



Copie

Délivrée à: tribunal du travail de Bruxelles
art. 1052 C.J.

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

Expédition

Numéro du répertoire

2018 / 738

Date du prononcé

14 mars 2018

Numéro du rôle

2015/AB/1186

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00001071347-0001-0011-01-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° C.J.)

C.

partie appelante,

représentée par Maître DANJOU Françoise, avocat à 1348 LOUVAIN-LA-NEUVE,

contre

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES,

Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée,

représentée par Maître SNEESSENS loco Maître HALLUT Céline, avocat à 4031 ANGLEUR,

★

★ ★

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

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Vu la loi du 10 octobre 1967, contenant le Code judiciaire, modifiée à plusieurs reprises,

Vu le jugement du 27 novembre 2015,

Vu la requête d'appel reçue au greffe le 24 décembre 2015,

Vu l'arrêt de réouverture des débats du 8 juin 2017,

PAGE 01-00001071347-0002-0011-01-01-4



Vu les conclusions déposées pour l'ONEm, le 24 juillet 2017 et pour Monsieur C le 27 octobre 2017,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 13 décembre 2017,

Vu l'avis écrit conforme de Monsieur Michel PALUMBO, Premier avocat général, avis auquel il a été répliqué par l'ONEm,

Attendu que l'affaire a été prise en délibéré, le 15 février 2018.

* * *

I. RAPPEL DES FAITS ET DES ANTECEDENTS

1. Monsieur C, le 4 octobre 2013, convenu avec son employeur, la NV COATING NINOVE, une suspension complète de ses prestations du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014 dans le cadre d'un crédit-temps sans motif.

Le 6 octobre 2013, Monsieur C a sollicité le bénéfice du crédit-temps et des allocations d'interruption, pour la période du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014.

Monsieur C a précisé (page 6 du formulaire) qu'il entendait poursuivre une activité indépendante complémentaire qu'il exerçait depuis le 31 décembre 2012.

Le 11 octobre 2013, l'ONEm a écrit à Monsieur C qu'en cas « d'activité indépendante à partir du 1^{er} novembre 2013 », il est uniquement possible de demander un crédit-temps sans allocation car il n'a pas exercé (l'activité indépendante) pendant « 12 mois avant le début (du) crédit-temps ».

Dans ce même courrier, l'ONEm demandait à Monsieur C s'il voulait « prendre un crédit-temps AVEC ou SANS motif (et) sans allocations ».

2. Sur base de la réponse de l'ONEm, Monsieur C a modifié sa demande et a sollicité un crédit-temps SANS allocations pour les mois de novembre et décembre 2013 et un crédit-temps AVEC allocations à partir du 1^{er} janvier 2014.

Monsieur C a cru qu'il fallait avoir exercé l'activité indépendante pendant 12 mois avant de pouvoir obtenir les allocations alors qu'en réalité, il faut avoir exercé l'activité pendant 12 mois avant le début de la suspension des prestations (voir arrêt du 8 juin 2017, point 8).

Bien que la demande de Monsieur C manquait de cohérence (pourquoi ne pas demander les allocations tout de suite ?), l'ONEm l'a néanmoins acceptée. Le 4 novembre



2013, il a précisé que le montant mensuel net des allocations serait de 0 euro du 1^{er} novembre au 31 décembre 2013 et de 576,40 Euros du 1^{er} janvier au 31 octobre 2014.

3. Monsieur C. a été convoqué par l'ONEm pour être entendu, le 18 décembre 2014, à propos de l'octroi des allocations d'interruption.

Il a déclaré :

« J'ai été mis au courant de la réglementation : il faut avoir exercé l'activité indépendante pendant 12 mois et en même temps que l'activité principale pour avoir droit aux allocations.

Je suis indépendant depuis le 31 décembre 2012 mais je fais partie de la société depuis 2004 et j'ai demandé le crédit-temps à partir du 1^{er} novembre 2013 et les allocations à partir du 1^{er} janvier 2014.

Quand j'ai introduit ma demande de crédit-temps, on m'a renvoyé mon formulaire pour dire que je n'avais pas droit aux allocations. Puis je suis venu sur place avec les statuts/moniteur belge(et) j'ai adapté mon formulaire pour avoir des allocations à partir du 1^{er} janvier 2014 (car là j'avais 12 mois d'activité indépendante).

Je ne suis pas d'accord avec la révision du dossier car j'ai apporté tous les documents nécessaires.... ».

4. Le 9 février 2015, l'ONEm a décidé de revoir le droit aux allocations d'interruption à partir du 1^{er} janvier 2014.

Cette décision était motivée par le fait que Monsieur C. n'avait pas débuté son activité indépendante 12 mois avant le début du crédit-temps :

« Vous avez demandé, dans le cadre d'un crédit-temps, une interruption complète avec paiement d'allocations majorées 5 ans d'ancienneté.

Convocation et audition

Par courrier du 25 novembre 2014, vous avez été invité à présenter vos moyens de défense. En date du 18 décembre 2014, vous avez été auditionné en nos locaux.

Décision du directeur

Le droit au crédit-temps, accordé pour la période du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014 inclus et le droit aux allocations d'interruption, accordé pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 octobre 2014 inclus, est revu à partir du 1^{er} janvier 2014, et ce conformément à l'article 7, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

Motif(s): activité indépendante n'a pas débuté 12 mois avant le début du crédit-temps et en même temps que l'activité principale.

Les allocations éventuellement perçues indument pourront être récupérées par une décision ultérieure.

Remarques

L'article 7 § 2, 3°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (M.B. 18 décembre 2001) dispose que les allocations d'interruption ne peuvent pas être cumulées avec les revenus provenant de l'exercice d'une activité indépendante complémentaire, sauf



dans le cas de suspension de l'exécution du contrat de travail prévue à l'article 4 § 1^{er}, pour autant que cette activité indépendante ait déjà été exercée, en même temps que l'activité dont l'exécution est suspendue, durant au moins les douze mois qui précèdent le début de la suspension de l'exécution du contrat de travail, auquel cas le cumul est autorisé pendant une période maximale de douze mois.

Définition de l'activité indépendante: pour la réglementation, est considérée comme activité indépendante, toute activité pour laquelle l'inscription auprès d'une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants est obligatoire. Le paiement de cotisations est irrelevant.

La notion d'activité professionnelle suppose que l'activité professionnelle soit exercée dans un but de lucre, même si, en fait, elle ne produit pas de revenus.

L'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 dispose que le droit aux allocations d'interruption se perd à partir du jour où le travailleur qui bénéficie d'une allocation d'interruption entame une activité rémunérée quelconque ».

Monsieur C a contesté cette décision par une requête déposée, le 12 mai 2015.

5. Par jugement du 27 novembre 2015, le tribunal du travail a déclaré le recours recevable mais non fondé.

Monsieur C a fait appel du jugement par une requête déposée le 24 décembre 2015.

Il demandait à la cour du travail de mettre le jugement à néant et par conséquent d'annuler la décision de l'ONEm.

6. Dans son arrêt du 8 juin 2017, la cour du travail a constaté que :

- Il résulte de l'article 7 § 2, 3°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 qu'en cas d'exercice d'une activité indépendante à titre complémentaire, les allocations d'interruption ne peuvent être accordées que pendant 12 mois et pour autant qu'avant le début de la suspension complète des prestations, l'activité indépendante ait déjà été exercée en complément à l'activité salariée pendant 12 mois; en l'espèce, les prestations ont été suspendues à partir du 1^{er} novembre 2013 de sorte qu'il aurait fallu que Monsieur C ait débuté son activité indépendante au plus tard le 1^{er} novembre 2012; or, l'activité indépendante n'a été entamée que le 31 décembre 2012;
- Lors de son audition, Monsieur C a reconnu avoir reçu une explication à propos de l'obligation de justifier 12 mois d'activité indépendante à titre complémentaire; il a de même expliqué avoir adapté en conséquence sa demande (« j'ai adapté mon formulaire pour avoir des allocations à partir du 1^{er} janvier 2014 car là j'avais 12 mois d'activité indépendante »); il a donc sollicité un crédit-temps sans allocations d'interruption pour novembre et décembre 2013 et un crédit-temps avec allocations, à partir de janvier 2014, ce que l'ONEm a accepté (voir C.62 du 4 novembre 2013);



- cette adaptation de la demande (en faisant une distinction entre la période avant et la période après le 1^{er} janvier 2014), n'était pas pertinente; l'activité indépendante doit en effet avoir été exercée, à titre complémentaire, pendant 12 mois avant le début de la suspension complète des prestations de travail; or, en l'espèce, même si la demande d'allocations a été reportée au 1^{er} janvier 2014, la suspension complète a débuté le 1^{er} novembre 2013 : c'est à cette date qu'est entrée en vigueur la suspension convenue avec l'employeur de Monsieur C

La cour a donc décidé que l'exigence d'avoir été indépendant à titre complémentaire durant au moins les douze mois qui précèdent le début de suspension complète des prestations de travail, n'était remplie, ni à la date du 1^{er} novembre 2013, ni à la date du 1^{er} janvier 2014.

Ainsi, dès lors qu'il était effectivement indépendant sans répondre à la condition de 12 mois évoquée ci-dessus, Monsieur C n'avait pas droit aux allocations d'interruption à partir du 1^{er} janvier 2014.

7. La cour a toutefois soumis aux parties la question de savoir si l'ONEm n'avait pas commis une erreur en ayant accordé, comme le demandait Monsieur C dans son formulaire de demande modifié, des allocations à partir du 1^{er} janvier 2014 (voir C.62 du 4 novembre 2013), alors qu'il savait qu'il était indépendant mais pas depuis 12 mois avant la suspension des prestations.

Sur cette question, le Ministère public a donné l'avis suivant :

*« L'ONEM base son argumentation sur le fait que c'est l'INASTI qui décide de l'assujettissement ou non de l'assuré social au régime des travailleurs indépendants. Ce point de vue n'est pas contesté, ni contestable.
Par contre, c'est la conséquence qu'en tire l'ONEM qui est contestable.
C'est l'ONEM qui sur base des éléments en sa possession doit vérifier si la législation chômage a ou non été respectée.
En l'espèce, les éléments en possession de l'intimé suffisaient pour pouvoir se prononcer en connaissance de cause.
L'intimé ne dépendait pas de l'attitude de l'INASTI pour pouvoir se prononcer sur la demande de l'appelant.
L'ONEM savait que l'appelant était indépendant.
Il devait examiner le dossier sous un angle proactif comme le lui impose l'article 17 de la Charte de l'assuré social.
Les allocations ont été accordées à partir du 1er janvier 2014 suite à une erreur de l'ONEM. L'article 17, alinéa 2 de la Charte trouve à s'appliquer en l'espèce. Cet article 17 s'oppose à ce que la révision du 9 février 2015 ait un effet rétroactif au 1er janvier 2014 ».*



II. REPRISE DE LA DISCUSSION

8. Comme toute autorité administrative, l'ONEm est soumis aux principes de bonne administration et notamment à ce que sur base de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la doctrine définit comme le principe de prudence et le devoir de minutie.

Le principe de prudence et le devoir de minutie imposent à « *l'autorité de procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier afin qu'elle puisse prendre une décision en connaissance de cause après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce* » (J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative » in *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, coll. Fac. Dr. ULB, 1999, p.687).

Certains principes de bonne administration ont, en matière de sécurité sociale, été codifiés par la Charte de l'assuré social de sorte qu'il est devenu assez habituel de se référer à cette dernière même si elle n'épuise pas la question des devoirs qui s'imposent aux institutions de sécurité sociale, en tant qu'autorité administrative.

Selon l'article 3 de la Charte de l'assuré social, « *les institutions de sécurité sociale sont tenues (...) de communiquer d'initiative à l'assuré social tout complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits,...* ».

Selon la Cour de cassation, il ne suit pas de cette disposition que l'obligation « *de communiquer d'initiative à l'assuré social un complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits est subordonnée à la condition que cet assuré lui ait préalablement demandé par écrit une information concernant ses droits et obligations* » (Cass. 23 novembre 2009, S.07.0115.F).

Cette interprétation de l'article 3 de la Charte confirme la proactivité qu'impose le devoir de minutie : en présence d'un élément « douteux », il appartient à l'institution de solliciter les clarifications nécessaires à une prise de décision en connaissance de cause.

L'article 17 (spécialement l'alinéa 2), de la Charte de l'assuré social fait quant à lui une application du principe de confiance légitime. Selon cette disposition :

« 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. (...) ».

9. Sur le formulaire C.61 daté du 6 octobre 2013, l'exercice d'une activité indépendante à titre complémentaire depuis le 31 décembre 2012 a été signalée en page 6, de même que l'intention de poursuivre cette activité pendant le crédit-temps.

Dans son courrier du 11 octobre 2013, l'ONEm a explicitement évoqué l'exercice d'une activité indépendante en attirant l'attention de Monsieur C sur le fait que pour obtenir les allocations, il fallait « avoir exercé » (l'activité indépendante à titre complémentaire) « 12 mois avant le début du crédit-temps ».

L'ONEm savait donc que Monsieur C avait l'intention de poursuivre une activité indépendante mais qu'il n'était pas dans les conditions pour cumuler les allocations avec cette activité indépendante à titre complémentaire.

Par la suite, Monsieur C a fait parvenir un extrait de l'assemblée générale du 31 décembre 2012 de la société GRANDOR, actant sa désignation comme gérant et a modifié sa demande d'une manière qui, pensait-il, lui permettrait de bénéficier des allocations d'interruption à partir du 1^{er} janvier 2014 (cfr ci-dessus n° 2 et 6).

Lorsqu'il a statué sur l'octroi des allocations le 4 novembre 2013, l'ONEm disposait du PV de l'assemblée générale qui figure dans le dossier administratif avec le cachet de l'ONEm à la date du 23 octobre 2013.

Une analyse normalement prudente et diligente du dossier aurait dû conduire l'ONEm à constater que Monsieur C n'avait normalement pas droit aux allocations à la date du 1^{er} janvier 2014 puisque moins d'un an s'était écoulé entre l'assemblée générale et le début de la suspension complète des prestations, le 1^{er} novembre 2013.

En fonction des éléments disponibles dans le dossier, c'est donc par erreur que l'ONEm a accordé les allocations d'interruption.

10. S'il entendait accorder les allocations à la date du 1^{er} janvier 2014, l'ONEm aurait dû demander à Monsieur C s'il avait démissionné de son mandat de gérant de la société GRANDOR et si à la date du 1^{er} janvier 2014, il ne serait plus indépendant.

La demande pour le moins « particulière » de Monsieur C (pas d'allocations pendant deux mois et puis allocations à partir du 1^{er} janvier 2014) aurait dû attirer l'attention de l'ONEm et l'inviter à approfondir cette question.



11. L'ONEm semble considérer qu'à la date d'octroi des allocations, le 4 novembre 2013, Monsieur C n'apparaissait pas dans le répertoire général des travailleurs indépendants et que ce n'est que le 25 novembre 2013 qu'il se serait inscrit comme indépendant avec effet à la date du 31 décembre 2012.

L'ONEm considère qu'il n'a commis aucune erreur car en règle, il ne doit avoir égard qu'à ce que l'INASTI a décidé et qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le fait de savoir si l'activité indépendante à titre complémentaire de Monsieur C était une activité « qui oblige, selon la réglementation en vigueur, la personne concernée à s'inscrire auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ».

L'ONEm affirme avoir consulté le répertoire des indépendants avant de prendre sa décision du 4 novembre 2013; cela n'est pas établi, le dossier administratif mentionnant une consultation à la date du 25 novembre 2014.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique l'ONEm, l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ne vise pas le répertoire général des indépendants et ne confère pas un caractère décisif à la consultation de ce répertoire; le principe de spécialité des personnes morales de droit public qui sous-tend cette disposition est exprimé en termes très généraux (« selon la réglementation en vigueur ») et imprécis (il est question d'inscription à l'INASTI, alors que les indépendants ne s'inscrivent pas à l'INASTI mais auprès d'une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants...). L'arrêté royal du 12 décembre 2001, qui est un texte dont l'ONEm est chargé d'assurer l'application, n'exclut donc pas qu'il doive vérifier lui-même l'existence d'une activité qui oblige à s'affilier au statut social des travailleurs indépendants, notamment, au vu des pièces figurant déjà dans le dossier administratif.

En l'espèce, au vu de ces pièces (et notamment de l'extrait du PV de l'assemblée générale), la question pertinente n'était du reste pas de savoir si Monsieur C était inscrit comme indépendant mais s'il le serait encore à la date d'octroi des allocations, le 1^{er} janvier 2014; la consultation du répertoire général des indépendants à la date du 4 novembre 2013 (en supposant que cette consultation ait effectivement eu lieu), n'était, à cet égard, pas suffisante.

Comme indiqué ci-dessus, au vu notamment de « la particularité » de la demande de Monsieur C, l'ONEm aurait dû lui demander des informations complémentaires à propos de son statut d'indépendant de manière à disposer de tous les éléments permettant de statuer en connaissance de cause sur l'octroi des allocations à la date du 1^{er} janvier 2014.

Il apparaît dès lors que même en considérant que l'ONEm doit suivre ce qu'a décidé l'INASTI, les allocations ont été accordées par erreur à la suite d'une instruction insuffisamment prudente et diligente du dossier.



12. En résumé, l'octroi des allocations résulte d'une erreur de l'ONEm (voir ci-dessus n° 9) ainsi que d'une instruction insuffisamment prudente (voir ci-dessus n° 10-11) de sorte qu'il y a lieu de faire application de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social.

La révision du 9 février 2015 ne pouvait donc avoir d'effet rétroactif à la date du 1^{er} janvier 2014.

Le jugement doit être réformé et la décision de récupération des allocations d'interruption versées indument du 1^{er} janvier 2014 au 31 octobre 2014, doit être annulée.

Dans cette mesure, l'appel est fondé.

**POUR CES MOTIFS,
LA COUR,**

Statuant après un débat contradictoire,

Sur avis conforme du Ministère public,

Statuant sur le surplus de l'appel,

Annule la décision du 9 février 2015 ordonnant la récupération des allocations d'interruption versées pour la période du 1^{er} janvier au 31 octobre 2014,

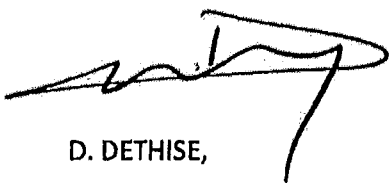
Réforme en conséquence le jugement dont appel,

Condamne l'ONEm aux dépens liquidés à 131,18 Euros et à 174,94 Euros, à titre d'indemnités de procédure.

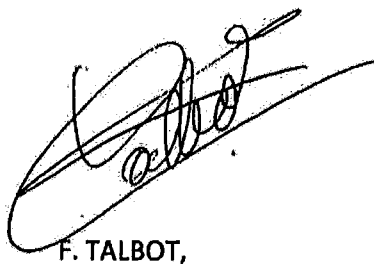


Ainsi arrêté par :

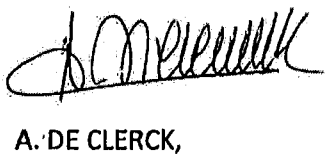
J.-F. NEVEN, président,
D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur,
F. TALBOT, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de :
A. DE CLERCK, greffier



D. DETHISE,



F. TALBOT,



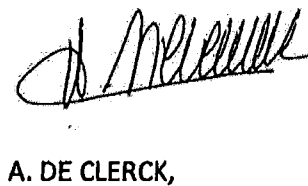
A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 14 mars 2018, où étaient présents :

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



A. DE CLERCK,



J.-F. NEVEN,

