

# Cour de cassation de Belgique

## Arrêt

N° S.24.0006.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**

**S. N.**,

défenderesse en cassation.

**I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 12 octobre 2023 par la cour du travail de Liège.

Le 28 octobre 2024, l'avocat général Hugo Mormont a déposé des conclusions au greffe.

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

## **II. Le moyen de cassation**

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, le demandeur présente un moyen.

## **III. La décision de la Cour**

### **Sur le moyen :**

En vertu de l'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le comité de gestion de l'Office national de l'emploi est autorisé à renoncer à tout ou partie des sommes restant à rembourser lorsque le montant total annuel des ressources, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent le débiteur et son conjoint ne dépasse pas 7 707,76 euros, montant lié à l'indice-pivot 103,14 en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1999 (base 1996 = 100).

Suivant l'article 172 du même arrêté royal, le comité de gestion est autorisé à renoncer en partie aux sommes restant à rembourser lorsqu'il appert des éléments du dossier que le débiteur n'est pas en mesure de rembourser la totalité de sa dette et que la renonciation partielle à la récupération sauvegarde au mieux les intérêts de l'État et de l'Office.

Ces dispositions réservent au comité de gestion le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'opportunité de la renonciation.

Il s'ensuit que le tribunal du travail, saisi, conformément à l'article 580, 2°, du Code judiciaire, par l'assuré social qui conteste le refus du comité de gestion de renoncer, contrôle la légalité de cette décision mais ne peut se substituer au comité de gestion pour en apprécier l'opportunité.

L'arrêt, qui considère que « la compétence du comité de gestion [de renoncer à récupérer l'indu sur la base des articles 171 et 172 précités] est liée, de manière que les juridictions du travail exercent un contrôle de pleine juridiction avec comme conséquence que, en cas d'annulation de la décision, ces juridictions ont un pouvoir de substitution », et décide, après avoir annulé la décision du comité de gestion en raison d'un défaut de motivation, d'« exerce[r] son pouvoir de substitution » et de se prononcer sur la renonciation, viole ces dispositions légales.

Le moyen est fondé.

**Par ces motifs,**

La Cour

Casse l'arrêt attaqué ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé ;

Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne le demandeur aux dépens ;

Renvoie la cause devant la cour du travail de Mons.

Les dépens taxés à la somme de sept cent trente-sept euros trente centimes envers la partie demanderesse, y compris la somme de vingt-quatre 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 premier président Eric de Formanoir, les présidents de section Christian Storck, Koen Mestdagh et Mireille Delange, le conseiller Bruno Lietaert, et prononcé en audience publique du neuf décembre deux mille vingt-quatre par le premier président Eric de Formanoir, en présence de l'avocat général Hugo Mormont, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

Br. Lietaert

M. Delange

K. Mestdagh

Chr. Storck

E. de Formanoir

## Requête

### REQUÊTE EN CASSATION

**POUR** : L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé **O.N.Em.**,  
établissement public ayant son siège social à 1000 Bruxelles,  
boulevard de l'Empereur, 7, inscrit à la BCE sous le numéro BE  
0206.737.484,

demandeur en cassation,

assisté et représenté par Me Paul Alain Foriers, avocat à la Cour  
de cassation soussigné, dont le cabinet est établi à 1050  
Bruxelles, avenue Louise, 250 (Bte 10), où il est fait élection de  
domicile.

**CONTRE** : Madame **S. N.**,  
défenderesse en cassation.

\*

A Madame le Premier Président, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs  
les Conseillers composant la Cour de cassation de Belgique,

Mesdames,  
Messieurs,

Le demandeur en cassation a l'honneur de soumettre à votre censure l'arrêt rendu le 12 octobre 2023 par la chambre 2-D de la cour du travail de Liège, division Liège (R.G. n° 2023/AL/84).

\*

\* \*

Les faits et antécédents de la cause sont résumés aux pages 3 à 7 de l'arrêt entrepris. Il convient uniquement de rappeler les faits suivants.

1. Le 10 juillet 2014, l'ONEm a pris la décision :

- d'exclure Mme N. du bénéfice des allocations de chômage à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2011 (articles 44, 45 et 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) ;
- de récupérer les allocations indûment perçues à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2011, soit 20.696,04 € (article 169 de l'arrêté royal précité);
- de l'exclure du droit aux allocations à partir du 14 juillet 2014, pendant une période de 26 semaines parce qu'elle avait omis, avant le début d'une activité incompatible avec le droit aux allocations, de noircir la case correspondante de sa carte de contrôle (article 154 de l'arrêté royal précité).

2. Mme N. a introduit une demande de renonciation à la récupération de l'indu auprès de l'ONEm en application des articles 171, 172 et 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Par une décision du 8 juillet 2021, le comité de gestion de l'Office a décidé de ne pas lui accorder l'exonération demandée aux motifs:

- que le montant total annuel de ses ressources et de celles de son ménage dépasse le montant fixé à l'article 171 de l'arrêté royal précité ;
- qu'il s'agit d'un indu qui résulte de l'exercice d'une activité incompatible avec les allocations de chômage.

3. Mme N. a contesté cette décision.

Par un jugement du 24 janvier 2023, le tribunal du travail de Liège, division Liège, après avoir écarté l'application de l'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en application de l'article 159 de la Constitution, a annulé la décision prise par le Comité de gestion de l'ONEm le 8 juillet 2021, a invité le comité de gestion de l'ONEm à reprendre une nouvelle décision portant sur la demande de renonciation au remboursement de l'indu introduite par Mme N., a invité le comité de gestion de l'ONEm à motiver adéquatement cette nouvelle décision en ayant égard à l'article 22, § 1<sup>er</sup> et § 2, 2<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1991 visant à instituer la Charte de l'assuré social, à l'exclusion de l'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et a condamné l'ONEm au paiement des dépens.

4. L'ONEm a interjeté appel de ce jugement.

Aux termes de l'arrêt attaqué, la cour du travail de Liège, division Liège, reçoit l'appel et le dit partiellement fondé, confirme le jugement en ce qu'il a annulé la décision prise par la Comité de gestion de l'ONEm le 8 juillet 2021, réforme le jugement en ce qu'il a retenu que les juridictions du travail étaient sans pouvoir de substitution en matière de renonciation, ordonne une réouverture des débats pour que les parties s'échangent sur l'application éventuelle de l'article 172 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au présent litige et réserve pour le surplus, y compris les dépens.

\*

A l'appui du pourvoi qu'il forme contre cet arrêt, le demandeur a l'honneur d'invoquer le moyen de cassation suivant.

#### **MOYEN UNIQUE DE CASSATION**

##### Dispositions légales violées

- articles 171, 172 et 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;
- article 580, 2° et 8° du Code judiciaire ;
- principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.

##### Décision et motifs critiqués

1. L'arrêt attaqué reçoit l'appel du demandeur et le dit partiellement fondé, confirme le jugement *a quo* en ce qu'il a annulé la décision prise par le Comité de gestion de l'ONEm le 8 juillet 2021, réforme le jugement en ce qu'il a retenu que les juridictions du travail étaient sans pouvoir de substitution en matière de renonciation et ordonne une réouverture des débats pour que les parties s'échangent sur l'application éventuelle de l'article 172 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au litige.

2. L'arrêt attaqué fonde sa décision sur les considérations suivantes (pp. 10-11) :

*« Les pouvoirs des juridictions du travail en ce qui concerne la contestation des décisions de renonciation prises par le comité de gestion de l'ONEm sont les suivants :*

- *les recours en matière de renonciation à récupérer l'indu et le contrôle des décisions administratives en la matière relèvent de la compétence de l'ordre judiciaire et des juridictions du travail, en application des articles 580, 2° et 8° du Code judiciaire ;*
- *la compétence du comité de gestion est liée de manière que les juridictions du travail exercent un contrôle de pleine juridiction avec comme conséquence que p.ex. en cas d'annulation des décisions, ces juridictions ont un pouvoir de substitution (...).*

*En l'espèce, alors que l'objet de la demande soumise au Comité de gestion de l'ONEm était clairement : « demandes de renonciation à des sommes restant à rembourser. Application des articles 171, 172 et 173 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage » la décision administrative critiquée se base sur la seule « demande d'exonération sur base de l'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ».*

*Vu que le ménage de Madame N (avec 2 enfants mineurs) a des revenus de +/- 3.660 € par mois et des charges importantes et doit apurer des crédits de +/- 2.750 € par mois, la possibilité prévue par l'article 172 aurait dû être examinée.*

*La décision critiquée n'est ainsi pas correctement motivée et doit être annulée.*

*Le jugement dont appel est confirmé sur ce point mais pour d'autres motifs.*

*Le jugement est réformé en ce qu'il a retenu que les juridictions étaient sans pouvoir de substitution en matière de renonciation.*

*La cour exerce son pouvoir de substitution.*

*Les parties n'ayant pas pu s'expliquer sur l'application éventuelle de l'article 172 précité, il y a lieu d'ordonner une réouverture des débats ».*

### Griefs

1. Il résulte des articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage que le comité de gestion « *peut renoncer* », « *en tout ou partie* » (article 171), « *en partie* » (article 172) ou pour le tout (article 173), aux sommes restant à rembourser à l'ONEm lorsque certaines conditions sont réunies. Il suit de ces textes réglementaires que nonobstant la réunion des conditions qu'ils énoncent, le comité de gestion dispose d'un pouvoir discrétionnaire de renoncer ou non aux sommes dues à l'Office et de déterminer l'étendue de cette renonciation.

2. S'il découle de l'article 580, 2° et 8° du Code judiciaire que les juridictions du travail sont compétentes pour connaître des recours formés contre les décisions du comité de gestion prises en vertu des articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, celles-ci doivent se limiter à contrôler la légalité interne et externe de ces actes et à examiner si le comité de gestion n'a pas exercé son pouvoir de manière manifestement déraisonnable ou arbitraire. Elles ne peuvent priver le comité de gestion de son pouvoir d'appréciation et se substituer à lui (principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs, articles 580, 2° et 8° du Code judiciaire et articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Le juge qui est saisi d'un recours contre une décision du comité de gestion sur pied des articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit dès lors se limiter à annuler la décision attaquée et ne peut décider de se substituer au comité de gestion pour décider du principe et de l'étendue d'une renonciation de l'Office aux sommes restant à lui rembourser.

3. Après avoir considéré que la compétence du comité de gestion de l'ONEm découlant des articles 171, 172 et 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est liée, et avoir annulé la décision de celui-ci au motif qu'elle aurait dû examiner s'il y avait lieu à application de l'article 172 de cet arrêté, l'arrêt attaqué réforme le jugement *a quo* en ce qu'il a retenu que les juridictions du travail étaient sans pouvoir de se substituer au comité de gestion en matière de renonciation, et indique que la cour du travail « *exerce* », en l'espèce, « *son pouvoir de substitution* ».

Ce faisant, l'arrêt attaqué, qui reconnaît à la cour du travail le pouvoir de se substituer au comité de gestion pour décider d'une renonciation et de l'étendue de celle-ci, ne justifie pas légalement sa décision (violation du

principe général du droit de la séparation des pouvoirs et les autres dispositions légales visées au moyen).

Il viole en effet les articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en considérant que la compétence du comité de gestion est entièrement liée alors que, en vertu de ces dispositions, il dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire. Il viole dès lors, en outre, le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs et l'article 580, 2° et 8° du Code judiciaire en considérant qu'après avoir annulé la décision qui lui était déférée, la cour du travail pouvait se substituer au comité de gestion pour décider du principe et de l'étendue de la renonciation visée notamment à l'article 172 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

### Développements

1. Le moyen fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir décidé que « *la compétence du comité de gestion (en matière de renonciation à récupérer l'indu) est liée de manière que les juridictions du travail exercent un contrôle de pleine juridiction avec comme conséquence que p.ex. en cas d'annulation de la décision, ces juridictions ont un pouvoir de substitution* ».

Le moyen pose ainsi la question des pouvoirs du juge en ce qui concerne la contestation des décisions de renonciation prises par le comité de gestion.

2. Il est désormais incontestable que le contrôle de la légalité des décisions du comité de gestion de l'ONEm statuant sur les demandes de renonciation à la récupération de l'indu ressort des attributions du pouvoir judiciaire et, au sein de ce dernier, de la compétence matérielle des juridictions du travail (Voy. C.A., 21 décembre 2004, n° 207/2004, *J.L.M.B.*, 2005, p. 320, note I. Mathy, «Étendue des pouvoirs du juge à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale»; C.A., 15 février 2006, n° 26/2006, *J.T.T.*, 2006, p. 289; C.A., 7 juin 2007, n° 87/2007; C.A., 12 juillet 2007, n° 101/2007; voy. aussi pour analyse de ces arrêts J. Martens et H. Mormont, «La révision des décisions administratives et la récupération de l'indu dans la Charte de l'assuré social», in J.F. Neven et S. Gilson (dir.), *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Kluwer, 2008, pp. 110 et s.).

Lorsqu'un tribunal est saisi d'une contestation relative à une décision administrative, se pose la question de l'étendue de la compétence de l'autorité administrative en cause.

Si la compétence de l'autorité concernée est *discrétionnaire*, le juge contrôle la légalité de sa décision mais ne peut se substituer à cette autorité. A l'inverse, si la compétence de l'administration est *liée*, le tribunal exerce un contrôle de pleine juridiction (Voy. sur cette distinction, cons. Cass., 12 juin 2023, S.22.0044.F et les conclusions de M. l'avocat général Mormont, Cass., 12 décembre 2006, *Pas.* 2006, n° 637 ; I. Mathy, « Étendue des pouvoirs du juge à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale », *J.L.M.B.*, 2005, p. 324 et s.).

Contrairement à ce que décide l'arrêt attaqué, la compétence que les articles 171 à 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 confèrent au comité de gestion de l'ONEm n'est pas entièrement liée. Certes, il ne peut user de son pouvoir de renonciation que si certaines conditions sont réunies. Mais une fois ces conditions remplies, il demeure libre d'apprécier s'il y a lieu à renonciation et, dans l'affirmative, de déterminer l'étendue de celle-ci. Dans cette mesure, le comité de gestion est investi d'un pouvoir discrétionnaire. On le comprend aisément dès lors que la renonciation aux sommes à récupérer est une faveur au profit du chômeur ou de ses héritiers (comp. dans un sens analogue les conclusions de M. l'avocat général Mormont avant Cass., 12 juin 2020, S.22.044.F, précité)

S'agissant d'une compétence administrative discrétionnaire, le contrôle judiciaire reste limité à un contrôle de légalité plutôt que d'opportunité. Ce contrôle, dans la mesure où il ne peut avoir pour effet de priver l'administration de son pouvoir d'appréciation, ne s'exerce que par voie d'annulation, sans possibilité de substitution (H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », p. 358 et réf. citées. Voy. en ce sens, Trib. trav. Bruxelles, 5 novembre 2007, *Chr.D.S.*, 2009, p. 270. Comp., Cass., 11 décembre 2006, *Pas.* 2006, Cass., 14 janvier 2019, *Pas.*, 2019, n° 18).

3. L'arrêt attaqué encourt donc les griefs formulés dans le moyen de cassation.

**PAR CES CONSIDÉRATIONS,**

l'avocat à la Cour de cassation soussigné, pour le demandeur en cassation, conclut, Mesdames, Messieurs, qu'il vous plaise, recevant le pourvoi, casser l'arrêt attaqué, ordonner que mention de votre arrêt soit faite en marge de l'arrêt cassé, statuer comme de droit sur les dépens et renvoyer la cause devant une autre cour du travail.

Bruxelles, le 8 janvier 2024

Pour le demandeur en cassation,  
son conseil,

Paul Alain Foriers

Pièce jointe :

Il sera joint à la présente requête, lors de son dépôt au greffe de la Cour, l'original de l'exploit constatant sa signification à la partie défenderesse en cassation.