



Chambre 3
Numéro de rôle 2022/AM/301 2022/AM/341
Bxxxxxxxx Axxxxx / ONEM
Numéro de répertoire 2023/
Arrêt contradictoire définitif (jonction 2022/AM/301 et 2022/AM/341)

COUR DU TRAVAIL DE MONS

ARRET

**Audience publique du
28 septembre 2023**

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

EN CAUSE DE :

Bxxxxxxx Axxxxx, RRN xx.xx.xx-xxx.xx, domicilié à xxxx
xxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,

Partie appelante, représentée par Monsieur P. D., délégué
syndical de la CSC - Mons La Louvière, dont les bureaux sont
situés Rue Claude de Bettignies, 10 -12, 7000 MONS.

CONTRE :

ONEM, BCE xxxx.xxx.xxx, dont le bureau se situe à xxxx
xxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,

Partie intimée, comparissant par son conseil Maître Tatiana
DESCORNEZ substituant Maître Olivier HAENECOUR, avocat,
dont le cabinet est situé Rue Sainte-Gertrude 1, 7070 LE ROEULX.

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

1. PROCEDURE

Les dossiers de la cour contiennent notamment les pièces suivantes :

Pour le dossier 2022/AM/301 :

- la requête d'appel reçue au greffe le 4 octobre 2022, dirigée contre le jugement prononcé contradictoirement le 15 septembre 2022 par le tribunal du travail du Hainaut, division de Binche ;
- l'ordonnance de mise en état rendue le 30 novembre 2022 ;
- les conclusions de la partie appelante entrées au greffe le 31 mars 2023 ;
- l'avis de Monsieur Patrick LECUIVRE, Substitut général, entré au greffe le 7 juillet 2023 et à la suite duquel les parties n'ont pas formulé d'observation.

Pour le dossier 2022/AM/341 :

- la requête d'appel reçue au greffe le 19 octobre 2022, dirigée contre le jugement prononcé contradictoirement le 15 septembre 2022 par le tribunal du travail du Hainaut, division de Binche ;
- l'ordonnance de mise en état rendue le 30 novembre 2022 ;
- les conclusions de la partie intimée entrées au greffe le 16 janvier 2023 ;
- les conclusions de la partie appelante entrées au greffe le 31 mars 2023 ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse de la partie intimée entrées au greffe le 28 avril 2023 ;
- l'avis de Monsieur Patrick LECUIVRE, Substitut général, entré au greffe le 7 juillet 2023 et à la suite duquel les parties n'ont pas formulé d'observation.

Comparaissant comme indiqué ci-dessus, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience publique du 25 mai 2023.

La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire a été appliquée.

2. RECEVABILITE

- *Principes*

2.1. Le délai pour interjeter appel est d'un mois à partir de la signification du jugement, ou de la notification de celui-ci faite conformément à l'article 792, alinéas 2 et 3 du Code judiciaire.

- *Application*

2.2. Les requêtes d'appel ont pour but de réformer le jugement prononcé le 15 septembre 2022 par le tribunal du travail du Hainaut, division de Binche, notifié le 21 septembre 2022.

2.3. Les appels, introduits les 4 et 19 octobre 2022, sont recevables. Ils concernent les mêmes parties et sont relatifs à la même problématique. Il y a lieu, sur la base de l'article 30 du Code judiciaire, de constater la connexité et de les joindre.

3. HISTORIQUE DU LITIGE

3.1. Le 5 septembre 2011, Monsieur Bxxxxxxx Axxxxx, domicilié en Belgique, entre au service de la SARL A+BATIMENT, en qualité d'ouvrier. La SARL A+BATIMENT est une société de droit français, dont le siège social est situé à Villereau (France).

3.2. Le 24 octobre 2011, Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX communique à la CSC un formulaire C3.2F portant sur 2 jours de chômage temporaire pour le mois de septembre 2011.

Le formulaire C3.2F signé le 6 octobre 2011 par la SARL A+BATIMENT précise :

- que « le travailleur indiqué a été mis en chômage partiel (alternance de travail et de chômage) à partir du » : 22/09/2011 ;
- qu'il « a entrepris auprès des autorités françaises les démarches en vue de l'indemnisation de ce chômage. Dans la négative, pour quel motif : [biffé] » ;
- que « le travailleur a ~~n'a pas~~ donné procuration aux autorités françaises de verser à l'Office national de l'emploi les allocations de chômage qui pourraient lui être dues en vertu de la législation française ».

Le formulaire est signé par l'employeur et par Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX .

3.3. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX bénéficie d'allocations de chômage temporaire versées par l'ONEM du 5 septembre 2011 au 15 février 2012.

3.4. Le 20 février 2012, Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX entre au service d'un nouvel employeur, dont le siège social est situé à La Louvière.

3.5. Par une lettre du 27 février 2014, l'ONEM informe Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX qu'il n'était pas en droit de bénéficier des allocations de chômage pour la période du 5 septembre 2011 au 15 février 2012 et l'invite à lui faire parvenir tout élément pouvant établir que les informations en sa possession étaient inexactes.

Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ne réserve pas suite à cette invitation.

3.6. Le 14 mars 2014, l'ONEM informe Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX qu'il a décidé de :
- l'exclure du bénéfice des allocations de chômage temporaire du 5 septembre 2011 au 15 février 2012 (articles 44, 46, 106 et 142 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et article 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail) ;
- récupérer les allocations de chômage perçues indûment durant la période litigieuse (articles 149 et 169 de l'arrêté royal précité).

Par C31 du 14 mars 2014, l'ONEM fixe le montant de l'indu à 4.039,95 € pour la période visée par la décision contestée.

3.7. Le 29 avril 2014, Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX introduit un recours contre la décision de l'ONEM du 14 mars 2014, auprès du tribunal du travail du Hainaut, division de Binche.

3.8. Par jugement prononcé le 15 septembre 2022, le tribunal du travail du Hainaut, division de Binche :

- dit la demande de Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX recevable et fondée dans la mesure qui suit ;
- annule la décision de l'ONEM prise en date du 14 mars 2014 ;
- dit pour droit que Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ne pouvait prétendre à des allocations de chômage à charge de l'Etat belge dans le cadre de son « occupation » auprès de la SARL A+BATIMENT ;
- dit que les allocations de chômage perçues du 5 septembre 2011 au 15 février 2012 par Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ont été perçues indûment ;
- condamne l'ONEM aux frais et dépens de l'instance ;
- dit qu'il n'est pas dérogé à l'article 1397 du Code judiciaire.

4. OBJET DE L'APPEL ET PRETENTIONS DES PARTIES

4.1. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX demande à la cour de :

- dire l'appel recevable et fondé.
- en conséquence, réformer le jugement dont appel.
- dire pour droit que l'article 17 alinéa 2 de la Charte de l'assuré social est applicable et partant, annuler la décision de récupération d'indu prise à son encontre.

4.2. L'ONEM demande à la cour de :

- déclarer l'appel non fondé ;
- confirmer le jugement dont appel en tous points ;
- statuer sur les dépens comme de droit.

5. POSITION DE LA COUR

- *Principes*

5.1. L'article 17 de la Charte de l'assuré social dispose :

« Lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification, si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, dans le sens de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations, qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation. »

5.2. L'application de l'article 17, alinéa 2 de la Charte exige une erreur initiale de l'institution de sécurité sociale qui révisé sa décision. La décision erronée doit en effet être l'œuvre de l'institution de sécurité sociale et ne peut pas être imputable à l'assuré social ou à un tiers.¹

5.3. L'erreur d'appréciation commise par l'Office national de l'emploi dans la vérification des déclarations et documents et des conditions requises pour prétendre aux allocations ne constitue pas une erreur de droit ou matérielle entachant la décision de l'Office sur le droit aux allocations de chômage, au sens de l'article 17, alinéa 2, de la charte de l'assuré social.²

5.4. « L'institution de sécurité sociale qui doit examiner une demande recueille d'initiative toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social.

Si malgré le rappel qui lui est adressé, le demandeur reste, pendant plus d'un mois, en défaut de fournir les renseignements complémentaires demandés par l'institution de sécurité sociale, celle-ci, après avoir accompli toute démarche utile en vue de l'obtention desdits renseignements, peut statuer en se basant sur les renseignements dont elle dispose, sauf si le demandeur fait connaître un motif justifiant un délai de réponse plus long. » (article 11 de la Charte de l'assuré social)

5.5. Le principe du respect dû aux anticipations légitimes d'autrui n'est pas susceptible d'apporter un tempérament à la récupération de l'indu.³ S'il est vrai que le devoir d'information – et notamment le devoir d'initiative – des institutions de sécurité sociale doit être interprété largement, la Charte de l'assuré social ne prévoit aucune sanction précise en cas de manquement à ce devoir général. En toute hypothèse, la réparation d'une méconnaissance du devoir d'information n'est pas nécessairement le rétablissement. Il y a donc lieu de recourir au droit commun de la responsabilité civile extracontractuelle.⁴

¹ S. GILSON ET Z. TRUSNACH, « L'article 17 de la Charte de l'assuré social », C. BEDORET ET S. GILSON (coord.), *Fragments de sécurité sociale*, Anthémis, 2023, p. 85.

² Cass. (3^e ch.), 29 mai 2017, n° S.15.0131.F, www.juportal.be.

³ Cass. (3^e ch.), 16 décembre 2002, n° S.02.0027.N, *Chron. D.S.*, 2004, p. 202, note D. TORFS.

⁴ S. GILSON, Z. TRUSNACH, F. LAMBINET, S. VANCLAIRE, "Regards sur la Charte de l'assuré social", in J. CLESSE et J. HUBIN (dir.), *Questions spéciales de droit social – Hommage à Michel Dumont*, CUP, vol.150, Larcier, 2014, p. 274.

- *Application*

5.6. En degré d'appel, Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ne conteste plus qu'il n'avait pas droit à des allocations de chômage temporaire, en sa qualité de travailleur résidant en Belgique mais occupé par un employeur installé en France. Pour autant que de besoin, la cour fait entièrement sienne l'analyse du tribunal sur ce point. Le droit aux allocations de chômage temporaire en Belgique était subordonné à l'accomplissement de démarches préalables auprès des institutions françaises, ce qui n'a pas été effectué en l'espèce.

5.7. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX se fonde toutefois sur l'article 17, alinéa 2 de la Charte de l'assuré social pour contester la décision de récupération des allocations de chômage temporaire versées au cours de son occupation par la SARL A+ BATIMENT.

5.8. L'application de l'article 17 de la Charte de l'assuré social au cas d'espèce, suppose que la décision de révision vienne « réparer » une décision initiale erronée et que l'erreur soit imputable à l'ONEM. Or, contrairement à ce que soutient Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX, il n'est pas établi que l'ONEM aurait commis une erreur de fait ou de droit, dans l'analyse de son dossier. La commission d'une erreur dans le chef d'une institution suppose que celle-ci, bien que disposant de toutes les informations nécessaires, n'a pas pris la décision qu'elle aurait dû prendre. L'erreur matérielle consiste à ne pas tenir compte de l'ensemble des éléments factuels du dossier.

5.9. Or, en l'espèce, l'ONEM a, avant tout, été induit en erreur par les informations communiquées par Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX et par la SARL A+BATIMENT. Ainsi, ces derniers ont déclaré que les démarches avaient été entreprises auprès des autorités françaises en vue de l'indemnisation du chômage et que Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX avait donné procuration aux autorités françaises, ce qui s'est révélé inexact. En effet, le formulaire C3.2F est conçu comme une « déclaration » plutôt qu'une « demande ». La SARL A+BATIMENT a déclaré, signature à l'appui, qu'elle avait effectué les démarches requises en France, et Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX a signé cette déclaration pour accord. L'un et l'autre étaient donc informés de l'exigence de cette formalité spécifique imposée aux travailleurs transfrontaliers. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ne démontre pas que l'ONEM aurait pris une décision en méconnaissance des informations qu'il était tenu de communiquer.

5.10. La cour ne partage pas la position de Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX , à laquelle s'est rallié Monsieur le Substitut général dans son avis écrit, selon laquelle le manquement de l'ONEM aux principes de bonne administration, et en particulier à l'obligation de recueillir d'initiative toutes les informations utiles au dossier, consacrée à l'article 11 précité de la Charte de l'assuré social, serait constitutif d'« erreur » au sens de l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX invoque également le non-respect par l'ONEM de son « instruction administrative interprétative » du 18 février 1992, laquelle prévoit notamment que l'ONEM prenne une décision de « rejet » en cas de réception d'un formulaire C3.2F dans les hypothèses suivantes :

- si le travailleur n'a pas souscrit la procuration ;
- si l'employeur n'a pas entrepris les démarches nécessaires en France ;
- si les heures de chômage ont été récupérées.

Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX reproche à l'ONEM d'avoir traité son dossier avec une « légèreté coupable » en l'admettant au bénéfice des allocations de chômage temporaire, alors que les conditions d'octroi n'étaient pas remplies. Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX plaide que, sur la base des informations incomplètes figurant sur le formulaire C3.2F, l'ONEM aurait dû considérer que son dossier était incomplet, et, par conséquent, prendre une décision de rejet en renvoyant le dossier à l'organisme de paiement plutôt que de lui octroyer des allocations de chômage provisoire.

5.11. La *faute*, condition de la mise en cause de la responsabilité extra-contractuelle d'une institution de sécurité sociale, a une acception plus large que l'*erreur*, de droit ou de fait, visée à l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Les manquements éventuels aux principes de bonne administration consacrés par la Charte de l'assuré social, ne peuvent être réparés par la suppression de la récupération de l'indu mais uniquement par une réparation par équivalent (le plus souvent, des dommages-intérêts). Dans cette matière d'ordre public, il incombe dès lors à Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX de rapporter la preuve d'une faute de l'ONEM, d'un dommage et d'un lien de causalité, ce qu'il demeure en défaut de faire.

5.12. Ainsi les décisions de jurisprudence citées par Monsieur le Substitut général à l'appui de son avis⁵, ne concernent pas des situations comparables à celle de Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX, en ce que, d'une part, l'assuré social avait formé une demande de dommages-intérêts à l'égard de l'institution de sécurité sociale et, d'autre part, l'assuré social remplissait les conditions d'octroi d'une prestation, que l'institution sociale lui avait à tort refusée, totalement ou en partie. Le manquement de l'institution de sécurité sociale avait privé l'assuré social de ses droits, contrairement au cas d'espèce où Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX a bénéficié d'allocations de chômage auxquelles il ne pouvait pas prétendre.

5.13. Une seule décision⁶ – isolée – épinglée par Monsieur le Substitut général, assimile le défaut pour l'ONEM d'avoir réclamé les renseignements manquants à l'assurée sociale – manquement aux principes de bonne administration, à une « erreur » faisant obstacle à la récupération des allocations indûment perçues. Cette décision, relativement ancienne, est difficilement conciliable avec l'arrêt de la Cour de cassation précité du 29 mai 2017, auquel se rallie la cour, selon lequel l'erreur d'appréciation commise par l'ONEM dans la vérification des déclarations et documents ainsi que des conditions requises pour prétendre aux allocations de chômage de chômage (dans le cadre d'une activité accessoire), ne constitue pas une erreur de fait ou de droit, au sens de l'article 17 de la Charte.

5.14. En l'espèce, l'enquête diligentée par les services d'inspection belges et français a mis en évidence une « stratégie » de plusieurs employeurs – parmi lesquels la SARL A+BATIMENT – pour obtenir des allocations de chômage temporaire au bénéfice des travailleurs « transfrontaliers » sans que les conditions d'octroi ne soient remplies (siège social fictif en France, moins de 25 % des activités effectuées sur le territoire français, absence de démarches effectuées auprès des autorités françaises pour bénéficier du chômage temporaire,...). Il ne peut être question, dans ces circonstances, de considérer que la décision d'octroi était la conséquence d'une erreur imputable à l'ONEM, qui n'aurait pas détecté, en temps voulu, la volonté de certains employeurs de détourner le mécanisme légal de son but légitime.

5.15. En l'absence d'« erreur », commise par l'ONEM, au sens de l'article 17 de la Charte de l'assuré social, Monsieur BXXXXXXXX AXXXXX ne peut solliciter le bénéfice de l'alinéa 2 de ladite disposition pour faire obstacle à la récupération des allocations de chômage indûment versées.

5.16. L'appel est non fondé.

⁵ Cass., 25 octobre 2010, S.09.0057.F, *J.T.T.*, 2011, p. 82 (allocations de chômage – supplément d'ancienneté) ; C. trav. Bruxelles, 14 mars 2018, 2015/AB/1186, www.terralaboris.be (droit à une allocation d'intégration de catégorie 2 plutôt que de catégorie 1, pour une période passée).

⁶ C. trav. Mons, 14 juin 2012, 2011/AM/119 et 2011/AM/126, www.terralaboris.be.

PAR CES MOTIFS,

La cour du travail,

Statuant après un débat contradictoire,

Joint les causes 2022/AM/301 et 2022/AM/341 en raison de leur connexité,

Vu l’avis écrit du ministère public,

Reçoit l’appel et le déclare non fondé ;

Confirme le jugement dont appel en toutes ses dispositions ;

Condamne l’ONEM aux frais et dépens de l’appel, non liquidés ;

Condamne l’ONEM au paiement de la somme de 24 € au titre de contribution au fonds pour l’aide juridique de seconde ligne.

Ainsi jugé par la troisième chambre de la Cour du travail de Mons, en vertu du nouveau règlement particulier de notre cour entré en vigueur au premier juillet 2023, composée de :

Marie MESSIAEN, conseiller, président la chambre,

Benoit LEFRANCO, conseiller social suppléant au titre d’employeur,

Michel SCHOUTERDEN, conseiller social au titre de travailleur ouvrier,

Et signé, en application de l’article 785 du Code judiciaire, compte tenu de l’impossibilité dans laquelle se trouvent Messieurs les conseillers sociaux Benoit LEFRANCO et Michel SCHOUTERDEN, par Madame Marie MESSIAEN, conseiller, avec l’assistance de Benoit DELMOITIE, greffier en chef.

Le greffier en chef,

La présidente,

Et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 28 septembre 2023 par Marie MESSIAEN, conseiller avec l'assistance de Benoit DELMOITIE, greffier en chef.

Le greffier en chef,

La présidente,