

Copie
Délivrée à: tribunal du travail de Bruxelles
art. Autres
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Numéro du répertoire 2017 / 2985
Date du prononcé 06 décembre 2017
Numéro du rôle 2016/AB/715

Expédition

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000791451-0001-0012-01-01-1



Vu l'ordonnance actant les délais de conclusions et fixant la date de l'audience,

Vu les conclusions déposées pour Monsieur B , le 3 février 2017,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 8 novembre 2017,

Entendu Monsieur Michel PALUMBO, Premier avocat général, en son avis conforme auquel il n'a pas été répliqué.

* * *

I. FAITS ET ANTECEDENTS

1. Le 28 février 2007, Monsieur B a été exclu du bénéfice des allocations de chômage pour la période du 1^{er} octobre 2005 au 14 novembre 2006; l'ONem a ordonné la récupération des allocations perçues pendant cette période et a appliqué une sanction d'exclusion de 4 semaines. Cette décision a été contestée mais a été confirmée par un jugement du 14 mars 2008 du tribunal du travail de Bruxelles..

Le 17 septembre 2008, Monsieur B a, par l'intermédiaire de son conseil, introduit auprès du Comité de gestion de l'ONem une demande d'exonération conformément aux articles 171 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (formulaire C.57 daté du 15 septembre 2008).

Cette demande était motivée par la mise en exergue du montant important réclamé (11.879,81 Euros) et des ressources insuffisantes de Monsieur B

Monsieur B a joint à sa demande les avertissements extraits de rôle 2007, sa déclaration fiscale 2008, le compte d'exploitation provisoire arrêté au 30 juin 2008, la preuve de paiement de loyers, des factures énergétiques et téléphoniques, le remboursement de prêts personnels, et sa composition de ménage.

2. Le Comité de Gestion de l'ONem a, le 5 février 2009, pris une décision motivée comme suit :

« Je vous informe que le comité de gestion de l'office national de l'emploi qui dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, a décidé, en sa séance du 5 février 2009, de ne pas vous accorder l'exonération que vous avez demandée.

Cette décision, prise après examen de tous les éléments de votre dossier, a pour motif que la récupération est fondée sur le motif suivant : vous avez effectué un travail pendant votre chômage.



*En conséquence, le recouvrement de la créance de l'ONEm sera poursuivi.
Le solde restant dû (11.879,81 Euros) est à verser au CCP (...).
Toutefois, vous êtes autorisés à rembourser le solde de votre dette par versements mensuels ».*

Le 6 mai 2009, Monsieur B a contesté cette décision par une requête au tribunal du travail de Bruxelles. Il demandait au tribunal d'annuler la décision du 5 février 2009 et de dire pour droit qu'il se trouve dans les conditions prévues par l'article 171 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage pour bénéficier de la renonciation à la récupération des allocations indûment perçues du 1^{er} octobre 2005 au 14 novembre 2006.

3. Par jugement du 15 juin 2016, le tribunal du travail a annulé la décision du 5 février 2009 et a invité le Comité de gestion de l'ONEm à reprendre une nouvelle décision portant sur la demande d'exonération du remboursement de l'indu et à la motiver adéquatement en ayant égard aux critères retenus par les articles 171 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ainsi que par l'article 22, § 2, alinéa 1, a) de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

4. L'ONEm a fait appel du jugement par une requête déposée le 18 juillet 2016.

II. OBJET DE L'APPEL

5. L'ONEm demande à la cour du travail de mettre à néant le jugement et de rétablir la décision administrative.

III. DISCUSSION

A. Compétence et pouvoir de juridiction des tribunaux du travail

6. Selon l'article 580 du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal du travail connaît :

1° des contestations relatives aux obligations des employeurs (...) prévues par la législation en matière de sécurité sociale, de prestations familiales, de chômage, d'assurance obligatoire maladie-invalidité, de pensions de retraite et de survie, (...);

2° des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés et apprentis et de leurs ayants droit résultant des lois et règlements prévus au 1°; (...).

Selon l'article 22 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social :



« § 1^{er} . Sans préjudice des dispositions légales ou réglementaires propres aux différents secteurs de la sécurité sociale, les dispositions des §§ 2 à 4 s'appliquent à la récupération de l'indu.

§ 2. - l'institution de sécurité sociale compétente peut, dans les conditions déterminées par son comité de gestion et approuvées par le ministre compétent, renoncer à la récupération de l'indu :

- a) dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi;*
- b) lorsque la somme à récupérer est minime;*
- c) lorsqu'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer (...) ».*

En matière de chômage, l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage prévoit un régime particulier en ses articles 171 à 173.

L'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage précise :

« Le comité de gestion 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.

Ce montant est lié à l'indice-pivot 103, 14, en vigueur le 1er juin 1999 (base 1996 = 100), suivant les règles visées à l'article 113.

Pour l'application du présent article, est assimilée au conjoint, la personne visée à l'article 110, § 1er, alinéa 2, avec laquelle le débiteur forme un ménage de fait. Les ressources des autres personnes que le conjoint, qui cohabitent avec le débiteur, ne sont comptées comme ressources du débiteur que dans la mesure où elles sont utilisées effectivement pour les besoins de son ménage.

En aucun cas, les allocations familiales et les aides accordées par le Centre public d'Aide sociale ne sont considérées comme des ressources ».

L'article 172 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, précise :

« 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'Etat et de l'Office ».



L'article 173 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, précise :

« Le comité de gestion est autorisé à renoncer aux sommes restant à rembourser lorsque (...)

3° il a été constaté que la créance est irrécouvrable en raison de l'insolvabilité du débiteur ».

7. La Cour constitutionnelle a, à propos des décisions de renonciation à la récupération de l'indu prises dans le secteur des pensions, décidé :

« B.3. Si les dispositions (...) sont interprétées comme excluant tout recours judiciaire contre les décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations indûment payées par l'Office national des pensions, elles sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'une catégorie de personnes se trouverait privée de tout recours contre une décision qui leur fait grief.

B.4. Les dispositions en cause peuvent toutefois recevoir une autre interprétation.

B.5. Il se déduit en effet des dispositions précitées que le législateur a instauré, devant le tribunal du travail, un recours judiciaire spécial pour toutes les contestations relatives à l'application de l'article 21 de la loi du 13 juin 1966 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers, des employés, des marins naviguant sous pavillon belge, des ouvriers mineurs et des assurés libres. La renonciation à la récupération des prestations indûment payées faisant l'objet du paragraphe 2 dudit article, le tribunal du travail est compétent pour connaître des contestations relatives à l'application de cette disposition.

B.6.1. L'étendue de ce contrôle confié au tribunal du travail est déterminée par la nature du pouvoir qui est conféré au « Conseil pour le paiement des prestations » de l'Office national des pensions.

B.6.2. Ainsi que cela ressort du paragraphe 2 de l'article 21 de la loi du 13 juin 1966, ce Conseil est seul compétent pour renoncer, d'initiative ou à la demande du bénéficiaire, en tout ou en partie, à la récupération.

Le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré est large : la loi n'indique, en effet, aucune hypothèse dans laquelle il pourrait apprécier si une renonciation à sa créance est opportune.

(...)



La compétence discrétionnaire de l'administration est d'autant plus étendue que l'intéressé n'a aucun droit subjectif à cette renonciation.

B.7.1. Le juge est donc tenu, lorsque la décision prise par le Conseil pour le paiement des prestations de l'Office national des pensions est contestée, de prendre en compte la nature du pouvoir de l'administration lors de l'examen du recours qui lui est soumis. Il ne peut, ainsi, se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.7.2. Dès lors, toutefois, que la décision prise par le Conseil pour le paiement des prestations de l'Office national des pensions de renoncer ou non à la répétition de l'indu produit des effets de droit à l'égard de l'administré concerné, le juge, sans pouvoir se substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe sur la décision administrative attaquée.

B.7.3. La prise en considération des articles 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne conduit pas à une autre conclusion ».

Une jurisprudence similaire a été adoptée à propos des décisions de renonciation à la récupération de l'indu dans le secteur des allocations familiales, des allocations aux personnes handicapées, des allocations d'interruption de carrière et des pensions SNCB¹.

La Cour constitutionnelle a, ce faisant, procédé à une nouvelle lecture de l'article 580 du Code judiciaire considérant que même si les décisions de renonciation à la récupération d'indu sont des décisions discrétionnaires et qu'il n'y a pas de droit subjectif à la renonciation, les juridictions du travail connaissent des recours dirigés contre ces décisions; elles sont donc en charge du contrôle de légalité de ces décisions.

Le recours spécial devant les juridictions du travail a pour conséquence d'ôter au Conseil d'Etat sa compétence et son pouvoir de juridiction.

8. L'évolution constatée à propos des décisions de renonciation à la récupération de l'indu peut être rapprochée de l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation à propos des décisions de la Commission des dispenses de cotisations sociales des indépendants qui sont également considérées comme des décisions discrétionnaires et qui traditionnellement relevaient de la compétence du Conseil d'Etat.

¹ Arrêts n° 207/2004 du 21 décembre 2004; n° 26/2006 du 15 février 2006; n°82/2007 du 7 juin 2007; n° 101/2007 du 20 juillet 2007 et n° 88/2009 du 28 mai 2009.



Saisie du pourvoi dirigé contre un arrêt du Conseil d'Etat s'étant déclaré sans juridiction pour connaître du recours dirigé contre une décision de la Commission des dispenses, la Cour de cassation a décidé en 2013 :

« Lorsque la commission des dispenses de cotisations décide de ne pas accorder la dispense demandée et que le travailleur indépendant conteste cette décision, il naît entre celui-ci et l'État belge une contestation sur l'obligation de payer les cotisations sociales, qui résulte des lois et règlements sur le statut social des travailleurs indépendants.

En vertu de l'article 581, 1°, du Code judiciaire, cette contestation relève de la compétence matérielle du tribunal du travail et, partant, du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux.

La circonstance que la décision contestée de la commission des dispenses de cotisations est une décision discrétionnaire n'affecte ni l'attribution de la contestation aux juridictions de l'ordre judiciaire ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est étrangère à la détermination de sa compétence.

L'arrêt par lequel le Conseil d'Etat s'est déclaré sans juridiction pour connaître du recours introduit par le défendeur contre la décision de la commission des dispenses de cotisations rejetant sa demande de dispense de cotisations ne viole aucune des dispositions invoquées » (Cass., 8 mars 2013, C.12.0408.N).

En cette matière, le pouvoir de juridiction et la compétence des juridictions du travail ont été confirmés par la législation (voir article 22 de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, tel que complété par l'article 6 de la loi du 16 décembre 2015 portant des dispositions diverses en matière de statut social des indépendants).

Ainsi, les juridictions du travail contrôlent la motivation des décisions en ce qu'elles considèrent que l'indépendant ne se trouve pas dans un état de besoin ou proche de l'état de besoin, en considérant, par exemple, que

« pour être adéquate la motivation doit se prononcer non seulement au regard des revenus mais aussi des charges supportées par l'indépendant et les membres de son ménage. C'est en effet de l'insuffisance de revenus par rapport aux charges qu'est susceptible de naître un état de besoin ou proche de l'état de besoin. Ainsi, faute de toute indication sur les charges, la décision litigieuse n'est pas adéquatement motivée » (Cour trav. Bruxelles, 10^{ème} ch., 14 avril 2017, 2016/AB/320; Cour trav. Bruxelles, 10^{ème} ch., 10 mars 2017, 2016/AB/802; Cour trav. Liège (div. Namur), 11 juillet 2016, 2015/AN/16, Cour trav. Bruxelles, 10^{ème} ch., 13 mai 2016, 2015/AB/748; Cour trav. Bruxelles, 10^{ème} ch., 13 mai 2016, R.G. 2015/AB/796; Cour trav. Bruxelles, 10^{ème} ch., 8 janvier 2016, R.G. 2015/AB/161; accessibles via www.terralaboris.be).



9. En résumé, comme la cour du travail l'a récemment rappelé (Cour trav. Bruxelles, 8^{ème} ch., 22 mars 2017, 2015/AB/626) :

- 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;
- le contrôle de ces décisions, qui est d'ailleurs limité aux causes de renonciation envisagées en faveur du bénéficiaire, doit se limiter à un contrôle de légalité, interne comme externe, incluant la question de la motivation formelle;
- ce contrôle ne peut donner lieu qu'à une annulation des décisions illégales, sans pouvoir de substitution des juridictions du travail; les juridictions du travail peuvent cependant inviter l'institution à prendre une nouvelle décision;
- la demande de renonciation ne peut être formée immédiatement devant les juridictions sociales, mais doit nécessairement faire l'objet d'une demande auprès de l'institution concernée et d'une décision de celle-ci.

La thèse de l'ONEm qui soutient que seul le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours contre une décision de refus de renonciation à la récupération de l'indu, ne correspond manifestement pas à l'état de la jurisprudence des cours supérieures (sur les prémisses de cette évolution dans le secteur du chômage, voy. H. MORMONT, « La révision des décisions administratives et la récupération des allocations de chômage payées indûment » in *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, Etudes pratiques de droit social, 2011, p. 698-703).

B. Contrôle de la légalité de la décision de l'ONEm

10. Comme en première instance, Monsieur B soutient que la décision attaquée du 5 février 2009 n'est pas motivée de manière adéquate tant au regard de l'article 171 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qu'en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991, les actes administratifs des autorités administratives doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate (article 3 de la loi du 29 juillet 1991).

Cette disposition implique, principalement, que :

PAGE 01-00000991451-0009-0012-01-01-4



- la motivation doit résulter de l'acte écrit qui formalise la décision,
- la motivation doit laisser apparaître les circonstances concrètes (les éléments de fait) qui ont amené l'institution à prendre la décision (voy. P. BOUVIER, « La motivation des actes administratifs », *Rev. rég. dr.*, 1994, p.174),
- la motivation doit être claire (Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be; Cour trav., Mons, 22 octobre 1999, R.G. n°14.643, www.juridat.be),
- la motivation doit permettre de comprendre l'articulation du droit et du fait et, ainsi, de savoir pourquoi en fonction des circonstances, la décision a été prise (Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be; Cour trav. Liège, sect. Namur, 19 décembre 2000, R.G. n°6519/99, www.juridat.be; Cour trav. Mons, 28 juin 2002, RG n° 14.570, www.juridat.be),
- la motivation peut se faire par référence à d'autres documents pour autant que le destinataire ait, au moment de la décision, connaissance des documents auxquels il est référé (voy. X. DELGRANGE et B. LOMBAERT, « La loi du 29 juillet 1991. Questions d'actualité », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 44).

Selon l'article 3, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1991, la motivation doit aussi être adéquate.

L'adéquation de la motivation signifie « que cette dernière doit être pertinente, ayant trait à la décision, et être sérieuse en ce que les raisons invoquées doivent être suffisantes pour justifier la décision » (voy. Cour trav. Mons, 17 octobre 1997, RG n° 14.148, www.juridat.be; Cour trav. Mons, 16 avril 1999, RG n° 14.573, www.juridat.be; Cour trav. Mons, 22 octobre 1999, RG n° 14.643 www.juridat.be, qui se réfère à E. CEREXHE et J. Van de LANOTTE, « L'obligation de motiver les actes administratifs », *La Charte*, p. 5 ; Cour trav. Mons, 28 juin 2002, RG n° 14.570, www.juridat.be).

En principe, l'obligation de motivation est d'autant plus stricte que la compétence est discrétionnaire.

11. En l'espèce, le motif invoqué par l'ONEm à savoir que Monsieur B. a travaillé pendant une période de chômage explique certes l'indu mais n'est pas de nature à expliquer pourquoi le Comité de gestion a décidé de ne pas renoncer à sa récupération.

Ce motif ne permet pas de comprendre pourquoi en l'espèce, il n'a pas été renoncé à la récupération de la somme de plus de 11.000 Euros dont le remboursement est demandé à Monsieur BI. La cour se réfère à la motivation détaillée du jugement sur ce point.



L'article 171 de l'arrêté royal impose de prendre en compte la situation financière du demandeur. Cet article renvoie, en effet, au « montant total annuel des ressources, quelles qu'en soient la nature ou l'origine, dont disposent le débiteur et son conjoint ».

Or, la décision ne procède à aucune mise en balance du montant de la dette avec les capacités de remboursement de Monsieur B. Elle ne procède à aucune analyse des revenus et des charges de Monsieur B et de son conjoint pour savoir de quels montants mensuels ils disposent pour le remboursement, sans que ce dernier compromette leurs possibilités de vivre conformément à la dignité humaine.

De même, comme l'a relevé le tribunal, l'article 22, § 2, alinéa 1, c) de la loi du 11 avril 1995 envisage la renonciation lorsque « le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ». Au regard de cette possibilité, le motif retenu par le Comité de gestion manque de pertinence et n'est pas adéquat.

Il apparaît, en outre, que la décision ne tient pas compte des circonstances spécialement invoquées par Monsieur B., telles que le fait que l'activité indépendante exercée pendant la période de chômage, était déficitaire.

Enfin, dans la mesure où le Comité de gestion dispose du pouvoir d'accorder une renonciation partielle, l'obligation de motivation a pour conséquence que la décision doit préciser en quoi une telle renonciation n'aurait pas été justifiée.

Il y a donc lieu de confirmer le jugement en ce qu'il a décidé que la décision du 5 février 2009 est illégale et doit être écartée et en ce qu'il a invité le Comité de gestion de l'ONEm à reprendre une nouvelle décision en veillant à la motiver adéquatement, c'est-à-dire sur la base des critères légalement prévus et de la loi du 29 juillet 1991. Avant de prendre une nouvelle décision, il y aurait lieu que l'ONEm invite Monsieur B. à compléter et/ou actualiser son dossier.

**POUR CES MOTIFS,
LA COUR,**

Statuant après un débat contradictoire,

Sur avis conforme du Ministère public,

Dit l'appel recevable mais non fondé,

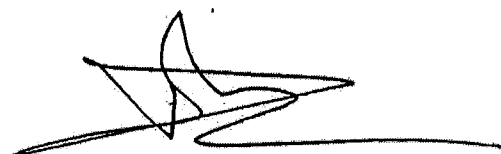
Confirme le jugement en toutes ses dispositions,



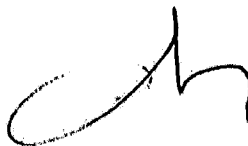
Condamne l'ONEm aux dépens d'appel liquidés à 174,94 Euros à titre d'indemnité de procédure.

Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN, président,
V. DELSAUT, conseiller social au titre d'employeur,
S. CHARLIER, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier



V. DELSAUT,



S. CHARLIER,



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 06 décembre 2017, où étaient présents :

J.-F. NEVEN, président,
A. DE CLERCK, greffier



A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

