

# Cour de cassation de Belgique

## Arrêt

N° S.21.0012.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**

**P. C.,**

défenderesse en cassation.

**I. La procédure devant la Cour**

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 13 novembre 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**

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 :**

Conformément à l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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 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<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, si, au moment de la réquisition, il effectue une activité incompatible avec le bénéfice des allocations visée à l'article 45.

Cet article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, prévoit que, pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit présenter immédiatement à chaque réquisition par une personne habilitée à cet effet la carte de contrôle qu'il doit avoir en sa possession et conserver par-devers lui en vertu du 1<sup>o</sup>.

Suivant l'article 71*bis*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté royal, l'article 71 précité ne s'applique pas au chômeur complet qui a atteint l'âge de soixante ans.

L'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de l'arrêté royal réserve à l'Office national de l'emploi le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'infliger la sanction administrative qu'il prévoit, 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<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, pour ne pas avoir présenté immédiatement sa carte de contrôle à la réquisition d'une personne habilitée à cet effet alors qu'il effectuait une activité visée à l'article 45, 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 une sanction prévue par une autre disposition pour un fait différent.

L'arrêt constate que la défenderesse bénéficiait des allocations de chômage alors qu'elle avait atteint l'âge de soixante ans et que le demandeur l'a exclue du bénéfice des allocations pendant quatre semaines « sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal » parce qu' « au moment où [elle] exerçait une activité incompatible avec le droit aux allocations » visée à l'article 45, « [elle] n'a pas pu présenter immédiatement sa carte de contrôle au contrôleur social qui la lui demandait ».

Il considère, sans être critiqué, que cette sanction administrative « repose sur l'application [de] l'article 71 » de l'arrêté royal, qui, « en vertu de l'article 71bis, [...] ne s'applique pas au chômeur complet qui a atteint l'âge de soixante ans », et, par ces motifs, annule la sanction.

En considérant que, dès lors que « c'est bien le principe même de la sanction qui est annulée », « les juridictions du travail ne disposent pas d'un pouvoir de substitution à cet égard », de sorte que la cour du travail ne peut « se substituer [au demandeur] pour prononcer une nouvelle sanction administrative » sur la base d'une autre disposition légale, l'arrêt ne viole ni les articles 7, § 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, 580, 2<sup>o</sup>, du Code judiciaire et 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 six cent douze euros trente-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

1<sup>er</sup> feuillet

## 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,

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 **P. C.**,

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 13 novembre 2020 par la chambre 2-G de la cour du travail de Liège, division Liège (R.G. n° 2020/AL/119).

\*

\*\*

## 2ème feuillet

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. Mme C. est née le [...]. Elle a bénéficié d'allocations de chômage pendant plusieurs années et n'a jamais renseigné exercer un travail ou une activité rémunérée. Lors d'un contrôle effectué le 19 octobre 2018 dans un restaurant, il est apparu que Mme C. était occupée à la plonge, sans être en possession d'un document de contrôle.

Par un formulaire C29 du 5 avril 2019, l'ONEm a pris la décision :

- d'exclure l'intéressée du bénéfice des allocations de chômage du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 19 octobre 2018;
- de récupérer les allocations indûment perçues au cours de cette période;
- de l'exclure du droit aux allocations à partir du 8 avril 2019, pendant une période de 4 semaines.

Par un formulaire C31 de la même date, l'ONEm a communiqué à Mme C. le montant des allocations dont il entendait obtenir la récupération en exécution de la décision susmentionnée, soit une somme de 647,74€.

2. Par un recours introduit le 20 mai 2019, Mme C. a contesté cette décision devant le tribunal du travail de Liège, division Liège. L'ONEm a, quant à lui, formé une demande reconventionnelle sollicitant la condamnation de Mme C. à lui rembourser la somme de 647,74€ à titre d'allocations de chômage payées indûment.

Par un jugement du 17 février 2020, le tribunal du travail de Liège, division Liège :

- a annulé pour illégalité formelle la décision dont recours,
- a dit n'y avoir lieu à se substituer à l'ONEm pour prononcer une nouvelle sanction administrative,
- se substituant à l'ONEm pour le surplus, a décidé d'exclure Mme C. du bénéfice des allocations du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 19 octobre 2018 et de la récupération des allocations perçues indûment du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 19 octobre 2018,
- a reçu l'action reconventionnelle de l'ONEm et a condamné Mme C. à rembourser à l'ONEm la somme de 647,74€ à titre d'indu, soit les allocations perçues indûment du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 19 octobre 2018,

## 3ème feuillet

- a délaissé les dépens à charge de l'ONEm et a condamné l'ONEm à la contribution de 20€ visée par la loi du 19 mars 2017.

3. Mme C. a interjeté appel de ce jugement. L'ONEm a formé un appel incident, demandant la réformation du jugement dont appel dans la seule mesure où il convient de rétablir la sanction de 4 semaines d'exclusion telle que prévue par la décision administrative concernée.

Aux termes de son arrêt du 13 novembre 2020, la cour du travail de Liège, division Liège, reçoit les appels, dit d'ores et déjà l'appel incident non fondé, confirme dès lors le jugement dont appel en ce qu'il a annulé pour illégalité formelle la décision dont recours et dit n'y avoir lieu à se substituer à l'ONEm pour prononcer une nouvelle sanction administrative. Avant dire droit pour le surplus, la cour ordonne la réouverture des débats et réserve à statuer pour le surplus (en ce compris les frais et 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

- article 7, § 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;
- articles 580, 2<sup>o</sup>, du Code judiciaire ;
- article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;
- principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs.

4ème feuillet

Décision et motifs critiqués

L'arrêt attaqué dit l'appel incident non fondé, confirme le jugement dont appel en ce qu'il a annulé pour illégalité formelle la décision dont recours et dit n'y avoir lieu à se substituer au demandeur pour prononcer une nouvelle sanction administrative.

L'arrêt attaqué fonde sa décision sur les considérations suivantes :

« 1. *Annulation de la décision litigieuse pour motivation inadéquate*  
1.

*Par la décision litigieuse, l'ONEm reproche notamment à Madame C. de n'avoir pas respecté l'article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.*

*Avec les premiers juges, la Cour relève qu'au moment des faits reprochés par la décision litigieuse (soit en octobre 2018), Madame C., née le [...], avait plus de 60 ans.*

*Or, en vertu de l'article 71bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (la Cour met en évidence) :*

« § 1<sup>er</sup>. **L'article 71 ne s'applique pas au chômeur complet qui a atteint l'âge de 60 ans dans le courant du mois concerné.**

*Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, reste cependant soumis à l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 3° à 6°, le chômeur qui exerce, de façon accessoire, une activité au sens de l'article 45 pour autant qu'il choisisse cette procédure au lieu de la procédure mentionnée à l'alinéa 1<sup>er</sup>.*

*Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, reste cependant soumis à l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 3° à 6°, le chômeur qui exerce une activité artistique au sens de l'article 27, 10°, qui est intégrée dans le courant des échanges économiques, ainsi que le chômeur qui perçoit un revenu au sens de l'article 130 et tiré de l'exercice d'une activité artistique. »*

*La décision litigieuse est donc erronément motivée sur pied de l'article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.*

## 5ème feuillet

*Il s'en déduit que la décision litigieuse n'est pas adéquatement motivée au regard de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la Charte » de l'assuré social.*

*Les premiers juges ont donc, à bon droit, décidé d'annuler la décision litigieuse dès lors que celle-ci fait application d'une disposition légale (au sens large) inadéquate (à savoir l'article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).*

*2.*

*La décision de l'ONEm étant annulée, se pose la question de savoir si les juridictions du travail peuvent se substituer à l'ONEm pour apprécier le droit de Madame C. à bénéficier des allocations pour la période litigieuse.*

*Les premiers juges ont estimé pouvoir se substituer s'agissant de l'exclusion du droit aux allocations et de la récupération d'indu, mais pas à propos de la sanction imposée par la décision litigieuse.*

*2.1.*

*S'agissant du droit aux allocations en tant que tel, selon les enseignements de la Cour de cassation (Cass., 06 juin 2016, R.G. S.16.0003.F ...) que la Cour estime devoir faire siens :*

*« Lorsque le directeur du bureau de chômage exclut un chômeur du bénéfice des allocations et que ce dernier conteste cette exclusion, il naît entre l'Office national de l'emploi et le chômeur une contestation relative au droit aux allocations pendant la période de l'exclusion.*

*Pour statuer sur cette contestation, le tribunal du travail, auquel elle ressortit en vertu de l'article 580, 2°, du Code judiciaire, est tenu, dans le respect des droits de la défense et sans modifier l'objet de la demande, d'appliquer aux faits régulièrement soumis à son appréciation les règles de droit qui leur sont applicables.*

*Il ne peut reconnaître le droit aux allocations que dans le respect des dispositions légales et réglementaires relatives au chômage.*

*L'arrêt décide d'annuler 'pour défaut de motivation adéquate' la décision du demandeur, qui avait exclu la défenderesse du bénéfice des allocations de chômage au motif qu'elle n'était pas disponible sur le marché de l'emploi comme prévu à l'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.*

## 6ème feuillet

*L'arrêt, qui s'abstient après avoir prononcé cette annulation de vérifier si, comme le soutenait le demandeur, la défenderesse avait perçu une indemnité en vertu d'un régime belge d'assurance maladie-invalidité qui la privait du bénéfice des allocations pendant la période litigieuse en vertu de l'article 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal précité, ne décide pas légalement de « (dire) pour droit que (la défenderesse) ne peut être exclue du droit aux allocations » pendant cette période.*

*Le moyen, en cette branche, est fondé. »*

*Dans le même sens :*

*- la Cour du travail de Liège (C.T. Liège, div. Liège, 2<sup>e</sup> ch. (autrement composée), 11 oct. 2018, inédit, R.G. 2016/AL/467) a eu l'occasion de préciser à juste titre que :*

*« La nullité de la décision pour violation d'une formalité substantielle ne peut avoir pour conséquence automatique que le chômeur est rétabli dans son droit aux allocations dont il a été exclu : il appartient au juge qui écarte la décision, de se prononcer lui-même sur le droit aux allocations pendant la période litigieuse. Le rétablissement du chômeur dans ses droits aux allocations ne peut donc intervenir que s'il est constaté qu'il satisfait à toutes les conditions d'octroi : il n'y a pas matière à rétablissement lorsqu'il ressort des éléments du dossier que le chômeur ne remplit pas certaines conditions légales du droit aux allocations (...)*

*».*

*- la Cour du travail de Mons (C.T. Mons, 21 nov. 2018, inédit, R.G. 2017/AM/362) précise dans le même sens que :*

*« Le raisonnement qui conduit la juridiction du travail à se substituer à l'ONEm en cas d'annulation pour vice de forme est le suivant :*

*□ Lorsque l'ONEm statue sur les allocations de chômage, pour les réduire ou en exclure le chômeur et que celui-ci conteste cette décision devant le tribunal du travail, il se noue entre le chômeur et l'ONEm une contestation relative au droit aux allocations pendant la période de réduction ou d'exclusion des allocations (...);*

*□ Ainsi, la nullité de la décision pour violation d'une formalité substantielle ne peut avoir pour conséquence automatique le rétablissement du chômeur dans son droit aux allocations dont il a été*

## 7ème feuillet

*exclu : il appartient au juge qui écarte la décision de se prononcer lui-même sur le droit aux allocations pendant la période litigieuse (...).*

*Ainsi, comme l'observe J.-Fr. NEVEN (...), 'le rétablissement du chômeur dans ses droits aux allocations ne peut donc intervenir que s'il est constaté qu'il satisfait à toutes les conditions d'octroi : il n'y a pas matière à rétablissement lorsqu'il ressort des éléments du dossier que le chômeur ne remplit pas certaines conditions légales du droit aux allocations ' (...).*

*Une importante réserve est, toutefois apportée au pouvoir de substitution du juge : en effet, le principe de la séparation des pouvoirs fait, en principe, obstacle à ce que le juge se substitue à l'ONEm lorsque la décision annulée constitue l'exercice d'une compétence discrétionnaire de ce dernier : tel n'est, toutefois, pas le cas en l'espèce avec les décisions des 10/10/2012 et 30/10/2013.*

*Ainsi, la cour de céans ne peut rétablir Monsieur I. dans ses droits sans vérifier au préalable si les conditions d'octroi des allocations de chômage sont remplies dans son chef. »*

## 2.2.

*La réponse est plus nuancée en ce qui concerne les sanctions administratives imposées par l'ONEm.*

*Dans ses conclusions précédant un arrêt de la Cour de cassation du 05 mars 2018, M. l'Avocat général J.-M. GENICOT résume la problématique comme suit (...):*

*« (...) Afin de déterminer l'exacte nature de la portée du contrôle juridictionnel, la doctrine distingue pertinemment trois hypothèses au regard de l'exercice de ce pouvoir de pleine juridiction :*

*1. Contrôle de l'existence de l'infraction : son pouvoir s'exerce de façon complète sur la 'vérification de la réalité ou de la preuve des faits retenus à charge de l'assuré social' sans qu'il puisse évidemment y avoir lieu à nouvelle sanction si les faits ne sont pas établis.*

*2. Contrôle de la hauteur de la sanction : le contrôle s'opère pareillement, tant sur la légalité de la décision que sur son caractère adéquat et justifié : 'Tout ce que l'institution aurait pu faire (comme accorder un sursis ou limiter la sanction à un avertissement...) peut être fait par le juge'.*

*3. Contrôle à l'occasion de l'examen de la légalité formelle, interne et externe, de la décision (notification, motivation, audition préalable...) pouvant entraîner son annulation.*

8ème feuillet

*Ce dernier point que rencontre le cas d'espèce retiendra tout particulièrement notre attention. La doctrine précitée pose à cet égard la question essentielle : '...le juge doit-il se borner à cette annulation et laisser à l'institution le choix d'adopter ou non une nouvelle sanction'.*

*C'est par l'affirmative qu'y avait répondu un premier arrêt de la Cour le 12 novembre 2001, en ce que l'annulation par le tribunal du travail d'une 'décision administrative relative à une sanction en raison du seul défaut de motivation (...) ne prive pas le juge de la compétence de contrôler la conformité de cette décision aux lois et règlements en matière de chômage et de statuer sur les droits résultant de ces dispositions légales'.*

*Par contre, en son arrêt du 17 décembre 2001, elle décide au contraire qu'en cas d'annulation d'une sanction administrative pour défaut de motivation formelle adéquate détaillée, le juge 'ne peut se substituer au directeur pour prendre lui-même une sanction administrative à l'encontre du chômeur'. (...)*

*La doctrine a tenté de concilier ces deux arrêts (...) en distinguant l'annulation du principe de la sanction de celle de son quantum. Pour D. Roulive, le principe de la séparation des pouvoirs ne ferait pas obstacle à ce que le tribunal remplace la sanction annulée par une nouvelle sanction dès lors que la compétence de l'ONEm serait liée lorsqu'il décide d'appliquer une sanction administrative.*

*Mais la décision d'appliquer une sanction relève-t-elle bien d'une compétence liée ?*

*Pour répondre à cette question ne faut-il pas opérer une distinction ?*

*En effet, la sanction présuppose toujours l'admission préalable du principe même d'une responsabilité dont elle relève. Or, l'ONEm apparaît disposer à ce sujet du pouvoir d'engager ou non et en opportunité des 'poursuites' au vu des faits, fussent-ils répréhensibles, qui lui sont soumis, et ce, au regard de l'ensemble de contingences qu'il apprécie. Ce pouvoir apparaît donc ressortir à ce stade d'un pouvoir discrétionnaire.*

*Par contre, une fois qu'ayant retenu le principe d'une responsabilité, il décide de sanctionner l'auteur, ne demeure-t-il pas alors lié par les impératifs légaux tenant aux limites des sanctions applicables ou encore au principe de proportionnalité de la sanction ?*

## 9ème feuillet

*Or il a pu être soutenu que, dans l'arrêt précité du 17 décembre 2001 le juge «avait annulé la sanction dans sa totalité' et non pas seulement quant à sa hauteur'. (...) »*

*En matière de sanctions, il faut donc se poser la question de savoir sur quoi porte l'annulation : sur son quantum ou sur le principe de la sanction elle-même ? Ce n'est que dans la première hypothèse que les juridictions du travail pourront se substituer à l'ONEm. Dans la seconde hypothèse, les juridictions du travail se borneront à annuler la sanction, sans pouvoir de substitution (...).*

3.

*En l'espèce, les premiers juges ont, à bon droit, considéré qu'ils pouvaient se substituer à l'ONEm s'agissant de l'exclusion du bénéfice des allocations et de la récupération d'allocations perçues indûment.*

*C'est également à bon droit qu'ils ont, par contre, considéré ne pas pouvoir se substituer à l'ONEm s'agissant de la sanction administrative imposée. En effet, dès lors que la sanction administrative imposée par l'ONEm repose sur l'application, par l'ONEm, d'une disposition en l'espèce inapplicable (à savoir l'article 71), c'est bien le principe même de la sanction qui est en l'espèce annulé, et non uniquement son quantum. Les juridictions du travail ne disposent dès lors pas de pouvoir de substitution à cet égard.*

2. Quant à la sanction administrative

*Tel que précisé sous le titre « 1. Annulation de la décision litigieuse pour motivation inadéquate », ci-dessus, les premiers juges, après avoir annulé la décision litigieuse en raison de sa motivation inadéquate fondée sur l'article 71 de l'arrêté royal, ont à juste titre considéré qu'il n'y avait pas lieu à se substituer à l'ONEm en vue de prendre une nouvelle sanction.*

*L'appel incident est dès lors déclaré non fondé.»*

Griefs

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

### 10ème feuillet

En vertu de l'article 580, 2°, 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 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 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<sup>er</sup>, 3°, 4° ou 5°, en matière de carte de contrôle.

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°, 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 référence à la disposition 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

## 11ème feuillet

et des dispositions réglementaires applicables, une sanction administrative peut être appliquée au chômeur.

4. L'arrêt attaqué décide ne pas pouvoir se substituer à l'ONEm s'agissant de la sanction administrative imposée, considérant que « *Dès lors que la sanction administrative imposée par l'ONEm repose sur l'application, par l'ONEm, d'une disposition en l'espèce inapplicable (à savoir l'article 71), c'est bien le principe même de la sanction qui est en l'espèce annulé et non uniquement son quantum. Les juridictions du travail ne disposent dès lors pas de pouvoir de substitution à cet égard* » (arrêt attaqué, p. 14).

L'arrêt décide ainsi que, lorsque la sanction appliquée par le directeur est annulée pour motivation inadéquate quant à la référence à la disposition 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 attaqué :

- 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 de l'article 7, § 11, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 580, 2°, du Code judiciaire),

- et méconnaît en outre la règle qu'est exclu du bénéfice des allocations durant 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 n'a pas respecté les obligations relatives à la carte de contrôle (violation de l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, 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).

## 12ème feuillet

## Développements

1. Le moyen fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir annulé la sanction d'exclusion temporaire du bénéfice des allocations de chômage infligée à la défenderesse, sans y substituer – en vertu de son pouvoir de pleine juridiction – une autre légalement prévue.

La cour du travail considère qu'il y a lieu de distinguer selon que l'annulation porte sur le principe même de la sanction ou sur son *quantum*, le pouvoir de substitution du juge n'étant retenu que dans la seconde hypothèse. Dans la première hypothèse, les juridictions du travail se borneront à annuler la sanction, sans pouvoir de substitution. Selon la cour du travail, « *dès lors que la sanction administrative imposée par l'ONEm repose sur l'application, par l'ONEm, d'une disposition en l'espèce inapplicable (à savoir l'article 71), c'est bien le principe même de la sanction qui est en l'espèce annulé et non uniquement son quantum. Les juridictions du travail ne disposent dès lors pas de pouvoir de substitution à cet égard* » (arrêt attaqué, p. 14).

2. Le moyen pose la question des pouvoirs du juge en cas d'annulation d'une sanction administrative pour défaut de motivation formelle adéquate. La jurisprudence est longtemps demeurée hésitante à ce sujet.

Ainsi, dans son arrêt du 12 novembre 2001 (*Pas.*, 2001, n° 612), la Cour de cassation a décidé que l'annulation par le tribunal du travail d'une décision administrative du directeur du bureau de chômage relative à une sanction en raison du seul défaut de motivation ne prive pas le juge de la compétence de contrôler la conformité de cette décision aux lois et règlements en matière de chômage et de statuer sur les droits résultant de ces dispositions légales.

Par contre, en son arrêt du 17 décembre 2001 (*Pas.*, 2001, n° 707, avec concl. de M. le procureur général Leclercq, alors premier avocat général), la Cour de cassation décide au contraire qu'en cas d'annulation d'une sanction administrative pour défaut de motivation formelle adéquate détaillée, le juge ne peut se substituer au directeur pour prendre lui-même une sanction administrative à l'encontre du chômeur.

## 13ème feuillet

La Cour de cassation est toutefois revenue sur sa jurisprudence, dans un arrêt du 5 mars 2018 (*Pas.*, 2018, n° 145, avec concl. de M. l'avocat général Genicot) et retient désormais qu'en cas d'annulation d'une sanction administrative pour défaut de motivation, le juge doit prononcer lui-même une nouvelle sanction. La Cour rappelle que le juge exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par le directeur en ce qui concerne l'importance de la sanction et décide qu'en s'abstenant de prononcer lui-même une sanction en cas d'annulation de la sanction prise par le directeur pour défaut de motivation, le juge viole les articles 580, 2°, du Code judiciaire, 154 et 157*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le pouvoir de substitution du juge est, dans ce cas, justifié puisque le débat concerne la hauteur de la sanction et qu'en définitive, le juge ne remet pas en cause le principe même d'une sanction (M. Simon, « Pouvoirs du juge en cas d'annulation de la décision de l'ONEm », *Chr. D. S.*, 2020, pp. 129-130 ; J.-F. Neven et H. Mormont, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », in *Le contentieux du droit de la sécurité sociale. Hommage à Michel Westrade*, Limal, Anthemis, 2012, 441. Ce raisonnement est également repris par l'avocat général Genicot dans ses conclusions précédant l'arrêt précité du 5 mars 2018. Voy. également, A. Simon, « Les sanctions dans la réglementation du chômage », *J.T.T.*, 1999, p. 116 ; M. Delange, « Les mesures d'exclusion en matière de chômage après l'arrêté royal du 29 juin 2000 sur la réforme des sanctions administratives », *Chr. D.S.*, 2002, liv. 10, pp. 478-480).

3. En l'espèce, l'annulation de la sanction ne résulte pas d'un défaut de motivation en fait de la hauteur de la sanction mais d'un défaut de motivation en droit, l'ONEm s'étant fondé sur une mauvaise disposition réglementaire (l'article 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 au lieu de l'article 71*bis*). Les faits de la cause justifiaient toutefois l'application de la sanction visée par l'article 154 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

La distinction opérée par l'arrêt attaqué entre une annulation qui résulte d'un défaut de motivation quant à la hauteur de la sanction et une annulation qui résulte de la référence à une mauvaise disposition réglementaire n'est pas justifiée. Dans les deux cas, il s'agit d'une annulation de la sanction pour défaut de motivation et la compétence 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.

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

14ème feuillet

**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 3 février 2021

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.

COPIE NON CORRIGÉE