a omis de faire une déclaration requise.

2. Lorsque le directeur du bureau de chômage exclut ainsi un chômeur du bénéfice des allocations et que ce dernier conteste cette sanction administrative, une contestation naît entre le demandeur et le chômeur sur le droit de celui-ci aux allocations au cours de la période durant laquelle il est exclu.

Il relève de la compétence du tribunal du travail de statuer sur cette contestation dès lors que, en vertu de l'article 580, 2^o, du Code judiciaire, celui-ci connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés résultant de la législation en matière de chômage.

Saisi d'une telle contestation, le tribunal du travail exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par le directeur. Dans le respect des droits de la défense et du cadre de l'instance, tel que les parties l'ont déterminé, tout ce qui relève du pouvoir d'appréciation du directeur, quand ce pouvoir, comme en l'espèce, n'est pas discrétionnaire, est soumis au contrôle du juge.

Pour exercer pleinement ce contrôle, le juge qui annule la décision du directeur infligeant au chômeur la sanction administrative contestée, en raison du seul défaut de motivation, a l'obligation de fixer lui-même les droits contestés tels qu'ils découlent de la législation en matière de chômage et de se substituer par conséquent à l'administration pour prononcer contre le chômeur une nouvelle sanction remplaçant celle qu'il annule. Le principe de la séparation des pouvoirs n'y fait pas obstacle.

Il n'y a pas lieu à cet égard de distinguer selon que l'annulation pour défaut de motivation formelle adéquate porte sur le quantum de la sanction ou sur la base réglementaire applicable. Dans les deux cas, il s'agit d'une annulation de la sanction pour défaut de motivation formelle adéquate sans remise en cause du principe même de la sanction et le pouvoir de pleine juridiction du juge lui permet de vérifier si, sur la base des faits qui lui sont soumis et des dispositions réglementaires applicables, une sanction administrative peut être appliquée au chômeur.

3. L'arrêt décide ne pas pouvoir se substituer [au demandeur], s'agissant de la sanction administrative imposée, en considérant que, si le tribunal du travail dispose d'un pouvoir de substitution en cas d'annulation de la sanction en raison de l'insuffisance de la motivation de sa hauteur, « reconnaître également ce pouvoir de substitution lorsque [le demandeur] se trompe de base légale reviendrait à accorder au juge le pouvoir d'imposer lui-même une sanction. Or, l'opportunité d'imposer une sanction appartient exclusivement au directeur de l'Office national de l'emploi ».

L'arrêt décide ainsi que, lorsque la sanction appliquée par le directeur est annulée pour motivation inadéquate quant à la base réglementaire applicable, la séparation des pouvoirs interdirait au juge de se substituer à l'autorité administrative en vue de prendre une nouvelle sanction.

Ce faisant, l'arrêt :

- *fait une fausse application du principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs (violation de ce principe général du droit),*

- *méconnaît la règle que les juridictions du travail ont compétence pour statuer sur les contestations relatives aux droits et obligations résultant pour le chômeur de la législation et de la réglementation en matière de chômage (violation des articles 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et 580, 2°, du Code judiciaire),*

- *et méconnaît en outre la règle que peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et treize semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il a omis de faire une déclaration requise (violation de l'article 153, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).*

Il ne justifie dès lors pas légalement sa décision (violation de toutes les dispositions visées au moyen).

III. La décision de la Cour

En vertu de l'article 153, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, peut être exclu du bénéfice des allocations pendant quatre semaines au moins et treize semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il a omis de faire une déclaration requise, autre que la déclaration d'une modification dans les données nécessaires à la gestion de son dossier, ou l'a faite tardivement.

Conformément à l'article 154, alinéa 1^{er}, 1°, du même arrêté royal, peut être exclu du bénéfice des allocations, pendant quatre semaines au moins et vingt-six 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^{er}, 3°, de l'arrêté royal.

Cette dernière disposition prévoit que, pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit compléter, à l'encre indélébile et conformément aux

directives données par l'Office national de l'emploi, la carte de contrôle qu'il doit avoir en sa possession et conserver par-devers lui en vertu du 1^o.

Suivant l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, l'article 71 précité ne s'applique pas aux travailleurs visés dans cet arrêté.

Les articles 153, alinéa 1^{er}, 2^o, et 154, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 réservent à l'Office national de l'emploi le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'infliger la sanction administrative qu'ils prévoient, l'Office ayant la faculté mais non l'obligation d'appliquer la sanction.

Lorsque le directeur du bureau du chômage exclut un chômeur du bénéfice des allocations sur la base de l'article 154, alinéa 1^{er}, 1^o, pour ne pas avoir complété la carte de contrôle et que le chômeur conteste cette sanction administrative devant le tribunal du travail, ce tribunal exerce, dans le respect des droits de la défense et du cadre de l'instance, tel que les parties l'ont déterminé, un contrôle de pleine juridiction sur la sanction prise par le directeur, sans pouvoir toutefois, s'il juge que cette sanction administrative ne peut être infligée sur la base de cette disposition pour ce fait, se substituer à l'Office national de l'emploi pour apprécier l'opportunité d'infliger la sanction prévue par l'article 153, alinéa 1^{er}, 2^o, pour un fait différent.

L'arrêt constate que la première défenderesse bénéficiait du régime de chômage avec complément d'entreprise, qu'elle a résidé à l'étranger sans le communiquer à son organisme de paiement et que le demandeur l'a exclue du bénéfice des allocations pendant treize semaines sur la base de l'article 154 précité pour ne pas avoir complété sa carte de contrôle.

Il considère, sans être critiqué, que « l'Office national de l'emploi [s'est trompé] de base légale » dès lors que cette défenderesse, « dispensée de compléter sa carte de [contrôle] en vertu de l'article 13 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 », ne pouvait être sanctionnée en application de cet article 154 pour ne pas avoir complété sa carte de contrôle mais pouvait l'être sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « sur une base [...] factuelle » différente.

En considérant que, dans ces circonstances, le juge du travail « ne dispos[e] pas du pouvoir de substitution [et] n'est pas en droit d'imposer une

nouvelle sanction », dès lors que lui « reconnaître [un tel] pouvoir de substitution reviendrait à [lui] accorder [...] le pouvoir d'imposer lui-même une sanction [alors que] l'opportunité [de l'] imposer [...] appartient exclusivement au directeur de l'Office national de l'emploi », et en décidant, par conséquent, de « réforme[r] le jugement [entrepris] en ce qu'il réduit la sanction [prononcée par le demandeur] à quatre semaines » d'exclusion du bénéfice des allocations et « d'annuler purement et simplement la sanction », l'arrêt ne viole ni les articles 7, § 11, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, 580, 2^o, du Code judiciaire et 153, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ni le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.

Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de cinq cent quatre-vingt-huit euros quatre-vingt-cinq centimes envers la partie demanderesse et à la somme de vingt-deux euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, président, les présidents de section Koen Mestdagh et Mireille Delange, les conseillers Antoine Lievens et Eric de Formanoir, et prononcé en audience publique du vingt-sept juin deux mille vingt-deux par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Bénédicte Inghels, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

E. de Formanoir

A. Lievens

M. Delange

K. Mestdagh

Chr. Storck