

Copie

Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles

art. Autres

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire
2017 / 1368
Date du prononcé
24 mai 2017
Numéro du rôle
2016/AB/80

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000862811-0001-0010-01-01-1





Entendu les conseils des parties à l'audience du 26 avril 2017.

* * *

I. FAITS ET ANTECEDENTS

1. La société faisait partie du groupe ARCELOR-MITTAL qui avait envisagé de la fermer; la société a toutefois été rachetée en 2013; elle a eu recours au chômage économique, dans le courant du 3^{ème} et du 4^{ème} trimestre 2013 et au début de l'année 2014.

Le 1^{er} août 2014, un inspecteur social de l'ONEm a auditionné l'administrateur-délégué de la société qui a donné comme explication à l'augmentation du chômage économique, le fait que dans la perspective de la fermeture projetée par ARCELOR-MITTAL, la société n'avait plus accepté que des contrats à court terme et qu'il fallait donc, suite au rachat, relancer les activités.

2. Le 12 août 2014, l'ONEm a notifié un avertissement en ces termes :

"Objet : Enquête relative à l'utilisation du chômage temporaire dans votre entreprise en application de l'article 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Avertissement

Madame, Monsieur,

Le 1 août 2014, vous avez reçu la visite d'un contrôleur social de mon bureau, de chômage à propos de l'utilisation fréquente du chômage temporaire dans votre entreprise, il ressort de cette visite qu'un délai de 12 mois vous est accordé afin de prendre vos dispositions pour ne plus avoir recours systématiquement au chômage temporaire et régulariser votre situation.

Passé ce délai, s'il s'avère qu'aucun changement sensible n'est intervenu, je ne pourrai plus accepter vos notifications de chômage temporaire pour raisons économiques.

Si vous pouvez en démontrer l'intérêt, vous pouvez contester cette décision par le biais d'une requête déposée au greffe du tribunal du travail (...)

Vous disposez à cet effet d'un délai de 3 mois à partir de la notification de cette décision (date de la lettre, 12/08/2014).



Les travailleurs peuvent également contester la décision devant le tribunal du travail en suivant la même procédure..."

3. La société a contesté cet avertissement, en demandant au tribunal de le mettre à néant et :

- à titre principal, de dire pour droit que c'est à tort que l'ONEm a pris la décision de refuser dès le 12 août 2015 toute éventuelle demande de recours au chômage temporaire pour cause économique émanant de la SA ARMASTEEL si aucun changement sensible n'intervient d'ici là en termes de recours au chômage temporaire,
- à titre subsidiaire, de dire pour droit que c'est à tort que l'ONEm prononce à l'encontre de la SA ARMASTEEL une sanction d'avertissement pour non-respect des conditions légales du chômage temporaire pour causes économiques.

De son côté, l'ONEm demandait au tribunal de déclarer le recours irrecevable, à défaut d'intérêt né et actuel, et à tout le moins de le déclarer non fondé.

4. Par jugement avant dire droit du 27 mars 2015, le tribunal a ordonné la réouverture générale des débats pour permettre aux parties de s'expliquer :

- sur la recevabilité de l'action et sur l'existence d'un intérêt "né et actuel" à contester un avertissement apparemment dépourvu d'effet concret et immédiat;
- sur l'application en l'espèce de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dès lors que seuls les actes destinés à produire des effets juridiques entrent dans le champ d'application de cette loi, à l'exclusion des actes d'information ou préparatoires.

5. Par jugement du 18 décembre 2015, le tribunal du travail a déclaré le recours recevable et fondé. Il a par conséquent annulé l'avertissement notifié par l'ONEm le 12 août 2004.

L'ONEm a fait appel du jugement par une requête déposée au greffe, le 21 janvier 2016.

II. OBJET DE L'APPEL

6. L'ONEm demande à la cour du travail de mettre le jugement à néant et de déclarer le recours originaire irrecevable ou, à tout le moins, non fondé.



III. DISCUSSION

A. Cadre juridique et objet de la discussion

7. Il résulte de l'article 51, § 2 de la loi du 3 juillet 1978, que « le manque de travail résultant de causes économiques permet la suspension totale de l'exécution du contrat pendant quatre semaines au maximum » (cette durée pouvant être adaptée par arrêté royal sur proposition de la Commission paritaire).

Les travailleurs concernés sont susceptibles de bénéficier des allocations de chômage en tant que chômeurs temporaires (définis par l'article 29, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, comme étant les chômeurs liés « par un contrat de travail dont l'exécution est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue »).

8. La loi ne définit pas le « manque de travail résultant de cause économique ».

Selon les travaux préparatoires de la loi,

« la notion de 'causes économiques' est extrêmement malaisée à définir, tant ces causes sont multiples et variables dans la pratique.

On peut dire cependant que les causes économiques dont peut se prévaloir l'employeur, sont celles qui rendent impossible le maintien du rythme de travail existant dans l'entreprise. Elles ne peuvent être invoquées, lorsque le manque de travail est la conséquence d'une organisation déficiente de l'entreprise ou d'une mauvaise gestion de l'employeur. (...) » (Doc. parl., Chambre, sess. 1961-62, n° 369/1, p. 5)

Ainsi, le manque de travail « ne peut résulter d'une simple perte de rendement ou encore d'erreurs d'appréciation des responsables de l'entreprise » (J. van DROOGHENBROECK, « Le chômage temporaire : des mesures classiques de suspension aux formules de crises en vue du sauvetage de l'emploi », in *La réglementation chômage, vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Etudes pratiques de droit social, Kluwer, 2011, p. 414).

Mais, le chômage temporaire « qui est lié à la reconversion industrielle des activités d'une société peut être considéré comme une cause économique au sens de l'article 51 de la loi du 3 juillet 1978 » (Cour trav. Bruxelles, 6 novembre 2006, *J.T.T.*, 2007, p. 127).

En pratique se pose la question de l'incidence de la fréquence et/ou de la récurrence du chômage temporaire; la jurisprudence est nuancée :

- Ce n'est pas parce que le chômage temporaire se prolonge ou se répète même régulièrement qu'il ne rentre plus dans le concept voulu par le législateur (Cour trav. Liège, 12 décembre 1996, *J.T.T.*, 1998, p. 198);



- En cas de ralentissement des activités d'une entreprise, par exemple en raison d'une baisse du nombre de commandes, il peut être question d'un manque de travail pour causes économiques. Toutefois, lorsque le ralentissement des activités se poursuit plusieurs années, il n'est plus question de chômage temporaire en raison de circonstances économiques, mais d'un nombre trop élevé de personnel et d'une mauvaise gestion du personnel (Cour trav. Liège, 12 décembre 1996, *R.R.D* 1997, page 239).
- Le manque de travail doit conserver un caractère temporaire; « tel n'est pas le cas lorsque le manque de travail présente un caractère fréquent et régulier qui se reproduit chaque année et qui est inhérent au secteur d'activité. Il s'agit alors de chômage structurel et non plus de chômage conjoncturel » (Cour trav. Mons, 24 février 2016, 2015/AM/132, www.terralaboris.be, qui cite M. BAUKENS, « Le chômage temporaire : de la théorie à la pratique », *Orientations*, 1999, p. 16).

Ceci étant précisé, le manque de travail résultant de cause économique n'est pas une notion laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'ONEm; dans la mesure où elle conditionne le droit aux allocations de chômage, cette notion fait l'objet d'un contrôle de pleine juridiction, les tribunaux du travail disposant, le cas échéant, du pouvoir de substituer leur appréciation de la situation à celles de l'ONEm.

9. Il n'est pas contesté en l'espèce que l'avertissement qui a été délivré par l'ONEm, n'est pas, comme tel, prévu et organisé par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sur le chômage. Il ne s'agit pas d'un préalable sans lequel l'ONEm ne peut procéder à un éventuel refus de reconnaissance du manque de travail résultant de cause économique.

L'avertissement est, par contre, prévu à l'article 21 du Code pénal social qui précise que :

« Sans préjudice du droit de réquisition du ministère public et du juge d'instruction, visé aux articles 28ter, § 3 et 56, § 2, du Code d'instruction criminelle, les inspecteurs sociaux disposent d'un pouvoir d'appréciation pour :

1° fournir des renseignements et des conseils, notamment sur les moyens les plus efficaces pour respecter les dispositions du présent Code, les lois visées au Livre II du présent Code et les autres lois dont ils sont chargés de surveiller le respect, ainsi que pour respecter les dispositions des arrêtés d'exécution du présent Code et des lois précitées, dont ils exercent la surveillance;

2° donner des avertissements;

3° fixer au contrevenant un délai pour se mettre en règle; (...)' ».

L'article 66, alinéa 5, du Code pénal social précise toutefois que « l'avertissement, la fixation d'un délai pour se mettre en ordre (...), n'emportent pas la constatation de l'infraction ».



10. En tenant compte du contexte juridique rappelé ci-dessus, le présent litige pose la question de savoir si la société dispose d'un intérêt suffisant pour contester l'avertissement qui lui a été adressé par l'ONEm.

B. Appréciation dans le cas d'espèce

11. L'article 17 du Code judiciaire dispose que l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

L'intérêt requis pour l'introduction d'une demande en justice consiste en tout avantages, matériel ou moral, effectif mais non théorique que le demandeur peut retirer de la demande au moment où il la forme (voy. de LEVAL, *Eléments de procédure civile*, Larcier, 2003, p. 15; voy. aussi Cass., 18 décembre 1980, *Pas.*, 1981, I, p. 451).

L'article 18, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose que l'intérêt doit être un intérêt né et actuel. Suivant l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire, l'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé.

La Cour de cassation a récemment précisé :

« L'intérêt est apprécié au moment de l'introduction de la demande. Il doit toutefois subsister au cours de toute l'instance. S'il disparaît au cours d'instance, le juge est tenu de constater que l'action est devenue sans objet » (Cass., 29 mai 2015, C.13.0615).

12. Le 12 août 2014, l'ONEm a écrit que le chômage économique était trop systématique et qu'il attendait de la société qu'elle « régularise la situation » et que si tel n'était pas le cas en-deans un certain délai, il ne pourrait « plus accepter (les) notifications de chômage temporaire pour raisons économiques ».

Cette expression de l'ONEm est maladroite et laisse, à première vue, entendre que le droit au chômage temporaire des travailleurs de l'entreprise – droit que la société a intérêt à voir reconnu – était menacé.

La cour estime pourtant que l'avertissement du 12 août 2014, ne peut être interprété comme ayant pu réellement menacer le droit au chômage temporaire.

Cet avertissement ne préjugait en rien de l'appréciation qui à l'avenir, aurait pu être faite par l'ONEm de l'existence d'un manque de travail résultant de cause économique.



En effet, en cas de nouvelle demande – et indépendamment du fait qu'il semble ne pas y avoir eu de nouvelle demande après le 12 août 2014 –, l'ONEm aurait dû apprécier la situation en fonction des circonstances prévalant au moment de cette nouvelle demande, sans que l'existence de l'avertissement du 12 août 2014, puisse exercer une incidence particulière.

Comme indiqué ci-dessus, l'avertissement n'est pas un préalable à une décision de refus de reconnaissance du manque de travail résultant de cause économique : il ne s'inscrit pas dans un processus (disciplinaire ou quasi-disciplinaire) ayant pour aboutissement, ce refus de reconnaissance.

L'avertissement n'est pas une sanction : au même titre que la fixation d'un délai pour se mettre en ordre, l'avertissement n'emporte pas la constatation d'une infraction. Il s'inscrit dans la mission de « renseignements et de conseils » en vue d'une correcte application de la loi et dans la mission de régularisation dont la doctrine souligne l'importance particulière en droit pénal social (voy. F. KEFER, *Précis de droit pénal social*, Anthémis, 2008, 273-274).

Admettre que l'avertissement a une incidence sur le processus ultérieur et qu'il lie l'ONEm pour l'avenir, serait non seulement de nature à dissuader l'ONEm de poursuivre ses missions de conseils et/ou de régularisation (l'ONEm pouvant craindre que chacune de ses initiatives en ce sens soit contestée en justice) mais serait incompatible avec le fait que l'ONEm ne se prononce pas en opportunité mais en fonction des éléments existant à la date de la demande dans le cadre d'une compétence liée.

Même en présence de compétences discrétionnaires de l'administration, le Conseil d'Etat a été amené à constater qu'un « avertissement ne modifie pas l'ordonnancement juridique » (C.E., n° 191.404 du 13 mars 2009) et que même lorsqu'il est un préalable à un retrait d'agrément, l'avertissement qui « laisse [l'autorité] libre de ne lui donner aucune suite », peut n'être qu'un acte préparatoire (C.E., n° 229.529 du 11 décembre 2014).

A fortiori, l'avertissement est-il sans incidence lorsque comme en l'espèce, il n'est pas le préalable à un refus de reconnaissance du chômage économique et que la compétence de l'autorité est une compétence liée.

13. En conséquence, la société n'avait aucun intérêt personnel et direct à contester l'avertissement du 12 août 2014.

Son action originale n'était pas recevable.

L'appel de l'ONEm est fondé.



Il faut toutefois considérer que l'avertissement du 12 août 2014 a, au terme d'une formulation peu claire et d'un manque de précision quant à sa portée effective, induit la société en erreur quant à la nécessité de le contester.

Dans ces conditions, les dépens de l'ONEm ne peuvent être mis à charge de la société. Chaque partie supportera ses propres dépens.

**POUR CES MOTIFS,
LA COUR,**

Statuant après un débat contradictoire,

Déclare l'appel de l'ONEm recevable et fondé,

Dit l'action originale non recevable,

Réforme en conséquence le jugement dont appel,

Dit que chaque partie supportera ses propres dépens des deux instances.

Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN, président,

S. DEMARREE, conseiller social au titre d'employeur,

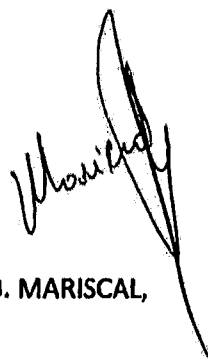
B. MARISCAL, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de :

A. DE CLÉRCK, greffier



S. DEMARREE,



B. MARISCAL,





A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 24 mai 2017, où étaient présents :

J.-F. NEVEN, président,

A. DE CLERCK, greffier



A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

