

**Tribunal du Travail de Liège - Division Liège**  
**Jugement de la Quatrième chambre du 12/06/2018**

---

**En cause :**

XXXXXXXXXXXX, née le .....  
rue xxxxxxxx à xxxxxxxx

Partie demanderesse, comparaisant personnellement et assistée par son conseil, Me PAPART LAURE, avocat, à 4000 LIEGE, quai de Rome, 2,

**Contre :**

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, en abrégé O.N.Em., dont les bureaux sont situés à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7

Partie défenderesse,  
Comparaisant par Me WIGNY LAURENCE, avocat, à 4000 LIEGE, rue Sainte-Marie, 15,

---

**PROCEDURE**

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu les pièces du dossier de la procédure, à la clôture des débats, et notamment :

- Le jugement prononcé par défaut en date du 22.11.2016 ;
- La notification du jugement par pli judiciaire envoyé le 25.11.2016 ;
- La requête en opposition déposée au greffe le 27.04.2017
- l'ordonnance 747§2 CJ rendue par la chambre de céans le 17.10.2017 ;
- les conclusions de synthèse de la partie défenderesse sur opposition reçues au greffe le 19.02.2018 ;
- les conclusions de synthèse de la partie demanderesse sur opposition reçues au greffe le 18.01.2018 ;
- le dossier de la partie demanderesse sur opposition ;
- le dossier de la partie défenderesse sur opposition ;
- le dossier de l'Auditorat du Travail.

Entendu les parties présentes ou représentées en leurs dires et moyens à l'audience du **8/5/2018**.

Entendu à cette même audience, après la clôture des débats, **M. LEMAIRE CHRISTOPHE**, **Premier Substitut de l'Auditeur** en son avis verbal auquel il a été répliqué par la partie demanderesse.

**RECEVABILITE**

En application de l'article 1048 du code judiciaire, le délai d'opposition est d'un mois à dater de la signification du jugement, ou de la notification de celui-ci, faite conformément à l'article 792 alinéa 2 et 3 du code judiciaire.

Conformément à cet article 792 du code judiciaire, le greffe a notifié le jugement prononcé par défaut en date du 22 novembre 2016 par pli judiciaire adressé le 25 novembre 2016.

Cette notification a été réalisée au domicile renseigné par la demanderesse dans tous les actes de procédure du dossier, avant l'intervention du conseil actuel de l'opposante.

Il convient de noter qu'en ce dossier la demanderesse sur opposition a renseigné en sa requête initiale la résidence sise rue Pxxxxx n° XXX à 4000 LIEGE.

Au registre national, la demanderesse sur opposition a effectué un changement de domicile en date du 8 août 2013, puis en date du 27 novembre 2013 ( Rue zzzzzz n°ZZZ à 4020 LIEGE).

Se pose dans la question de savoir si la notification réalisée par le greffe en date du 25 novembre 2016, Rue xxxx n° XX à 4000 LIEGE, peut sortir ses effets ?

Selon le professeur de Leval G. :

«... La signification (ou la notification) est régulière lorsqu'elle est faite aux seuls lieux renseignés par le justiciable dans les actes de la procédure ; tel est le cas de la partie « signifiée » qui n'aurait pas renseigné le greffe et l'autre partie de son changement de domicile ou de résidence intervenu au cours du procès... »<sup>1</sup>

Ce faisant, l'auteur de l'article se réfère au principe de la permanence du domicile judiciaire repris dans de nombreux arrêts de la Cour de cassation<sup>2</sup>, régulièrement visé dans le concept plus général de « la bonne foi procédurale ».

Sur base de l'article 792 du code judiciaire, de la doctrine et de la jurisprudence, il convient donc de conclure au fait que les significations et notifications doivent être réalisées au domicile, ou à la résidence, renseigné par le justiciable dans les actes de procédure, au moment où intervient la signification, ou la notification, en cause.

Force est de constater que la notification du jugement par défaut a donc été utilement réalisée à la dernière adresse renseignée par la demanderesse dans le cadre de l'actuelle procédure judiciaire, en novembre 2016.

À cet égard Il y a également lieu de relever que tant la convocation sur base de l'article 803 du code judiciaire, que le notification du jugement par défaut, sont revenues au

<sup>1</sup> Droit Judiciaire – Tome 2- Bruxelles, Editions Larcier, 2015, p. 753 -766, » Règles communes aux voies de recours ordinaires »

<sup>2</sup> Ex. Cass. 16.10.2009, R.D.P.J. 2009 p.24, Cass. 21.02.2014, Pas 2014, p.482,...

greffe en portant la mention « *non réclamé* », et non pas « *ne reçoit plus de courrier à l'adresse* ».

Dans ce contexte, le greffe ne pouvait avoir son attention légitimement attirée sur les changements d'adresse non déclarés de la demanderesse.

C'est manifestement hors du délai porté par l'article 1048 du code judiciaire que la demanderesse a introduit son opposition le 27 avril 2017, suite à la notification du 25.11.2016.

**Cependant**, outre cette question, se pose celle de savoir, si le juge judiciaire, dans le cadre d'un contentieux d'ordre public, peut laisser subsister au préjudice d'une partie, les effets d'une décision totalement ou partiellement illégale<sup>3</sup> ?

La question est sensible en ce dossier, où il est manifeste que si la situation de la demanderesse pose question vis-à-vis de ses obligations administratives prévues dans l'A.R. du 25.11.1991<sup>4</sup>, il n'en reste pas moins évident que c'est de manière visiblement non fondée que l'ONEm a exclu la demanderesse sur base de l'article 66 de l'A.R. en cause.

A cet égard : « *Sur la base de l'article 159 de la Constitution, l'illégalité peut être invoquée même après l'échéance du délai dans lequel le recours spécialement organisé aurait dû être introduit. La jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens*<sup>5</sup> ».

On encore : « *L'article 159 de la Constitution, qui dispose que « (l)es cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois », leur fait obligation de vérifier la légalité interne et externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception.*

*Ce contrôle incident de légalité est prévu de manière permanente, y compris lorsque le délai prévu pour introduire un recours direct contre la décision sur laquelle se fonde une décision ultérieure est échu ou lorsque ce recours a été introduit hors délai. Il n'y a dès lors pas lieu d'avoir égard au principe de la chose (administrative) décidée, lequel n'a, du reste, pas de véritable consistance en droit belge.*

*Il est, en conséquence, requis même à l'égard des actes qui auraient pu être contestés dans un délai déterminé et qui ne l'ont pas été*<sup>6</sup> ».

Il ressort à suffisance de droit des conclusions de la partie demanderesse sur opposition qu'elle conteste la légalité de la décision dont recours.

---

<sup>3</sup> Les développements suivants sont largement inspirés d'un avis de l'Auditorat du Travail rendu dans un dossier RG 17/635 ( division Huy du Tribunal du Travail de Liège, sous la plume de Monsieur l'Auditeur M.SIMON).

<sup>4</sup> Particulièrement au regard de l'article 110 de l'A.R.

<sup>5</sup> « Sur l'application de l'article 159 de la Constitution nonobstant l'échéance d'un délai de recours, voy. Cass. 21 avr. 1988, Pas., 1988, I, p. 983 et concl. B. JANSSENS DE BISTHOVEN et note Ph. QUERTAINMONT, R.C.J.B., 1990, p. 402; Cass. 19 oct. 1989, Pas., 1990, I, p. 207;

<sup>6</sup>(CT Brux. (8<sup>e</sup> ch.) 14.12.2016 2015.AB.418 ; voy. également CT Brux., 21.02.2013, R.G. 2011/AB/1.187, terralaboris.be)

En ce qu'elle se borne à faire disparaître les éventuelles conséquences illégales de la décision contestée, l'opposition est donc belle et bien recevable, dans ces strictes limites.

En effet, la recevabilité sur pied de l'article 159 de la Constitution a des conséquences sur les pouvoirs du tribunal : celui-ci ne peut qu'écarter la décision litigieuse. Il ne peut être question, par exemple, de diminuer la sanction. En effet : « *la sanction offerte au juge consiste à ne pas appliquer, dans le cas dont il est saisi, l'acte non conforme à la loi, sans pour autant pouvoir procéder à une annulation ou à une extension de la déclaration d'invalidité dans l'ordre juridique belge* »<sup>7</sup>.

En conséquence, si le Tribunal doit supprimer les conséquences illégales de la décision illégale, c'est via sa non application totale ou partielle, et non via son annulation ( application de l'exception d'illégalité).

### **FONDEMENT :**

#### Objet de la demande :

Une décision de l'Office du 14 décembre 2012 qui :

- exclut la demanderesse bénéficiaire des allocations de chômage à partir du 25 mars 2010 au motif qu'elle est radiée des registres de la population et qu'elle n'apporte pas la preuve de sa résidence effective en Belgique ;
- ordonne la récupération des allocations indûment perçues à partir du 25 mars 2010 ;
- exclut la demanderesse du droit aux allocations à partir du 17 décembre 2012 pour une période de 12 semaines.

Par jugement du 22 novembre 2016, prononcé par défaut à l'égard de la partie demanderesse, le tribunal dit la demande recevable mais non fondée en se basant sur l'article 806 du code judiciaire.

#### Les faits :

Le dossier administratif ne renseigne malheureusement pas le passé chômage de la demanderesse.

Par formulaire C1 du 11 mars 2010, la demanderesse renseigne vivre seule à YYYY , Chaussée yyyyyyyyyyy, n°YY.

---

<sup>7</sup> (C. Bedoret, « L'autorité de chose décidée en droit de la sécurité sociale ou quand la montagne accouche d'une souris ... », *R.D.S.-T.S.R.*, 2010/1, pp. 158)

En date du 1<sup>er</sup> octobre 2010, la demanderesse rentre nouveau formulaire C1 renseignant un nouveau domicile, soit : Rue xxxxx n°XXX à 4000 LIEGE.

Le 2 février 2012, la demanderesse confirme vivre seule à l'adresse précédemment renseignée.

Elle confirmera à nouveau vivre seule à cette même adresse par formulaires C1 des 3 avril 2013 et 7 mai 2013.

Consultant les données du registre national, l'ONEM va constater que du 25 mars 2010 au 27 novembre 2012, la demanderesse est radiée d'office des registres de la population.

Suite à ces éléments, la demanderesse est convoquée par pli du 22 novembre 2012 à une audition fixée le 5 décembre 2012 à 8h50 afin de s'expliquer sur les discordances constatées.

Il semble ressortir du dossier administratif que la demanderesse ne s'est pas présentée à l'audition et ne s'y est pas faite représenter.

C'est dans ce contexte qu'intervient la décision initialement contestée.

En l'absence d'éléments tangibles avancés par la demanderesse, constatant son absence à l'audience, le tribunal de céans en date du 22 novembre 2016 prononça un jugement par défaut motivé sur base de l'article 806 du code judiciaire, confirmant la décision dont recours.

Dans le cadre de la présente procédure d'opposition, la demanderesse est assistée d'un conseil.

Les conclusions sont déposées, ainsi qu'un dossier de pièces actualisé comportant divers éléments tendant à prouver que la demanderesse était bien présente sur le territoire durant la période litigieuse.

#### Discussion :

Comme dit ci-avant, l'analyse du tribunal se bornera à analyser la légalité de la décision initialement contestée, et d'en limiter l'application au cas où toute ou partie de la décision serait contraire aux lois et règlements (application de l'article 159 de la constitution).

#### **Principe de la décision : application de l'article 66 de l'A.R. :**

La décision contestée exclut la demanderesse du bénéfice des allocations sur base de son absence du territoire, déduite de sa radiation d'office du registre national du 25 mars 2010 au 27 novembre 2012.

La demanderesse a naturellement la possibilité de rapporter la preuve de sa présence sur le territoire.

À cet égard, le tribunal relève les éléments suivants :

- durant la période litigieuse, la demanderesse a rentré deux formulaires C1 à l'ONEm ( en date des 01.10.2010 et 02.02.2012) ;
- un contrat de bail est signé le 24.02.2012, avec réalisation d'un état des lieux d'entrée réalisé contradictoirement, le jour même ( pièce n°4 dossier demanderesse) ;
- une mutation de compteur d'eau du 21.12.2010, au bénéfice de la demanderesse ( pièce n°5 dossier demanderesse) ;
- une demande de dispense adressée à l'ONEm le 06.09.2011 ( pièce n°8 du dossier de la demanderesse) ;
- une dispense accordée par l'ONEm à la demanderesse du 01.09.2011 au 31.08.2012 (pièce n°9 du dossier de la demanderesse) ;
- deux séries d'attestations déposées par la demanderesse ;
- Un listing d'opérations bancaires visant les années 2011 et 2012.

Il ressort de tous ces éléments, globalement concordants, que la demanderesse était bien présente sur le territoire durant la période litigieuse.

Le tribunal constate donc que la décision contestée n'est pas conforme à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 en ce que la demanderesse établit à suffisance de droit sa présence habituelle sur le territoire durant la période litigieuse.

Dans le strict cadre d'une recevabilité basée sur l'article 159 de la constitution, il n'appartient cependant pas au tribunal d'annuler la décision, mais bien de refuser l'application dans ses effets non conformes aux normes supérieures.

#### **Récupération des allocations perçues durant la période litigieuse :**

La récupération des allocations indûment perçues fait incontestablement partie des effets d' une décision illégale qui sont susceptibles de ne pas pouvoir être appliqués.

En effet : « *Les juridictions doivent soumettre au contrôle de légalité « (...) tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception (...) »*, assène à différentes reprises la Cour de cassation.

*Il n'est donc pas question de rétrécir le rayon des actes administratifs qui rentrent dans le champ d'application du contrôle de légalité: arrêté royal, arrêté ministériel, décision d'une autorité, reconnaissance par une administration, etc. (...)*

*Pour le surplus, exclure le contrôle de légalité mis en place par l'article 159 de la Constitution au motif que la loi a instauré une voie de recours spécifique assortie d'un délai prévu à peine de déchéance équivaut à méconnaître la hiérarchie des normes<sup>8</sup>. De manière unanime, il est à*

---

<sup>8</sup> J. Martens, « La Charte de l'assuré social, le privilège du préalable et la décision administrative « exécutoire » - Commentaire de l'arrêt n° 196/2005 rendu par la Cour d'arbitrage le 21 décembre 2005 », *Chr.D.S.*, 2006, p. 573.

---

*présent admis que le contrôle de légalité puisse intervenir à n'importe quel moment, même après l'expiration du délai de recours devant le Conseil d'état ou devant une juridiction ordinaire, tels le tribunal du travail, notamment en matière de récupération d'indu<sup>9</sup>. »*

Toutefois, même si la récupération ne peut sortir ses effets en ce qu'elle se base sur l'article 66 de l'arrêté royal du 21 novembre 1991, le tribunal se doit de contrôler que les allocations dont la récupération est décidée, n'avaient pas en tout ou en partie une autre base réglementaire qui justifierait la récupération.

À cet égard, la situation factuelle de la demanderesse n'est pas sans poser problème au niveau du taux des allocations perçues durant la période litigieuse, à tout le moins, partiellement.

En effet, l'article 110 de l'A.R. du 25.11.1991 prévoit les conditions des taux majorés.

Relativement à la charge de la preuve, il est de jurisprudence constante que l'ONEm doit objectiver un élément extérieur qui lui permet de remettre en cause les déclarations faites sur l'honneur par le demandeur d'emploi. Une fois ceci fait, et si tel est bien le cas, il appartient au demandeur d'emploi de prouver qu'il remplit bien les conditions pour bénéficier d'un taux majoré ( voir à cet égard la formulation du §3 de l'article 110)<sup>10</sup>.

Le questionnement de l'Office repose sur des données extérieures : la consultation des données du registre national.

C'est donc adéquatement que l'Office a réagi face à la dichotomie entre les formulaires C1 rentrés, et la radiation d'office au registre national ( même si la base réglementaire n'était pas, elle, adéquate).

Il appartient donc à la demanderesse de prouver sa qualité « d'isolée ».

Il est incontestable (voir les conclusions de synthèse de la partie demanderesse en page 3 à cet égard) qu'elle n'avait pas la qualité d'isolée du 25 mars 2010 au mois de février 2011 puisqu'elle explique avoir été provisoirement hébergée chez ses parents.

Du mois mars 2011 jusqu'à la fin de la période litigieuse, il appartient à la demanderesse prouver sa qualité d'isolée.

À l'appréciation du tribunal, si le dossier de pièces déposé établit incontestablement la présence habituelle sur le territoire de la demanderesse à cette époque, il est plus léger pour prouver sa qualité d'isolée.

Ainsi, par exemple, le contrat de bail déposé prévoit en son article 9 que les lieux peuvent être occupés par un ou 2 adultes.

Les attestations déposées par la demanderesse font, certes, part de sa présence

---

<sup>9</sup> H. Mormont et J. Martens, « La révision des décisions administratives et la récupération de l'indu dans la Charte de l'assuré social », in *Dix ans d'application de la Charte de l'assuré social*, Waterloo, Kluwer, 2008, p. 89.

<sup>10</sup> ex. : T.T. Liège, division Liège, 4<sup>ème</sup> Ch., 18.10.2016, RG 14/425163.

---

habituelle rue xxxxx n° XX à 4000 LIEGE, mais n'abordent pas précisément sa situation d'isolée( sans toutefois laisser penser qu'un tiers est présent dans les lieux).

Cependant, nonobstant l'analyse de l'ONEM, le tribunal tire des conclusions, durant la période litigieuse, du volume des consommations d'eau de la demanderesse ( pièce n°6 du dossier de l'auditorat).

En effet, alors que la CILE évalue une consommation moyenne par habitant de 43,8 m<sup>3</sup> d'eau par an<sup>11</sup>, le seul index communiqué pendant la période litigieuse s'élève à 61 m<sup>3</sup> pour l'année 2012, alors que la présence de deux personnes devrait correspondre, en moyenne, à plus de 87m<sup>3</sup>.

Si la consommation est un peu élevée pour une personne seule, elle est sensiblement inférieure à la consommation moyenne de deux personnes.

Par ailleurs, il faut aussi objectivement constater qu'aucun élément dans le dossier ne laisse supposer la présence d'un tiers dans le logement.

La déclaration volontaire de la demanderesse doit donc être privilégiée à partir de mars 2011, en ce qu'elle est tout à fait crédible, et concordante avec d'autres éléments.

La décision initiale de l'ONEM, sur l'aspect récupération, et donc confirmée, mais limitée à la différence du montant des allocations entre le taux isolé effectivement payé, et le taux cohabitant effectivement dû, et ce, du 25.03.2010 au 28.02.2011.

Le surplus du montant de la récupération arrêté par l'ONEM ne peut trouver à s'appliquer puisque la demanderesse avait bel et bien droit aux allocations de chômage durant la période litigieuse, mais un taux résiduaire prévu par l'article 110 § 3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et à un taux isolé à partir de mars 2011.

En ses conclusions, concernant cette récupération, la demanderesse fait état de ce que c'est illégalement que l'ONEM a d'ores et déjà procédé à la récupération partielle des montants dus via l'application de l'article 1410 du code judiciaire, au motif notamment que l'ONEM n'est pas reprise dans les institutions visées au paragraphe 4 de cet article, alors que d'autre part la procédure prévue au § 5 et 6 de ce même article n'a pas été respectée.

Concernant la procédure, l'ONEm produit cependant à son dossier la décision qui a justifié l'application de l'article 1410 §4 du code judiciaire au bénéfice de l'ONEM, via des prélèvements sur les indemnités A.M.I. de la demanderesse ( décision du 19.04.2017, non contestée par la demanderesse), alors que les allocations de chômage sont précisément visées par l'article 1410 §1<sup>er</sup> du même code.

Par ailleurs, dès qu'il a été informé de l'introduction de l'opposition ( dans les délais que l'on connaît), l'ONEm semble bien avoir suspendu la récupération.

---

<sup>11</sup> Tout en insistant sur le fait que les habitudes de consommation peuvent faire varier sensiblement cette donnée moyenne.

Le tribunal ne partage pas l'analyse de la demanderesse sur opposition concernant le mécanisme de prescription prévu à l'article 7 paragraphe 11 de l'arrêté loi du 24 décembre 1944, puisque ce dernier vise la durée pendant laquelle l'ONEM peut remonter dans le temps préalablement à l'adoption de la décision de récupération, alors que l'article 2262bis du code civil lui donne 10 ans pour exécuter ses décisions de récupération.

Enfin, la demanderesse sollicite la limitation de la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation ( article 169 al.2 de l'A.R.).

Pour la période couverte par la récupération ( déjà largement diminuée par le Tribunal), il faut cependant constater que la demanderesse habitait chez ses parents, et qu'elle n'a jamais décrit cette situation à l'ONEM.

La demanderesse a la charge de la preuve de sa bonne foi.

Aucun élément tangible n'est déposé pour expliquer les circonstances particulières qui l'ont amenée à ne pas déclarer d'initiative sa situation cohabitante du 25.03.2010 au 28.02.2011.

La bonne foi n'est donc pas admise par le Tribunal comme pouvant générer la réduction des effets de la décision contestée.

En conclusion, la légalité de la décision de récupération contestée n'est constatée qu'à concurrence de la différence entre le taux isolé, et le taux résiduaire visé à l'article 110 § 3 de l'arrêté royal, et ce durant la période allant du 25.03.2010 au 28.02.2011.

La décision litigieuse ne peut donc sortir ses effets à cet égard que dans cette stricte limite.

**La sanction d'exclusion de 12 semaines du droit aux allocations :**

Cette sanction n'apparaît pas illégale en ce sens que la problématique entre le taux perçu effectivement et le taux dû, relatée ci-dessus, justifie une carence de déclaration qui génère l'application de l'article 153 de l'arrêté royal.

Du strict point de vue de la légalité, le quantum retenu par le directeur du bureau du chômage est inférieur au maximum réglementaire.

Le tribunal constate donc que la décision entreprise ne souffre pas d'illégalité à cet égard.

**PAR CES MOTIFS,**

**LE TRIBUNAL, statuant publiquement et contradictoirement,**

**sur avis non conforme de Monsieur l'auditeur du travail,**

**dit l'opposition au jugement prononcé par défaut le 22 novembre 2016 recevable dans la stricte limite d'une opposition admise en référence à l'article 159 de la Constitution ( soit dans le cadre de l'exception d'illégalité), et irrecevable pour le surplus, faute pour l'opposante de prouver l'introduction de l'opposition dans le mois de la prise de connaissance du jugement.**

**Ce fait, le tribunal constate l'illégalité de la décision contestée en ce qu'elle se base sur l'article 66 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.**

**En conséquence, la décision contestée ne pouvant sortir ses effets qu'en ce qu'elle est conforme à l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le tribunal limite la récupération des montants dus à la différence entre le taux isolé versé, et le taux cohabitant effectivement dû, faute pour la demanderesse d'établir à suffisance de droit sa qualité d'isolée du 25.03.2010 au 28.02.2011.**

**Conformément aux motifs du présent jugement, la décision contestée peut sortir ses effets concernant la sanction basée sur l'article 153 de l'arrêté royal.**

**En application de l'article 1017 du code judiciaire, condamne l'ONEM aux frais et dépens de la procédure liquidés par la demanderesse sur opposition un montant de 262,37 € à titre d'indemnité de procédure, et ce conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007, et au paiement de l'indemnité de 20€ au bénéfice du fonds cofinçant l'aide juridique de 2<sup>ème</sup> ligne, l'opposition ayant été formée après le 01.05.2017.**

**AINSI jugé par la Quatrième chambre du Tribunal du Travail de Liège - Division Liège composée de:**

**GASON RENAUD,  
APRUZZESE FREDERIC,  
HUBIN PHILIPPE,**

**Juge, président la chambre,  
Juge social employeur,  
Juge social ouvrier,**

**Les Juges sociaux,**

**Le Juge,**

**Et prononcé en langue française à l'audience publique de la même chambre le douze juin deux mille dix-huit par Renaud GASON, Juge président la chambre, assistée de Michèle MASSART, greffier.**

**Mr HUBIN, s'étant trouvé dans l'impossibilité de signer (article 785CJ)**

Le Greffier,

Le Juge.