



Chambre 9
Numéro de rôle 2013/AM/2
T. V. / ONEM
Numéro de répertoire 2014/
Arrêt contradictoire en partie définitif, ordonnant la production de documents et la réouverture des débats

COUR DU TRAVAIL DE MONS

ARRET

**Audience publique du
22 mai 2014**

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES

Chômage

Article 580, 2° du Code judiciaire

EN CAUSE DE :

T.V., domicilié à

Partie appelante, comparaisant en personne et assisté de son conseil Maître Delvigne, avocat à Marcinelle.

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, ONEm établissement public dont le siège administratif à 1000 Bruxelles, Boulevard de l'Empereur, 7,

Partie intimée, comparaisant par son conseil Maître Grévy, avocat à Charleroi.

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

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- la requête d'appel reçue au greffe de la cour le 2 janvier 2013 dirigée contre le jugement rendu contradictoirement le 14 décembre 2012 par le tribunal du travail de Charleroi,
- le dossier d'information de l'AT,
- les conclusions des parties,
- le dossier de la partie appelante,
- l'avis écrit de Madame le Substitut général M. Hermand déposé à l'audience publique du 27 mars 2014,
- les répliques de la partie appelante.

Entendu les parties en leurs dires et moyens à l'audience publique du 27 février 2014.

Par requête d'appel reçue au greffe de la cour le 2 janvier 2013, Monsieur T. a relevé appel d'un jugement contradictoire prononcé le 14 décembre 2012.

L'appel est recevable.

Eléments de la cause et de la procédure

Monsieur T. bénéficie d'allocations de chômage depuis le 17 octobre 2008.

Le FOREM lui adresse une première convocation sous pli simple pour un entretien diagnostique fixé le 9 juillet 2009 et une seconde convocation sous pli recommandé du 20 juillet 2009 pour une action fixée le 15 septembre 2009.

Monsieur T. ne se présente pas aux convocations.

Par avis du 23 septembre 2009, le FOREM informe l'ONEm que l'intéressé a été radié de la liste des demandeurs d'emploi en date du 23 septembre 2009 suite au défaut de réponse à deux convocations.

En date du 30 septembre 2009, l'ONEm convoque Monsieur T. aux fins qu'il soit entendu sur cette radiation et sur sa disponibilité sur le marché de l'emploi.

Entendu dans le cadre de la procédure administrative le 13 octobre 2009, Monsieur T. va expliquer qu'il n'a pas eu connaissance des convocations car il était en France au moment de leur réception et va, en outre, préciser ce qui suit :

« A ce jour, j'accepte tout emploi convenable qui m'est proposé en Belgique pour autant que je ne décroche pas un emploi pour la saison d'hiver 2009 - 2010 auprès des stations de ski.

Actuellement je me suis inscrit pour ce motif qu'auprès d'agences intérimaires. Je dois ainsi être absolument libre pour le pool-emploi à Albertville le 20/10/09 et ce sans pouvoir préciser la durée puisque je vais peut-être être appelé à effectuer divers intérim. Je souhaite quand même pouvoir être en Belgique pour le 30/10/09 car j'aurais éventuellement la possibilité d'un emploi pour 3 semaines ici en Belgique. La saison d'hiver débute début décembre ce qui me permettrait de concorder les 2 emplois (Belgique puis France). Vous me demandez depuis quand mes séjours en France sont plus importants. Je vous réponds que depuis juin 2009 j'y vais très régulièrement et ce parfois 3 à 4 semaines d'affilée ».

Par décision du 21 octobre 2009, l'ONEM décide de :

- de l'exclure du bénéfice des allocations à partir du 25 septembre 2009 pendant une période de 13 semaines parce qu'il ne s'est par présenté auprès du service de l'emploi (articles 51 et 52 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) ;
- de l'exclure du bénéfice des allocations à partir du 13 octobre 2009 pour la durée de son indisponibilité (article 56 de l'arrêté royal précité) ;
- de l'exclure du bénéfice des allocations à partir du 23 septembre 2009 parce qu'il n'est pas inscrit comme demandeur d'emploi (article 58 de l'arrêté royal précité) ;

et indépendamment :

- de l'exclure du bénéfice des allocations de chômage à partir du 1^{er} juin 2009 parce qu'il n'est plus disponible sur le marché de l'emploi et qu'il ne réside pas effectivement sur le territoire belge de manière régulière (articles 56 § 1 et 66 de l'arrêté royal précité) ;
- de récupérer les allocations qu'il a perçues indûment du 1^{er} juin 2009 au 22 septembre 2009 (articles 169 et 170 de l'arrêté royal précité) ;
- de l'exclure du droit aux allocations de chômage à partir du 26 octobre 2009 pendant une période de 4 semaines parce qu'il n'a pas complété sa carte de contrôle conformément aux directives mentionnées sur cette carte (article 154 de l'arrêté royal précité).

Monsieur T. forme un recours à l'encontre de cette décision.

Par le jugement entrepris du 14 décembre 2012, le tribunal du travail de Charleroi déclare le recours recevable mais non fondé, en déboute le demandeur, confirme la décision du 21 octobre 2009 et condamne l'ONEm aux frais et dépens de l'instance.

Monsieur T. relève appel de ce jugement.

Objet de l'appel

L'appelant sollicite la réformation du jugement querellé et demande à la cour :

- à titre principal, d'annuler la décision de l'ONEm du 21 octobre 2009 en toutes ses dispositions ;
- à titre subsidiaire, de réduire les sanctions prononcées.

L'ONEm sollicite la confirmation du jugement querellé.

Discussion - Décision

3.1. Quant à la mesure d'exclusion visée aux articles 51 et 52 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

L'ONEm a exclu l'appelant du bénéfice des allocations de chômage pour une durée de 13 semaines aux motifs qu'il ne s'est pas présenté auprès du service de l'emploi.

Suivant les articles 51 §1^{er}, alinéa 2, 4^o, et 52bis §1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le travailleur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 52 semaines au plus s'il devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté, du fait qu'il s'abstient de se présenter, sans justification suffisante, au service de l'emploi et ou de la formation professionnelle compétent, alors qu'il a été invité par le service à s'y présenter.

Aucun texte réglementaire ne définit la notion de « *justification suffisante* », ni ne détermine les critères d'une « *justification suffisante* ».

Cependant, une piste de réflexion peut se dégager de l'annexe 2 de l'Accord de Coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (M.B. 7 septembre 1999), même s'il n'y est pas fait référence à la notion de « *justification suffisante* » mais bien à celle de « *motifs valables* ».

Ainsi, l'article 23 de cet Accord de Coopération dispose que « *le système d'échange d'informations et données relatives au refus d'emploi et de formation ainsi qu'aux cas d'indisponibilité sera appliqué d'une manière effective et correcte conformément aux principes prévus au document en annexe 2* ».

L'annexe 2 régit la transmission des documents entre VDAB, FOREM, ORBEM, IBFFP ET l'ONEM comme suit : le chômeur est convoqué par le service de l'emploi (qu'il s'agisse d'un entretien en vue d'un placement, d'une séance d'information, d'une épreuve de qualification professionnelle,...) et :

- si le chômeur ne s'y présente pas, il est reconvoqué et s'il est une nouvelle fois absent, l'ONEM est informé de ce fait de même que de la date d'absence à la première convocation ;
- si le chômeur se présente, il est invité à exposer les motifs de son absence que le service examine ; si les motifs ne sont pas valables, l'ONEM en est informé.

S'agissant des motifs valables ou non valables, l'annexe 2 précise que les « *motifs valables* » ou « *non valables* » examinés par le service sont appréciés par celui-ci non seulement en tenant compte des principes de la réglementation chômage en matière de disponibilité positive sur le marché de l'emploi et en conformité avec les obligations qu'implique l'inscription obligatoire comme demandeur d'emploi mais aussi en fonction des actions spécifiques, notamment, consécutives à des accords de coopération, menées par les services en vue du développement des chances et des capacités personnelles d'insertion.

Ces critères d'appréciation peuvent être transposés à la notion de « *justification suffisante* » que l'ONEM ou le juge doit examiner.

Ainsi, lors de son appréciation de la justification avancée pour l'absence de présentation suite à une convocation, l'ONEM ou le juge peut tenir compte non seulement des éléments objectifs, sérieux et concrets qui sont établis mais aussi de la disponibilité positive du chômeur c'est-à-dire des efforts de réinsertion qu'il fournit en recherchant activement un emploi et en collaborant avec le service de l'emploi pour augmenter ses chances et ses capacités personnelles d'insertion (C.T.MONS, 9^{ième} chambre, 9 septembre 2010, R.G. 2009/AM/21559).

En l'espèce, l'appelant ne conteste pas le fait qu'il ne se soit pas présenté aux deux convocations qui lui ont été adressées par le FOREM.

Il semble, cependant, considérer qu'il disposait de justifications suffisantes pour expliquer son absence lors de ces deux rendez-vous.

S'agissant de la première convocation, l'appelant indique qu'elle a été réceptionnée par sa belle-mère, laquelle a informé les services du FOREM qu'il était en vacances en France et qu'il ne saurait se présenter à l'entretien. Il précise qu'il avait apposé le signe ad hoc (V) sur sa carte de pointage ; ce que l'ONEM ne semble pas contester pas.

S'agissant de la seconde convocation, l'appelant prétend qu'étant en vacances en France du 18 juillet au 9 août 2009, c'est sa belle-mère qui a réceptionné l'avis de présentation de l'envoi recommandé et que lors de son retour en Belgique, il était trop tard pour le retirer à la poste.

Il affirme, ainsi, que c'est pour une justification suffisante qu'il n'a pas pu se présenter à cette deuxième convocation puisqu'il était en vacances pendant la durée durant laquelle il aurait pu prendre connaissance de la convocation.

S'il est exact, comme le prétend l'ONEm, que le chômeur doit faire en sorte de répondre aux convocations qui lui sont adressées par le service de l'emploi, il n'en demeure pas moins que les dispositions réglementaires autorisent le chômeur à prendre des vacances, sous certaines conditions et notamment celle de mentionner la lettre « V » sur la carte de pointage.

Or, en l'espèce, les cartes de pointage de l'appelant ne figurent pas au dossier de la procédure.

Une réouverture des débats s'impose pour permettre à l'intimé de produire aux débats les cartes de pointage de l'appelant pour la période du 1^{er} juin au 22 septembre 2009 et aux parties de débattre de leur incidence éventuelle sur la question litigieuse.

3.2. Quant à la mesure d'exclusion visée à l'article 56, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

L'ONEm a exclu l'appelant du bénéfice des allocations de chômage à dater du 13 octobre 2009 aux motifs qu'il est indisponible pour le marché de l'emploi dans la mesure où, lors de son audition du 13 octobre 2009 il aurait émis des réserves non fondées à sa remise au travail.

L'article 56 § 1^{er}, alinéas 1 et 2, et § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est libellé comme suit :

«§ 1^{er}. *Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. Par marché de l'emploi, il faut entendre l'ensemble des emplois qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable fixés en vertu de l'article 51, sont convenables pour le chômeur.*

Le chômeur qui n'est pas disposé à accepter tout emploi convenable du fait qu'il soumet sa remise au travail à des réserves qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas fondées, est considéré comme indisponible pour le marché de l'emploi.

§ 2. *La décision d'exclusion fondée sur le § 1er, alinéa 2, produit ses effets à partir du jour où le travailleur a émis des réserves; l'exclusion vaut pour la durée de l'indisponibilité.*

Par dérogation à l'alinéa 1er, la décision d'exclusion ne produit ses effets qu'à partir du lundi qui suit la remise a la poste du pli par lequel elle est notifiée au chômeur, lorsqu'elle est notifiée hors du délai d'un mois et dix jours prenant cours le jour où le bureau du chômage a eu connaissance de l'indisponibilité. En cas de report de l'audition du chômeur, ce délai est prorogé à due concurrence».

Dans la circulaire 056.D.01 du 20 décembre 1992, l'ONEm a cerné la notion d'indisponibilité contenue dans cette disposition comme suit : cette disposition fait référence à une indisponibilité objective (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}) plus générale (celle du chômeur qui, en raison d'une disposition légale ou réglementaire ou par suite de circonstances de fait, se trouve dans l'impossibilité d'accepter toute offre d'emploi convenable) et à une indisponibilité subjective (§ 1^{er}, alinéa 2) plus spécifique (celle du chômeur qui manifeste clairement sa volonté de ne pas travailler ou de ne travailler que sous certaines conditions non justifiées). Il en résulte que dans le premier cas, l'exclusion vise toute la période d'indisponibilité et peut être rétroactive, tandis que dans le second cas, l'exclusion est limitée conformément au § 2.

En l'espèce, la décision de l'ONEm se base sur l'indisponibilité subjective et plus particulièrement, sur la situation du chômeur qui manifeste clairement sa volonté de ne travailler que sous certaines conditions non justifiées (article 56, § 1^{er}, alinéa 2).

Lors de son audition du 13 octobre 2009, l'appelant a déclaré notamment ce qui suit :

« A ce jour, j'accepte tout emploi convenable qui m'est proposé en Belgique pour autant que je ne décroche pas un emploi pour la saison d'hiver 2009 - 2010 auprès des stations de ski.

Actuellement je me suis inscrit pour ce motif qu'auprès d'agences intérimaires. Je dois ainsi être absolument libre pour le pool-emploi à Albertville le 20/10/09 et ce sans pouvoir préciser la durée puisque je vais peut-être être appelé à effectuer divers intérim. Je souhaite quand même pouvoir être en Belgique pour le 30/10/09 car j'aurais éventuellement la possibilité d'un emploi pour 3 semaines ici en Belgique. La saison d'hiver débute début décembre ce qui me permettrait de concorder les 2 emplois (Belgique puis France)... »

Dans la décision litigieuse, l'ONEm ne précise pas quelles sont les réserves que l'appelant émet dans cette déclaration.

Dans le cadre de la procédure, l'ONEm indique que ces réserves sont :

- le fait d'obtenir un emploi en France,

- le fait qu'il doit être absolument libre le 20 octobre pour le pool-emploi à Albertville sans pouvoir préciser la durée de son absence.

A l'instar du Ministère public, la cour considère que le fait que l'appelant précise qu'il ne pourrait accepter un emploi convenable en Belgique s'il a déjà, à ce moment-là, un autre emploi en France et qu'il ne sera pas présent sur le territoire belge à tout le moins le 20 octobre 2009 et peut-être jusqu'au 29 octobre 2009 parce qu'il participe durant cette période à une recherche active d'emploi sur le territoire français, ne peut être considéré comme une réserve ; il en est d'autant plus ainsi que la réglementation européenne favorise la circulation de travailleurs.

En tout état de cause, à supposer que les déclarations de l'appelant puissent être considérées comme des réserves, celles-ci sont parfaitement justifiées.

La mesure d'exclusion n'est pas légalement fondée.

3.3. Quant à la mesure d'exclusion visée à l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

L'ONEm a exclu l'appelant du bénéfice des allocations de chômage à dater du 23 septembre 2009 aux motifs qu'il n'est plus inscrit comme demandeur d'emploi.

Selon l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour bénéficier des allocations, le chômeur doit rechercher activement un emploi et rester inscrit comme demandeur d'emploi. Le bénéfice des allocations est supprimé à partir du jour où l'inscription comme demandeur d'emploi a été radié d'office par le service compétent à la suite notamment du fait qu'il ne s'est pas présenté à ce service lorsqu'il y a été convoqué.

Dès lors que l'exclusion prend fin lorsque le demandeur est de nouveau valablement inscrit, ***dans le cadre de la réouverture des débats, il convient que les parties débattent sur la question de savoir si une remise en cause éventuelle du fondement de la mesure d'exclusion pour absence aux convocations du FOREM (point 3.1.) pourrait avoir une incidence sur la mesure d'exclusion basée sur l'article 58.***

3.4. Quant à la mesure d'exclusion visée aux articles 56, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

L'ONEm a exclu l'appelant du bénéfice des allocations de chômage à dater du 1^{er} juin 2009 aux motifs qu'il a déclaré résider, depuis juin 2009, 3 à 4 semaines d'affilée en France de sorte qu'il n'est plus disponible sur le marché de l'emploi et qu'il ne réside plus régulièrement sur le territoire belge.

Aux termes de l'article 56, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, « *le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. Par marché de l'emploi, il faut entendre l'ensemble des emplois qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable fixés en vertu de l'article 51, sont convenables pour le chômeur* ».

Aux termes de l'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour bénéficier des allocations, le chômeur doit avoir sa résidence habituelle en Belgique ; en outre, il doit résider effectivement en Belgique.

L'article 39 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, pris en exécution de l'article 66, précise que le chômeur qui ne réside pas effectivement en Belgique peut bénéficier d'allocations pour la période qu'il renseigne comme vacances annuelles sur sa carte de contrôle, pendant une période de 4 semaines maximum par année civile ainsi que pour la période de deux semaines maximum, lorsque le directeur reconnaît que le séjour à l'étranger est justifié par la recherche d'un emploi.

Dans sa déposition à l'ONEm le 13 octobre 2009, l'appelant a déclaré : «... *Vous me demandez depuis quand mes séjours en France sont plus importants. Je vous réponds que depuis juin 2009, j'y vais très régulièrement et ce parfois 3 à 4 semaines d'affilées* ».

Comme le relève le Ministère Public, les nombreuses attestations déposées par l'appelant démontrent que l'importance de ses séjours en France doit être relativisée. Rien ne permet de mettre leur crédibilité en doute, comme le fait l'ONEm, dès lors que ces attestations sont circonstanciées, précises et concordantes.

Par ailleurs, il convient de vérifier si, durant la période litigieuse, l'appelant a renseigné des journées de vacances annuelles (voir supra).

Il y a donc lieu de réserver à statuer sur ce point.

3.5. Quant à la sanction visée à l'article 154 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

Dès lors que l'appréciation du fondement de la sanction dépend également du sort qui sera réservé à la question de l'indisponibilité, il y a lieu de réserver à statuer également sur ce point.

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 ;

Vu l'avis écrit partiellement conforme de Madame le Substitut général Martine Hermand déposé à l'audience publique du 27 mars 2014 ;

Déclare l'appel recevable.

Le déclare d'ores et déjà partiellement fondé dans la mesure ci-après.

Réforme le jugement entrepris en ce qu'il confirme la décision litigieuse du 21 octobre 2009 en ce qu'elle exclut l'appelant du bénéfice des allocations à partir du 13 octobre 2009 pour la durée de son indisponibilité (article 56 de l'arrêté royal précité).

Avant de statuer plus avant quant au fondement de l'appel, ordonne d'office une réouverture aux fins précisées aux motifs du présent arrêt.

Par conséquent :

- ordonne à l'intimé de verser aux débats les cartes de pointage de l'appelant pour la période du 1^{er} juin 2009 au 22 septembre 2009 ainsi que de déposer au greffe et communiquer à l'appelant ses observations pour le **25 juillet 2014** au plus tard ;
- ordonne à l'appelant de déposer au greffe et communiquer à l'intimé ses observations pour le **25 septembre 2014** au plus tard ;
- ordonne à l'intimé de déposer au greffe et communiquer à l'appelant ses éventuelles observations en réplique pour le **24 octobre 2014** au plus tard ;

Fixe la réouverture des débats à l'audience publique du **27 novembre 2014 à 14 heures** (temps de plaidoiries : 40 minutes) devant la neuvième chambre de la Cour du travail de Mons siégeant en la **salle G, « Cours de Justice », rue des Droits de l'Homme (anciennement Rue du Marché au Bétail) à 7000 MONS.**

Réserve à statuer sur le surplus et quant aux dépens.

Ainsi jugé et prononcé en langue française, à l'audience publique du 22 mai 2014 par le Président de la 9^{ème} chambre de la Cour du travail de Mons, composée de :

Pascale CRETEUR, conseiller,
Ferdinand OPSOMMER, conseiller social au titre d'employeur,
Pierre VERELST, conseiller social au titre d'employé,
Carine TONDEUR, greffier

qui en ont préalablement signé la minute.