



Numéro du répertoire
2021 /
Date du prononcé
15 avril 2021
Numéro du rôle
2019/AB/855
Décision dont appel
19/655/A

Expédition

Délivrée à

le
€
JGR**Cour du travail de Bruxelles**

huitième chambre

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

Définitif

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

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, ci-après « l'O.N.Em. », inscrit à la B.C.E. sous le numéro 0206.737.484,

dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard de l'Empereur 7,
partie appelante, représentée par Maître Safia TITI *loco* Maître André DELVOYE, avocat à 1420 Braine-l'Alleud,

contre

Madame Christine R.

ci-après « M.R. », ,

domiciliée à 1315 Pietrebais, rue de Louvain 1 B.A.,

partie intimée, représentée par Madame KABUTA L., déléguée syndical CSC, porteuse de procuration,

★

★ ★

Vu la loi du 10.10.1967 contenant le Code judiciaire ;

Vu la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Vu l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage (ci-après « l'arrêté royal du 25.11.1991 »).

1. Indications de procédure

La cour a pris connaissance des actes et pièces de la procédure et notamment :

- la décision litigieuse de l'O.N.Em. du 29.5.2019 ;
- le jugement de la 4^e chambre du tribunal du travail du Brabant wallon, division Wavre, du 15.11.2019, R.G. n°19/655/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel reçue au greffe de la cour de céans le 27.11.2019 ;
- l'ordonnance de mise en état de la cause sur pied de l'article 747 CJ rendue le 2.1.2020 ;
- les conclusions remises pour M.R. le 22.4.2020 ;
- les conclusions remises pour l'O.N.Em. le 30.4.2020 ;
- le dossier de pièces de M.R. de 1^{re} instance ;
- le dossier administratif de l'O.N.Em. de 1^{re} instance.

La cause a été introduite à l'audience publique du 2.1.2020. A cette audience, une ordonnance a été rendue sur les bancs fixant les délais pour l'échange des conclusions et la date de plaidoirie.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 25.3.2021.

En application de l'article 747, §4, CJ, les parties marquent leur accord exprès à l'audience quant aux dates effectives de la remise et de l'envoi de leurs conclusions respectives, encore qu'elles puissent différer de celles initialement fixées.

Les débats ont été clos.

Monsieur Henri FUNCK, avocat général f.f., a rendu à cette audience un avis oral concluant au bien-fondé de l'appel.

Il n'y a pas été répliqué.

L'affaire a été prise en délibéré à cette même audience du 25.3.2021.

2. Les faits

Les faits de la cause peuvent être synthétisés comme suit :

- M.R. percevait des allocations de chômage au taux charge de famille depuis le 22.1.2009 au moins sur la base de C1 successifs où elle avait indiqué cohabiter avec des enfants mineurs pour lesquels elle percevait des allocations familiales¹.
- Elle a introduit un nouveau C1 le 25.3.2019 en déclarant, à partir du 31.1.2019, cohabiter avec ses 5 enfants, ainsi que M.N. bénéficiant de revenus professionnels².
- C'est cette dernière déclaration qui est à l'origine de la décision litigieuse de l'O.N.Em. du 29.5.2019³.
- Par une requête du 22.8.2019, M.R. a porté la contestation devant le tribunal du travail du Brabant wallon.
- Par jugement du 15.11.2019, le tribunal a fait droit à la demande de M.R.
- L'O.N.Em. a interjeté appel par une requête reçue au greffe le 27.11.2019.

3. La décision litigieuse de l'O.N.Em.

Le 29.5.2019, l'O.N.Em. a pris la décision suivante à l'égard de M.R.⁴ :

- à partir du 31.1.2019, exclusion du droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille et octroi des allocations au taux cohabitant (articles 110 et 114 de l'arrêté royal du 25.11.1991) ;
- récupération des allocations perçues indûment pour la période du 31.1.2019 au 28.2.2019 (article 169 de l'arrêté royal du 25.11.1991) ;
- exclusion du droit aux allocations à titre de sanction pendant 8 semaines à partir du 3.6.2019 (article 153 de l'arrêté royal du 25.11.1991).

La décision est principalement motivée comme suit :

« (...) Le montant journalier de votre allocation est calculé en fonction de votre catégorie familiale (articles 110 à 119).

Sur le formulaire de déclaration C1 du 25.03.2011, vous avez déclaré cohabiter exclusivement avec un ou plusieurs enfants qui ne disposent pas de revenus professionnel ou de revenus de remplacement. Vous confirmez cette situation le 29.09.2016.

¹ V. C1, pièces 2 à 5 – dossier O.N.Em. 1^{ère} instance

² V. C1, pièce 6 – dossier O.N.Em. 1^{ère} instance

³ V. C29, pièce 15 – dossier O.N.Em. 1^{ère} instance

⁴ V. décision du 29.5.2019, pièce 13 – dossier O.N.Em. 1^{ère} instance

Sur la base de cette déclaration, vous avez perçu, à partir du 01.04.2011, des allocations comme travailleur ayant charge de famille.

Le 28.03.2019, vous avez déclaré le fait qu'à partir du 31.01.2019 vous cohabitez avec M.N. qui travaille.

Votre déclaration était tardive étant donné que vous ne l'avez pas effectuée au plus tard le dernier jour du mois calendrier qui suit le mois pendant lequel la modification a eu lieu (article 92, § 3 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage).

Par conséquent, à partir du 31.01.2019, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur cohabitant (article 110, § 3).

•En ce qui concerne la sanction administrative sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal précité :

Vous avez fait tardivement une déclaration requise, ce qui vous a permis de bénéficier indûment des allocations.

Le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations parce qu'il a fait une déclaration inexacte ou incomplète ou a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement, peut être exclu du bénéfice des allocations durant 8 semaines au moins et 13 semaines au plus (article 153, alinéa 1er).

Le directeur peut se limiter à donner un avertissement si, dans les deux ans qui précèdent, aucun événement n'a donné lieu à l'application d'une sanction sur la base des articles 153, 154 ou 155 (article 157 bis).

Dans votre cas, la durée de l'exclusion a été fixée à 8 semaines étant donné que vous n'avez pas signalé dans les délais prescrits une modification de situation familiale de nature à influencer le montant de vos allocations de chômage. En ne vous conformant pas aux dispositions réglementaires prescrites en la matière, vous avez empêché mon office d'exercer sa mission de contrôle. Vous vous justifiez en invoquant le fait que la déclaration a été introduite tardivement pour des raisons personnelles et que vous avez une vie de couple mouvementée. Je ne peux tenir compte de cette argumentation au sens de la réglementation du chômage s'agissant de raisons personnelles (...) »

4. Le jugement dont appel

4.1. La demande

M.R. demandait au premier juge :

- à titre principal, de mettre à néant la décision du 29.5.2019 uniquement en ce qui concerne la sanction d'exclusion ;
- à titre subsidiaire, de remplacer la sanction d'exclusion par un simple avertissement ou la réduire au minimum légal.

4.2. Le jugement :

Le premier juge a prononcé le jugement suivant :

« (...)

DIT le recours recevable et partiellement fondé

ANNULE la décision administrative du 29/5/2019 pour défaut de motivation formelle.

Se substituant à l'ONEM :

- *Exclut M.R. à partir du 31/1/2019 du droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille pour lui octroyer des allocations comme travailleur cohabitant,*
- *Autorise l'ONEM à récupérer les allocations indument perçues pour la période du 31/1/2019 au 28/2/2019.*

En application des articles 1017, alinéa 2 du Code judiciaire, et 4, §2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 instituant un Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne :

- *condamne la partie défenderesse aux frais et dépens de l'instance, s'il en est.*
- *condamne d'office la partie défenderesse au paiement de la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (20 €).*

(...) »

5. Les demandes en appel

5.1. L'O.N.Em. demande à la cour de rétablir la sanction administrative en ce qu'elle exclut M.R. du bénéfice des allocations à partir du 3.6.2019 pour une durée de 8 semaines.

5.2. M.R. demande à la cour :

- de confirmer le jugement *a quo* ;
- si par impossible la cour devait déclarer l'appel recevable et fondé et rétablir la sanction administrative, remplacer celle-ci par un simple avertissement ou la réduire à son minimum légal de 4 semaines.

6. Sur la recevabilité

Le jugement attaqué a été prononcé le 15.11.2019 et notifié le 19.11.2019. L'appel formé le 27.11.2019 l'a donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 CJ. Cet appel a en outre été fait dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code.

L'appel est recevable.

7. Sur le fond

La décision de l'O.N.Em. porte exclusion de 8 semaines du bénéfice des allocations de chômage à compter du 3.6.2019 à titre de sanction en application de l'article 153 de l'arrêté royal du 25.11.1991.

Suivant l'article 153 de l'arrêté royal du 25.11.1991, dans sa version en vigueur depuis l'arrêté royal du 18.1.2018⁵ :

« Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il:

- 1° a fait une déclaration inexacte ou incomplète;*
- 2° a omis de faire une déclaration requise autre que celle visée à l'article 134, § 3, ou l'a faite tardivement.*

Le chômeur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus, s'il apparaît, lors de l'application de l'article 139/1, qu'il a agi dans le but de percevoir des allocations indues.

Par dérogation à l'alinéa 1er, la durée minimum est toutefois de 8 semaines lorsque l'application de cet alinéa est la conséquence d'une déclaration inexacte ou incomplète ou d'une déclaration obligatoire qui n'a pas été faite ou qui a été faite tardivement, concernant la situation familiale visée à l'article 110⁶.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser 26 semaines. »

Dans sa version consécutive à l'arrêté royal du 30.12.2014⁷, l'article 157bis de l'arrêté royal du 25.11.1991 prévoit la possibilité pour le Directeur du bureau du chômage de se limiter à un avertissement (§1^{er}), sauf si dans les deux ans qui précèdent l'événement, il y a eu un événement qui a donné lieu à l'application de l'article 153, 154 et 155 (§3).

L'article 134, §1^{er}, de l'arrêté royal du 25.11.1991 prescrit que *« le chômeur doit introduire auprès de son organisme de paiement un nouveau dossier, contenant tous les documents nécessaires au directeur pour statuer sur le droit aux allocations de chômage et fixer le montant de celles-ci, lorsque : (...) 2° en cours de chômage, un événement modificatif est survenu qui est de nature à influencer le droit aux allocations ou le montant de celles-ci (...) »*

⁵ M.B., 9.2.2018 [troisième éd.] – vig. 19.2.2018

⁶ 3^e alinéa inséré par l'arrêté royal du 18.1.2018

⁷ M.B., 31.12.2014 [troisième éd.] – vig. 1.1.2015

L'article 134, §2, ajoute que ledit dossier « *doit notamment contenir une déclaration de la situation personnelle et familiale lorsque : (...); 3° un événement modificatif de nature à influencer le droit aux allocations ou le montant de celles-ci est survenu dans la situation personnelle ou familiale du chômeur* ». Le formulaire C1 a cette fonction.

Selon l'article 138, al.1^{er}, 2° et 4°, de l'arrêté royal du 25.11.1991, c'est le Ministre qui détermine :

- les documents que doit notamment contenir le dossier pour être complet ;
- le mode suivant lequel et les délais dans lesquels les documents visés aux articles 133 à 135 sont transmis par le chômeur à l'organisme de paiement et par celui-ci au bureau du chômage ;

Les articles 92 et 93 de l'arrêté ministériel du 26.11.1991 fixent les délais endéans lesquels le dossier doit être introduit et, le cas échéant, complété.

L'article 92, §1^{er}, de l'arrêté ministériel du 26.11.1991, prévoit en particulier que « *l'organisme de paiement introduit le dossier auprès du bureau du chômage compétent après avoir apposé sur tous les documents un cachet indiquant la date à laquelle il les a reçus* ».

L'article 92, §3, de l'arrêté ministériel du 26.11.1991, précise que lorsqu'il s'agit d'un événement modificatif survenu en cours de chômage, « *le dossier doit parvenir au bureau du chômage au plus tard le dernier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel l'événement modificatif est survenu* ».

C'est à l'O.N.Em. qu'il appartient d'apporter la preuve des faits qui justifient l'application de la sanction administrative. Le doute doit profiter au chômeur.

Le premier juge a annulé la décision de l'O.N.Em. du 29.5.2019 pour défaut de motivation formelle, mais ne s'est pas substitué à l'O.N.Em. pour prononcer une autre sanction, ce qu'il a justifié comme suit :

« (...) Dans le cas d'espèce, le Tribunal estime que la décision litigieuse ne respecte pas le prescrit de la loi de 1991 dès lors qu'elle ne permet pas à M.R. de comprendre la raison d'une sanction d'exclusion de 8 semaines, alors que la sanction minimale prévue par l'article 153 alinéa 1^{er} est de 4 semaines.

En conséquence, la décision du 29/5/2019 n'étant pas formellement motivée, elle est nulle.

(...), la nullité de la décision litigieuse entraîne celle de la sanction (Cass., 15 février 1999, C.D.S., 1999, 316), sans que le juge puisse se substituer à

l'administration pour lui en substituer une autre (Cass., 17 décembre 2001, J.T.T., 2002, 17).

Partant, il convient de rétablir M.R. dans ses droits aux allocations durant la période de 8 semaines ayant pris cours le 3/6/2019 pendant laquelle elle en a été exclue à titre de sanction. »

Dans un arrêt du 5.3.2018, la Cour de cassation a décidé que⁸ :

« (...) En vertu de l'article 154 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, peut être exclu du bénéfice des allocations pendant vingt-sept semaines au moins et cinquante-deux 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 1er, 3°, 4° ou 5°, en matière de carte de contrôle et qui en outre travaille dans certaines conditions frauduleuses.

Dans les cas visés à cet article 154, l'article 157bis du même arrêté, dans la version applicable au litige, prévoit que le directeur peut, en règle, se limiter à donner un avertissement ou assortir la décision d'exclusion d'un sursis.

Lorsque le directeur du bureau du chômage exclut un chômeur du droit aux allocations et que ce dernier conteste cette sanction administrative, une contestation naît entre l'Office national de l'emploi 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 qu'en vertu de l'article 580, 2°, du Code judiciaire, cette juridiction connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés résultant des lois et règlements en matière de chômage.

Saisi d'une telle contestation, le tribunal du travail 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 décision prise par le directeur en ce qui concerne l'importance de la sanction, qui comporte le choix entre l'exclusion du bénéfice des allocations sans sursis, l'exclusion assortie d'un sursis ou l'avertissement et, le cas échéant, le choix de la durée et des modalités de cette sanction.

L'arrêt considère que, "en cas d'annulation de la sanction administrative [prononcée sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal] pour défaut de motivation de son [importance], le juge est sans pouvoir aucun pour substituer sa propre appréciation à celle du directeur du bureau régional du chômage" et que

⁸ Cass., 3^e ch., 5.3.2018, R.G. n°S.16.0062.F, juportal – c'est notre cour qui souligne

“la motivation de la décision [du demandeur qui inflige une telle sanction au défendeur] est empreinte d’une contradiction manifeste entre la branche [...] relative à la hauteur de l’exclusion [et celle] relative à l’octroi du sursis”. Il décide par ces motifs d’ “[annuler] la décision [du demandeur] en tant qu’elle inflige [au défendeur] une sanction d’exclusion du droit aux allocations de trente-neuf semaines, dont dix-huit semaines avec sursis, à partir du 17 juillet 2014”.

En s’abstenant à la suite de cette décision de prononcer une exclusion, une exclusion assortie d’un sursis ou un avertissement, l’arrêt viole les articles 580, 2°, du Code judiciaire et 154 et 157bis de l’arrêté royal du 25 novembre 1991. »

L’O.N.Em. déduit de cet arrêt que :

- *« il est définitivement acquis que lorsque la sanction administrative doit être annulée pour défaut de motivation, il appartient aux juridictions de substituer au directeur du bureau du chômage et de prononcer une nouvelle sanction en fixant elles-mêmes la durée de la sanction qu’elles estiment opportune » ;*
- *la « Cour de cassation reconnaît donc d’une manière générale au juge le pouvoir de contrôler l’importance de la sanction qui a été infligée au chômeur par le directeur du bureau du chômage. Le juge n’est pas seulement compétent pour réduire l’importance des sanctions prononcées par le directeur du bureau du chômage, il est également compétent pour prononcer lui-même une nouvelle sanction lorsqu’il constate que la sanction initiale n’a pas fait l’objet d’une motivation adéquate par le directeur »⁹. Cela revient à dire pour l’O.N.Em. que, dans la présente cause, « la juridiction du travail n’a pas d’autre possibilité que d’infliger la sanction minimale de 8 semaines prévue en cas de déclaration tardive relative à la situation familiale, sous peine de violer l’article 153, alinéa 3 de l’arrêté royal précité »¹⁰.*

La cour n’a pas exactement la même lecture de l’arrêt de la Cour de cassation du 5.3.2018, même si, en l’espèce, dans la droite ligne de ce qu’enseigne l’arrêt, elle entend bien exercer son pouvoir de pleine juridiction sur la sanction infligée par l’O.N.Em. dans la décision litigieuse. Il importe en effet de mettre en évidence le cadre précis du pourvoi et de souligner qu’en cette cause le vice de motivation constaté par le juge d’appel affectait non pas le principe même de la sanction, mais son *quantum*.

Pour mieux comprendre la véritable portée de cet arrêt, il peut être utile de faire le détour par les conclusions de l’avocat général précédant l’arrêt, lequel résume parfaitement le problème¹¹ :

⁹ Conclusions de l’O.N.Em., point 4

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Conclusions de Monsieur l’avocat général GENICOT précédant Cass., 3^e ch., 5.3.2018, R.G. n°S.16.0062.F, juportal

« (...) Une décision administrative d'exclusion constitue bien un acte administratif soumis à l'obligation d'une motivation formelle adéquate détaillée.

Il n'est plus contesté que le tribunal du travail connaît de la validité de la décision d'exclusion et statue sur le droit subjectif du chômeur aux allocations dont il est exclu.

Pour ce faire il dispose d'une pleine juridiction : moyennant le respect des droits de la défense et dans les limites de la cause définies par les parties, "tout ce qui relève de la compétence d'appréciation du directeur, en ce compris le choix de la sanction administrative, est soumis au contrôle du juge".

On retiendra que le réexamen par le juge de l'appréciation du montant de la sanction applicable vise d'ailleurs toujours des hypothèses où il revoit d'initiative à la baisse la mesure d'exclusion. Ce faisant, il demeure en effet dans les limites du cadre de la décision administrative contestée et de celles de l'objet de la demande originaire du chômeur consistant à le voir rétabli dans ses droits.

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.

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". Dans ses conclusions le procureur général J.-F. Leclercq, alors premier avocat général, y soulignait en effet la difficulté d'admettre que le juge puisse d'initiative se substituer à l'administration en prenant une nouvelle sanction alors que, de par son annulation, elle se trouvait privée d'existence et qu'en une telle occurrence la situation du chômeur serait nécessairement aggravée en dehors de toute initiative de l'administration à l'occasion de l'examen de son propre recours.

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 ?

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".

Cette distinction m'apparaît pouvoir harmonier la controverse au regard du principe de séparation des pouvoirs et de la portée du pouvoir discrétionnaire de l'ONEm.

En effet:

1. L'annulation par le juge d'appel, comme en l'espèce, du quantum de la sanction pour contrariété des motifs qui le fondent, peut laisser par ailleurs intact le volet de la décision administrative qui fonde le principe même d'une responsabilité à laquelle une sanction s'avère applicable: "... la décision de principe de l'adoption de la sanction est traitée comme les décisions discrétionnaires, c'est-à-dire qu'elle donne lieu à un contrôle de légalité mais sans pouvoir de substitution", de même: "Lorsque l'annulation détruit le principe même d'une sanction il serait justifié que le dossier retourne à l'ONEm à qui il appartiendrait de laisser le soin de se prononcer sur l'opportunité de reprendre une nouvelle sanction".

Par contre "... Le pouvoir de substitution serait justifié lorsque le débat concerne la hauteur de la sanction et qu'en définitive le tribunal ne remet pas en cause le principe même de la sanction..."

2. Cette distinction m'apparaît d'autant plus pertinente que la démarche qui consiste à annuler uniquement le montant d'une sanction pour contrariété ou insuffisance des motifs de la décision administrative qui doivent le justifier, procède en quelque sorte du même raisonnement que celui du juge qui, sans estimer devoir sanctionner ces mêmes motifs à l'aune de l'obligation formelle de motivation, les apprécie en vertu du pouvoir de pleine juridiction dont il dispose pour considérer qu'ils manquent de pertinence suffisante ou sont inaptes à justifier la sanction telle que retenue par la décision administrative, parce qu'ils apparaissent insuffisants, inadaptés, irrelevants, non proportionnés, voire inexistantes ou contradictoires: c'est-à-dire tout autant de raisons qui pourraient aussi servir de prétexte à une annulation pour violation de l'obligation de motivation du quantum de la sanction. En effet, le pouvoir non contesté du juge de modifier le degré d'une sanction retenue, ne revient-il pas toujours à invalider l'appréciation des motifs de fait que l'ONEm y avait consacrés?

(...)

Je pense donc qu'en concluant en son 9ème feuillet que "en cas d'annulation de la sanction administrative, le cas échéant pour défaut de motivation de son quantum, le juge est sans pouvoir aucun pour substituer sa propre appréciation à celle du directeur du bureau régional du chômage" l'arrêt attaqué viole les articles 580, 2° du Code judiciaire et 154 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (...) »

La cour du travail de Liège propose ainsi de suivre la grille de lecture suivante que notre cour partage¹² :

« 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 (dans le même sens, voy. M. SIMON, " Pouvoir du juge en cas d'annulation de la décision de l'ONEm ", Chron.D.S., 2020, p. 129 et s.). »

Il est au passage rappelé que le contrôle du juge ne peut mener à une aggravation de la sanction infligée, même à la demande de l'auteur de l'acte, ce qui s'accorde avec le respect du principe dispositif¹³.

C'est à raison que le premier juge a constaté en l'espèce un vice de motivation dans la décision litigieuse de l'O.N.Em. du 29.5.2019 en ce que, dans le corps de cette décision, l'O.N.Em. énonce à tort que l'exclusion est de minimum 8 semaines sur la base de l'article 153, al.1^{er}, de l'arrêté royal du 25.11.1991, alors que ce minimum est de 4 semaines.

S'il convenait certes d'annuler la décision de l'O.N.Em. en ce qu'elle infligeait une sanction d'exclusion de 8 semaines sur la base d'une motivation déficiente en droit, il incombait en revanche au premier juge de se substituer à l'O.N.Em. dans la décision qu'il eût dû prendre, puisque le vice de motivation n'affectait que la hauteur de la sanction et non pas son principe.

Il n'est ni contesté ni contestable que M.R. a déclaré tardivement la modification de sa situation familiale et qu'elle a perçu indûment de ce fait des allocations à un taux supérieur à celui auquel elle pouvait effectivement prétendre.

¹² CT Liège, division Liège, ch. 2 G, 13.11.2020, R.G. n°2020/AL/119, p.14

¹³ V. en ce sens Jean-François NEVEN et Hugo 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, p.440, avec la doctrine et la jurisprudence citée

Cette hypothèse relève du champ d'application de l'article 153, al.3, qui déroge uniquement à l'article 153, al.1^{er}, au niveau de la durée minimale de l'exclusion portée de 4 semaines à 8 semaines.

La durée minimale de 8 semaines prévue par l'article 153, al.3, n'est pas supérieure à celle de l'exclusion infligée par l'O.N.Em. dans la décision litigieuse.

La cour juge cependant plus approprié et mieux proportionné de remplacer la sanction d'exclusion par un avertissement, cela pour trois raisons au moins :

- il s'agit pour M.R. d'une première infraction à la réglementation sur le chômage. Cette seule considération rencontre la condition de l'article 157bis précité et est déjà en soi suffisante ;
- la période infractionnelle est brève ;
- M.R. peut tout au plus se voir reprocher une négligence, tandis que sa bonne foi ne peut sérieusement être mise en doute ;
- le remboursement de l'indu, plusieurs mois après en avoir bénéficié, contraint M.R. à puiser dans ses réserves, ce qui est déjà en soi une sanction.

Surabondamment, la cour estime que la gravité du comportement infractionnel du chômeur ne peut être appréhendée dans l'absolu, comme si ses obligations de déclaration inscrites aux articles 133 et 134 de l'arrêté royal du 25.11.1991 n'avaient pas pour pendant les propres obligations de l'O.N.Em. en matière de récolte de données découlant de la conjugaison de l'article 134bis de l'arrêté royal du 25.11.1991¹⁴ et de l'article 11 de la loi du 15.1.1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, dont la *ratio legis* est précisément de « *réduire au strict minimum les formalités administratives imposées aux assurés sociaux* »¹⁵, de « *renverser le rapport de forces tout à fait déséquilibré* » et de « *libérer l'assuré social des conséquences de ses carences éventuelles vis-à-vis d'une législation complexe qui le dépasse largement* »¹⁶. Dans une situation comme celle de l'espèce où les données officielles relatives à la composition de ménage de M.R. étaient, si non connues de l'O.N.Em., à tout le moins accessibles à ses services, il y aurait là une raison supplémentaire de faire montre de modération dans l'infliction d'une sanction. Ce qui est ici en jeu, « *ce n'est pas tant la crainte d'une déresponsabilisation de l'assuré social que la mise en perspective de cette responsabilité avec celle de l'institution de sécurité sociale d'autant plus accrue qu'elle s'adresse à un public plus vulnérable aux prises avec une réglementation complexe* »¹⁷.

¹⁴ Inséré par l'arrêté royal du 7.6.2009 (M.B. du 29.6.2009)

¹⁵ Doc. parl., Ch., sess. 1988-1989, n°899/4, p.7

¹⁶ Doc. parl., Ch., sess. 1988-1989, n°899/4, p.65

¹⁷ CT Bruxelles, 8e ch., 18.3.2021, R.G. n°2019/AB/639; TTF Bruxelles, 17e ch., 27.6.2019, R.G. n°18/1975/A, p.9

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire ;

Sur l'avis non conforme du ministère public ;

Déclare l'appel recevable et très partiellement fondé ;

En conséquence :

- réforme le jugement du 15.11.2019 en ce qu'il annule purement et simplement la décision de l'O.N.Em. du 29.5.2019 dans la mesure où elle porte exclusion du droit aux allocations à titre de sanction pendant 8 semaines ;
- statuant à nouveau, remplace la sanction d'exclusion de 8 semaines par un avertissement ;

Déboute l'O.N.Em. du surplus de son appel ;

En application de l'article 1017, al. 2, CJ, condamne l'O.N.Em. au paiement des dépens d'appel de Madame Christine R :

- non dus en ce qui concerne l'indemnité de procédure d'appel ;
- liquidés à 20 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;

Ainsi arrêté par :

Ch. ANDRÉ, conseiller e.m.,

Ph. MERCIER, conseiller social au titre d'employeur,

G. HANTSON, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de B. CRASSET, greffier

B. CRASSET,

Ch. ANDRÉ,

Monsieur Ph. MERCIER, conseiller social employeur et Monsieur G. HANTSON, conseiller social employé, qui étaient présents lors des débats et qui ont participé au délibéré de la cause sont dans l'impossibilité de signer.

Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt est signé par Monsieur Ch. ANDRÉ, Conseiller e.m. et Madame B. CRASSET, Greffière.

B. CRASSET

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 15 avril 2021, où étaient présents :

Ch. ANDRÉ, conseiller e.m.,
B. CRASSET, greffier

B. CRASSET,

Ch. ANDRÉ,