



Chambre 5
Numéro de rôle 2018/AM/438
K. M. / ONEM et ACTIRIS
Numéro de répertoire 2019/
Arrêt contradictoire, définitif

COUR DU TRAVAIL DE MONS

ARRET

**Audience publique du
25 avril 2019**

Sécurité sociale des travailleurs salariés – Chômage – Dispense de certaines conditions en vue de suivre des études de plein exercice.

EN CAUSE DE :

K. M., domicilié à

Appelant, comparaisant en personne ;

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em,

Intimé, comparaisant par son conseil Maître Henry loco Maître Loveniers, avocat à Bruxelles ;

ACTIRIS),

Intimé, comparaisant par son conseil Maître Wespes loco Maître Rikckaert, avocat à Ixelles ;

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

Vu les pièces de la procédure, et notamment la requête d'appel déposée au greffe de la cour le 26 décembre 2018, visant à la réformation du jugement contradictoire prononcé le 14 décembre 2018 par le tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi ;

Entendu l'appelant et les conseils des parties intimées en leurs plaidoiries à l'audience publique du 24 janvier 2019 ;

Vu les dossiers des parties ;

Vu l'avis écrit du ministère public déposé au greffe le 27 février 2019 ;

Vu les conclusions de M. M.K. portant sur l'avis du ministère public, reçues au greffe le 5 mars 2019 ;

FAITS ET ELEMENTS DE PROCEDURE

1. M. M.K., né le 24 1963, s'est inscrit dans le courant de l'année académique 2010-2011 à l'Université libre de Bruxelles pour suivre des cours de doctorat en histoire, art et archéologie.

Le 16 décembre 2010, il a introduit auprès de l'O.N.Em une demande de dispense en application de l'article 93 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour la période comprise entre le 15 septembre 2010 et le 14 septembre 2011.

Par décision du 6 janvier 2011, le directeur du bureau du chômage de Bruxelles a refusé de lui accorder la dispense, au motif que l'intéressé disposait déjà d'un diplôme de fin d'études de l'enseignement supérieur, et l'a exclu du bénéfice des allocations de chômage à dater du 10 janvier 2011.

2. M. M.K. a contesté cette décision par recours introduit le 17 janvier 2011 auprès du tribunal du travail de Bruxelles.

Par un courrier du 17 décembre 2011, le directeur du bureau du chômage de Bruxelles a refusé de revoir sa décision du 6 janvier 2011.

Le 15 décembre 2011, M. M.K. a renoncé à poursuivre son doctorat, de sorte que les allocations de chômage lui ont à nouveau été octroyées.

Par jugement prononcé le 15 février 2013, le tribunal du travail de Bruxelles a débouté M. M.K. de sa demande.

3. Par arrêt du 17 décembre 2014, la cour du travail de Bruxelles a confirmé le jugement du 15 février 2013, considérant que c'était à juste titre que l'O.N.Em avait refusé la dispense, dans la mesure où M. M.K. disposait d'un diplôme de l'enseignement supérieur et où il n'apparaissait pas que le diplôme d'historien n'offrait que peu de possibilités sur le marché de l'emploi. Par ailleurs la cour a relevé que l'obstacle à l'octroi des allocations de chômage en cas d'inscription à un doctorat ne tenait pas uniquement au risque de cumul de revenus, mais aussi à l'absence de disponibilité pour le marché de l'emploi. La cour a également considéré que le droit à un procès équitable et à un recours effectif fondés sur les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ne pouvait être interprété comme faisant obligation de conférer un effet suspensif au recours administratif ou judiciaire dirigé contre la décision d'une institution de sécurité sociale. Enfin la cour a débouté M. M.K. de sa demande de dommages et intérêts sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, pour les « *pertes et préjudices subis par suite de la violation constatée des articles, mis en combinaison, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme* ».

4. M. M.K. a introduit le 7 mars 2016 un nouveau recours auprès du tribunal du travail de Bruxelles, ayant pour objet :

- l'annulation des décisions de l'O.N.Em des 6 janvier 2011 et 7 décembre 2011, en invoquant les violations suivantes :
 - (1) *La loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;*
 - (2) *La Charte de l'assuré social (1995, principes de motivation et audition préalable) ;*
 - (3) *Le principe de légalité (voyez les pièces justificatives ci-dessus tirées de la Charte sociale européenne révisée (1996) ;*
 - (4) *L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000 ; 2009) ;*
 - (5) *Les articles 1, 6, 13, 14, 53 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950 ; 1955) ;*
 - (6) *Les articles 10, 11, 13, 144, 159, 188 de la Constitution (1994) ;*
 - (7) *Le principe de bonne administration ;*
 - (8) *Le principe de bonne administration de la justice ;*
 - (9) *Le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination ;*
 - (10) *Les articles 138 et 1138 du Code judiciaire ;*
 - (11) *Les articles 1382, 1383, 1384, 2262 bis du Code civil.*
- l'octroi d'une dispense à effet rétroactif pour suivre une formation doctorale à l'ULB ;
- l'octroi d'une dispense pour suivre une formation doctorale à l'ULB durant l'année académique 2016-2017.

Ce recours a été inscrit au rôle général sous le numéro 16/2915/A.

Par un acte motivé remis au greffe de la Cour de cassation le 10 novembre 2017, l'auditeur du travail près le tribunal du travail de Bruxelles a demandé que le tribunal du travail francophone de Bruxelles soit dessaisi, pour cause de suspicion légitime, de la cause inscrite au rôle général de cette juridiction sous le numéro 16/2915/A. Par arrêt du 12 janvier 2018 (C.17.0616.F/1), la Cour de cassation a ordonné le dessaisissement et renvoyé la cause devant le tribunal du travail du Hainaut. Les motifs de cette décision sont notamment : « *Le requérant expose que le président du tribunal du travail francophone de Bruxelles lui a, par une lettre du 20 octobre 2017, fait connaître que tous les juges de cette juridiction estiment ne plus être en mesure de statuer avec l'impartialité requise sur les causes diligentées par la partie non requérante M.K.. Il ressort de cette lettre que cette partie, ayant multiplié devant le tribunal francophone de Bruxelles des procédures qui n'ont abouti à aucun résultat, a ensuite introduit de nombreux recours contre les juges qui avaient statué en sa défaveur* ».

5. le 6 mars 2017, M. M.K. a introduit auprès du tribunal du travail de Bruxelles une requête – quelque peu confuse – dirigée contre ACTIRIS, dans le cadre de laquelle il demande que soit écarté définitivement l'article 93 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en application du principe de légalité (un arrêté royal incompatible avec une norme supérieure est tenu de s'effacer devant celle-ci) et que l'Etat belge soit invité à lui permettre d'exercer son droit européen, à savoir, *in concreto*, celui de changer de carrière pour cause d'inaptitude avérée à la carrière d'enseignant.

Cette requête a été inscrite au rôle général sous le numéro 17/2183/A.

Par un acte motivé remis au greffe de la Cour de cassation le 10 novembre 2017, l'auditeur du travail près le tribunal du travail de Bruxelles a demandé que le tribunal du travail francophone de Bruxelles soit dessaisi, pour cause de suspicion légitime, de la cause inscrite au rôle général de cette juridiction sous le numéro 17/2183/A. Par arrêt du 12 janvier 2018 (C.17.0618.F/3), la Cour de cassation a, pour des motifs identiques à ceux de l'arrêt C.17.0616.F/1, ordonné le dessaisissement et renvoyé la cause devant le tribunal du travail du Hainaut.

6. Par ses dernières conclusions reçues le 14 juin 2018 au greffe du tribunal du Hainaut, division de Charleroi, M. M.K. déclare modifier comme suit ses demandes dirigées contre l'O.N.Em et ACTIRIS :

- l'écartement d'office de l'article 93 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et l'octroi d'une « dispense belgo-européenne non classique » (renouvelable quatre fois, à raison d'une dispense par année académique, la formation doctorale durant en principe quatre années académiques au total, soit 2018-2022), mais aussi à titre rétroactif, « 2011.10.1 – 2011.15.12 », en se fondant sur diverses normes supérieures : la Constitution (1994), la Charte sociale européenne révisée (1996 ; 2004), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966 ; 1976), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2009), l'arrêt Le Ski (Cour de cassation, arrêt 1971), le principe de légalité ;
- l'annulation de la décision du directeur du service dispenses d'ACTIRIS du 12 février 2018 adressée en réponse à sa demande de ruling ;
- des dommages et intérêts en raison de la faute de l'O.N.Em et d'ACTIRIS :
 - o 1.000 € (dépens divers : frais de copie, frais de transport, frais postaux) ;
 - o 1.000 € (dommage moral) ;
 - o 850 € (minerval d'inscription à l'Université libre de Bruxelles) (x2) ;
 - o 35 EUR (frais d'inscription ; 2^{ème} année ; Université libre de Bruxelles) (x2) ;
 - o 490 € (frais d'inscription aux cours du Goethe-institut) (x2) ;
 - o 25 € (coût d'une carte de lecteur des bibliothèques de l'Université libre de Bruxelles (X2) ;
 - o 60 € (coût d'une carte de lecteur à la bibliothèques royale de Belgique (x2) ;
 - o 3.500 € (préjudice intellectuel : coût d'une bibliothèque de travail à domicile) (x2) ;
 - o 1.000 € (dommage socio-professionnel) (x2).

Par conclusions du 23 août 2018, ACTIRIS a introduit une demande reconventionnelle ayant pour objet la condamnation de M. M.K. au paiement de la somme de 1.000 € au titre de dommages et intérêts pour procédure téméraire et vexatoire. ACTIRIS demandait également que M. M.K. soit condamné aux dépens de l'instance.

7. Par jugement prononcé le 14 décembre 2018, le tribunal du travail du Hainaut, division de Charleroi, a joint les causes pour connexité, a déclaré irrecevables les demandes de M. M.K. et a déclaré recevable mais non fondée la demande reconventionnelle d'ACTIRIS. Concernant la demande dirigée contre l'O.N.Em, le premier juge a considéré que celle-ci était irrecevable aux motifs tirés de l'autorité de la chose jugée, du dépassement du délai de recours et du défaut d'intérêt. La demande dirigée contre ACTIRIS a été déclarée irrecevable, cet organisme n'ayant pas pris de décision susceptible d'être contestée devant les juridictions du travail. Le premier juge a par ailleurs considéré qu'il n'était pas établi que M. M.K. aurait agi avec l'intention de nuire.

OBJET DE L'APPEL

M. M.K. a relevé appel de ce jugement par requête déposée au greffe de la cour le 26 décembre 2018.

Il fait grief notamment au premier juge d'avoir omis de répondre à ses moyens, d'avoir accueilli favorablement les allégations non prouvées de l'O.N.Em et d'ACTIRIS concernant l'identité de la « chose demandée », de ne pas avoir pris en compte ses conclusions déposées tardivement le 2 octobre 2018, qualifiées « d'annexe à ses conclusions de synthèse », d'avoir violé le prescrit des articles 23, 25 et 27, alinéa 2, du Code judiciaire, de ne pas avoir respecté le principe dispositif et l'article 807 du code judiciaire, lequel fait échec à l'exigence du « préalable administratif ».

M. M.K. a entendu préciser l'objet de son appel, par déclarations actées au procès-verbal de l'audience publique du 24 janvier 2019 : « *Je suis conscient que, en vertu de la réglementation sur le chômage, je n'ai pas droit à la dispense mais je demande que, considérant mon cas atypique, il me soit accordé à titre exceptionnel une faveur, notamment dans le cadre du droit européen et plus particulièrement de l'arrêt du 27 mai 1971 de la Cour de cassation (arrêt Le Ski), à savoir le bénéfice du financement de ma thèse de doctorat durant 4 ans. Cela pourrait prendre la forme d'une dispense qui serait renouvelée chaque année jusqu'à l'obtention de mon doctorat, ce qui me permettra donc de briguer un poste dans la communauté universitaire. Ma demande a été modifiée dans ce sens devant le premier juge sur base de l'article 807 du Code judiciaire* ».

DECISION**Procédure**

L'appel, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

Fondement**Ecartement des conclusions déposées le 2 octobre 2018**

C'est par une parfaite application de l'article 747, § 2, alinéa 6, du Code judiciaire, que le premier juge a écarté des débats les conclusions qualifiées « annexe aux conclusions de synthèse », déposées au greffe le 2 octobre 2018, soit en dehors du délai imparti par l'ordonnance de mise en état judiciaire prise le 16 juillet 2018.

Dans la cause opposant M. M.K. à l'O.N.Em**Dispense du 15 septembre 2010 au 14 septembre 2011**

1. Aux termes de l'article 23 du Code judiciaire, tel que modifié par l'article 2 de la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses, l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui fait l'objet de la décision. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande repose sur la même cause, quel que soit le fondement juridique invoqué ; que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elle et contre elle en la même qualité.

Selon l'article 25 du code judiciaire, l'autorité de la chose jugée fait obstacle à la réitération de la demande.

La triple identité de parties, d'objet et de cause fait ainsi obstacle à la réitération de la demande, quel que soit le fondement juridique invoqué.

L'article 27 du Code judiciaire dispose que l'exception de chose jugée peut être invoquée en tout état de cause devant le juge du fond saisi de la demande et qu'elle ne peut être soulevée d'office par le juge.

2. En l'espèce, tant dans sa requête introductive d'instance du 7 mars 2016 que dans un courrier du 4 avril 2016 et dans ses conclusions prises devant le premier juge, M. M.K. a contesté que l'exception de chose jugée visée à l'article 23 du Code judiciaire pût lui être opposée en raison de l'arrêt prononcé le 17 décembre 2014 par la cour du travail de Bruxelles.

En examinant les conditions d'application de l'article 23 du Code judiciaire, le premier juge n'a pas soulevé d'office l'exception de chose jugée mais a statué sur le moyen par lequel M. M.K. entendait prévenir cette exception (en ce sens : Cass., 15 octobre 2018, S.18.0002.F, Juridat F-20181015-2).

Surabondamment, la cour relève que dans son commentaire sur la requête de M. M.K., l'O.N.Em invoque que la contestation de la décision de refus de dispense du 6 janvier 2011, dont la révision a été refusée le 7 décembre 2011, a été soumise au tribunal du travail de Bruxelles, lequel s'est prononcé par jugement du 15 février 2013, confirmé par arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 17 décembre 2014.

C'est à bon droit que le premier juge a estimé, au vu de la triple identité de parties, d'objet et de cause, quel qu'en soit le fondement juridique, que l'autorité de la chose jugée qui s'attachait à l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 17 décembre 2014 faisait obstacle à la réitération de la même demande de dispense.

3. C'est également à bon droit que le premier juge a estimé que le délai imparti pour introduire un recours contre la décision prise par le directeur du bureau de chômage de Bruxelles, le 6 janvier 2011, confirmée le 7 décembre 2011, refusant d'octroyer la dispense pour la période du 15 septembre 2010 au 14 septembre 2011, était expiré, de sorte que la demande n'était pas recevable, conformément à l'article 7, § 11, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et à l'article 23, alinéa 1, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social.

La décision de refus de la dispense et d'octroi des allocations de chômage comportait bien toutes les mentions énoncées à l'article 14, alinéa 1, de la loi du 11 avril 1995, en manière telle que le délai de recours avait bien commencé à courir dès sa notification.

En tout état de cause, au moment où M. M.K. a introduit la requête du 17 janvier 2011, le délai de 3 mois a pu valablement prendre cours.

4. Le recours introduit le 7 mars 2016 n'est dès lors pas recevable en raison de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'arrêt de la cour du travail du 17 décembre 2014 et/ou de l'expiration du délai imparti de 3 mois pour contester la décision administrative prise par le directeur du bureau de chômage le 6 janvier 2011, confirmée le 7 décembre 2011.

Dispense pour les périodes postérieures au 14 septembre 2011

1. Le justiciable ne peut saisir les juridictions du travail d'une demande principale portant exclusivement sur le droit subjectif à une prestation sociale sans que cette demande en justice n'ait été précédée, ou dû être précédée, d'une procédure administrative portant, ou ayant dû porter, sur cette prestation, que cette procédure administrative ait eu lieu sur demande ou d'office. Une telle demande principale non précédée de cette procédure administrative est irrecevable. Cette règle est qualifiée de « préalable administratif ».

Cette exigence d'une procédure administrative préalable découle de la nécessité, pour saisir les juridictions, d'une contestation. Cette nécessité d'une contestation découle elle-même du critère d'octroi des attributions du pouvoir judiciaire, du critère attributif de compétence des juridictions du travail en sécurité sociale et de la condition de l'action résidant dans un intérêt né et actuel.

Certains auteurs et certaines décisions expriment cette règle de manière beaucoup plus large comme interdisant de manière générale aux juridictions du travail de se prononcer sur des éléments ou des demandes qui n'ont pas été soumis préalablement à l'administration, voire sur lesquels elle ne s'est pas préalablement prononcée. Cette interprétation maximaliste repose sur le postulat selon lequel le « préalable

administratif » découlerait du principe général du droit de la séparation des pouvoirs, qui interdirait aux juridictions de se prononcer avant, et donc à la place de, l'administration. Si le principe général du droit de la séparation des pouvoirs existe et est de nature constitutionnelle, il n'a cependant pas pour portée de fonder la règle du « préalable administratif », à plus forte raison dans une interprétation si large. Les règles relatives à la preuve des conditions d'octroi des prestations sociales, à l'étendue de la saisine des juridictions, à la prise en compte des faits nouveaux survenus en cours de litige ou encore à la recevabilité des demandes incidentes, spécialement les demandes nouvelles, sont incompatibles avec cette définition large du « préalable administratif ».

Par conséquent, dès lors que la demande en justice a pour objet la contestation d'une procédure administrative préalable, et est recevable à ce titre, la règle du « préalable administratif » ainsi respectée ne fait pas obstacle à ce que cette demande en justice soit tranchée sur la base d'éléments de preuve qui n'ont pas été soumis à l'administration, en prenant en compte des faits nouveaux survenus en cours d'instance ou à ce que cette demande ait un objet plus large que celui de la procédure administrative préalable ou encore soit étendue, aux conditions énoncées par le Code judiciaire et spécialement à son article 807, à un objet nouveau - pour autant que ces objets ne relèvent pas d'une compétence discrétionnaire de l'administration (Cour trav. Liège, 12 avril 2016, Juridat F-20160412-8).

2. Si, une fois le procès initié par une demande principale recevable, les demandes incidentes -additionnelles, nouvelles ou reconventionnelles- ne doivent répondre qu'aux conditions prévues les concernant, sans qu'aucun préalable administratif ne soit plus exigé, force est de constater qu'en l'espèce il n'apparaît pas des éléments du dossier qu'une demande visant à bénéficier d'une dispense d'application des articles 51, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o à 6^o, 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour suivre les cours de doctorat en histoire, art et archéologie, pour la période postérieure au 14 septembre 2011, ait été introduite auprès de l'O.N.Em, ou par conclusions étendant la demande, en application de l'article 807 du Code judiciaire, au cours de la précédente procédure clôturée par l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 17 décembre 2014.

Il en résulte que la demande visant à obtenir cette dispense pour la période postérieure au 14 septembre 2011, introduite par requête ou par conclusions en la présente cause, sans qu'elle n'ait été soumise préalablement à l'autorité administrative compétente, n'est pas recevable.

3. Pour autant que de besoin, il convient de relever que l'O.N.Em n'a plus qualité pour octroyer les dispenses, suite au transfert de cette matière aux régions, dans le cadre de la 6^{ème} réforme de l'Etat, conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré à l'article 152^{quinquies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'article 11 de l'arrêté royal du 17 juillet 2015.

Le transfert est opérationnel pour la Région bruxelloise depuis le 1^{er} mars 2016. A partir de cette date, l'O.N.Em n'aurait plus qualité pour répondre à l'action.

Dans la cause opposant M. M.K. à ACTIRIS

1. Aucune demande de dispense n'a été introduite par M. M.K. auprès d'ACTIRIS, compétent en la matière depuis le 1^{er} mars 2016.

Conformément aux considérations qui précèdent quant au « préalable administratif », la demande de dispense ne peut être portée devant le juge sans l'avoir préalablement été devant l'administration, le juge ne pouvant être saisi que d'une contestation portant sur la décision ou du fait de l'absence de celle-ci.

2. C'est en vain que M. M.K. prétend que doit être assimilée à une décision la lettre du 12 février 2018, par laquelle ACTIRIS, en réponse à sa demande du 7 février 2018, lui rappelle que la cour du travail de Bruxelles a confirmé, par arrêt du 17 décembre 2014, que le doctorat qu'il entend poursuivre ne permet pas l'octroi de la dispense. A supposer même que, comme le soutient l'intéressé, cette réponse soit interprétée comme s'inscrivant dans une procédure de « ruling », il n'en reste pas moins que dans ce cadre, lorsque les faits se sont déroulés comme ils avaient été décrits dans la demande de « ruling », l'assuré social doit introduire une demande dans les formes et délais réglementaires.

3. En tout état de cause, l'argumentation développée par M. M.K. ne contrarie pas le fait qu'aucune demande de dispense n'a été introduite auprès d'ACTIRIS préalablement à l'introduction de la requête introductive d'instance du 7 mars 2017.

La demande dirigée contre ACTIRIS est irrecevable.

* * * *

L'appel n'est pas fondé. Les demandes dirigées contre l'O.N.Em et ACTIRIS étant irrecevables, il n'y a pas lieu de répondre aux moyens de M. M.K. qui concernent le fondement de celles-ci.

PAR CES MOTIFS,

La cour du travail,

Statuant contradictoirement,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24 ;

Vu l'avis écrit conforme de Monsieur le substitut général Patrick Lecuivre ;

Reçoit l'appel ;

Le dit non fondé ;

En application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, met à charge des parties intimées, chacune pour moitié, les frais et dépens de l'instance d'appel comprenant la contribution de 20 euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, et non liquidés pour le surplus ;

Ainsi jugé par la 5^{ème} chambre de la cour du travail de Mons, composée de :

Joëlle BAUDART, président,
Patrick COULON, conseiller social au titre d'employeur,
David SPINIELLO, conseiller social au titre de travailleur employé,

Assistés de :
Stéphan BARME, greffier,

qui en ont préalablement signé la minute.

et prononcé en langue française, à l'audience publique du 25 avril 2019 par Joëlle BAUDART, président, avec l'assistance de Stéphan BARME, greffier.