

Rep.N°2010/2184

# COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

---

## ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE EXTRAORDINAIRE DU 11 août 2010

8ème Chambre

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Notification : 580, 2° C.J.  
Arrêt contradictoire définitif

En cause de:

**L'Office National de l'Emploi,**

dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de  
l'Empereur, 7,

partie appelante,  
représentée par Maître WILLEMET Michèle, avocat à 1180  
BRUXELLES,

Contre :

**Madame C**

**Finita,**

partie intimée,  
représentée par Maître ABOUDI Mehdi, avocat à 1060  
BRUXELLES,

★

★

★

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

Vu les dispositions applicables, en particulier :

- Le code judiciaire,
- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24,
- l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (ci après «l'arrêté royal »).

Vu les pièces du dossier de procédure, notamment :

- La requête reçue au greffe de la Cour le 18 novembre 2002 par laquelle l'ONEM forme appel du jugement prononcé par le Tribunal du Travail de Bruxelles, 17<sup>e</sup> chambre, le 16 octobre 2002 ;
- La copie conforme du jugement notifié aux parties, en particulier à l'ONEM, le 24 octobre 2002,
- Les conclusions déposées par les parties en appel.

Les parties ont été entendues à l'audience publique du 12 mai 2010. Les débats ont été clôturés. Monsieur M. PALUMBO, avocat général, a été entendu en son avis oral, auquel les parties n'ont pas répliqué. La cause a été prise en délibéré à cette audience.

#### A. Objet de l'appel- demandes en appel

L'ONEM, partie appelante, forme appel du jugement du 16 octobre 2002 ce qu'il annule les sanctions administratives infligées à l'intéressée par sa décision du 31 janvier 2002. Il demande de rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions. Dans ses dernières conclusions, l'Office demande à la cour « sous réserve de la question des sanctions administratives infligées à l'intimée », de lui allouer le bénéfice de ses conclusions antérieures.

Madame C demande de déclarer l'appel de l'ONEM non fondé et de condamner l'Office aux dépens des deux instances.

#### B. Antécédents

1. Madame C bénéficie d'allocations de chômage depuis le 23 décembre 1991.

Elle précise dans un formulaire C1 du 5 janvier 1995 que son époux est indépendant mais qu'elle n'aide pas son conjoint et ne compte pas l'aider. En 1996, l'ONEM entame une enquête ; au cours d'un contrôle, le 2 octobre 1996, l'intéressée est surprise au travail en train de servir les clients dans l'établissement tenu par son époux (dossier administratif : pièce 6).

Après convocation et audition de l'intéressée, l'ONEM prend deux décisions le 31 janvier 1997.

Par la première décision, l'ONEM décide :

- D'exclure Madame C. du bénéfice des allocations de chômage depuis le 5 janvier 1995,
- De récupérer, à titre d'indu, les allocations perçues depuis cette date,
- D'infliger une sanction de dix semaines pour déclaration inexacte (base : art. 153 de l'arrêté royal) et une sanction de 15 semaines pour estampillage indu de la carte de contrôle (arr. 154 de l'arrêté royal).

Par la seconde décision, l'ONEM, décide :

- D'exclure du bénéfice des allocations de chômage pour la journée du 2 octobre 1996,
- De récupérer à titre d'indu l'allocation perçue pour cette journée,
- D'infliger une sanction de huit semaines pour usage irrégulier de la carte de contrôle (art. 154 de l'arrêté royal) et de transmettre le dossier à la juridiction répressive

Madame C introduit un recours contre ces deux décisions, devant le Tribunal du travail.

2. En matière répressive, la Cour d'appel de Bruxelles rend entre-temps le 6 janvier 1999 un arrêt qui constate établie la prévention suivante :

*« entre le 4/1/1995 et le 3/10/1996 :*

*Les faits constituant du point de vue de la prescription la manifestation successive et continue d'une même intention délictueuse, le dernier fait étant commis le 1/10/1996,*

*En infraction à l'article 175, 1<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel que modifié à ce jour,*

*Etant travailleuse, réputée chômeuse,*

*Avoir sciemment fait usage de documents inexacts pour se faire octroyer des allocations de chômage auxquelles elle n'avait pas droit,*

*Fait punissable d'un emprisonnement de 8 jours à trois mois et d'une amende de 100 à 100 Bcf ou d'une de ces peines seulement »*

La décision assortit d'un sursis de trois ans l'amende pénale infligée (495,79 €) à Madame C et celle infligée (2478,94 €) à son époux.

3. Au vu de la décision en matière répressive, le Tribunal du travail prononce un premier jugement, interlocutoire, le 16 janvier 2002. Il met notamment en doute la légalité du cumul entre des sanctions administratives et pénales.

Après réouverture des débats, il prononce le jugement entrepris le 16 octobre 2002. Par ce jugement, le tribunal :

- Déclare le recours de Madame C recevable et partiellement fondé,
- Annule la lère des décisions administratives contestées, exclusivement en ce qu'elle vise les exclusions des allocations de chômage infligées à titre de sanction,
- confirme pour le surplus la décision précitées en toutes ses autres dispositions,
- dit pour droit que le montant de l'indu à rembourser à l'ONEM est de 11.044,60 €

- dit la demande de termes et délais non fondée,
- *annule la 2ème décision prise à titre subsidiaire de la première, sauf en ce qu'elle a communiqué le dossier à la juridiction répressive,*
- condamne l'ONEM aux dépens de l'instance étant l'indemnité de procédure et le complément d'IP, non liquidés par Madame C

### C. Position et moyens des parties

Dans sa requête d'appel, l'ONEM fait valoir (en substance) que

- les sanctions administratives (prévues par les articles 153 et suivants) ne sont pas des sanctions pénales ; il s'agit de sanctions administratives ;
- Le principe non bis in idem ne s'oppose pas à ce que des sanctions de nature diverse soient prévues pour une même infraction même si la sanction administrative revêt un caractère répressif au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (référence à cass 5/2/1999 C 970441N)
- Les sanctions administratives prévues par les articles 153 et suivants n'interviennent pas à la place des sanctions pénales ; il n'y a pas de choix de poursuivre soit pénalement soit administrativement ; le cumul est autorisé ;
- Un arrêt de la Cour de cassation du 14 mars 2005 confirme que la sanction prévue par l'article 154 de l'arrêté royal ne constitue pas une peine au sens de l'article 2, al.2 du code pénal ; une certaine doctrine estime que les sanctions administratives des articles 153, 154 et 155 ne sont pas des sanctions pénales,

Dans ses dernières conclusions, l'ONEM fait valoir que :

- L'arrêt du 10 février 2009 de la Cour européenne des droits de l'homme (en cause ZOLOTOUKHINE c/ Russie), lu a contrario, signifie que la garantie consacrée par l'article 4 du Protocole n°7 n'empêche pas d'entamer simultanément des poursuites sur le plan administratif et sur le plan pénal ;
- Mais il n'est pas contestable que les faits pour lesquels l'intéressée a été sanctionnée pénalement sont les mêmes que ceux qui justifient l'application de la sanction administrative ;
- Il reste la question de l'exclusion et de la récupération de l'indu.

Madame C fait valoir que les sanctions d'exclusion sont des sanctions administratives à caractère répressif. L'interdiction de cumul édictée par l'article 6 de la Cour européenne des droits de l'homme requiert trois conditions : le caractère général de la norme, le caractère répressif de la sanction, et la hauteur de la sanction.

L'intimée soutient que les arrêts de la cour de cassation auxquels l'ONEM se réfère ne sont pas pertinents (Arrêt cass 5/2/1999 et 14/3/2005) et que l'article 175 de l'arrêté royal ne peut être interprété comme un article qui autorise le cumul. Elle relève en fait que les trois décisions emportent au total une exclusion de 33 semaines : 10 semaines pour omission de déclaration, 15 semaines estampillage indu, 8 semaines pour usage irrégulier de la carte de contrôle

#### D. Discussion

1. L'appel de l'ONEM a pour seul objet l'annulation par le premier juge des *sanctions* administratives infligées par les deux décisions de l'ONEM du 31 janvier 1997 :

- Première décision : une sanction de dix semaines pour déclaration inexacte (base : art. 153 de l'arrêté royal) et une sanction de 15 semaines pour estampillage indu de la carte de contrôle (arr.154 de l'arrêté royal).
- Seconde décision : une sanction de huit semaines pour usage irrégulier de la carte de contrôle (art.154 de l'arrêté royal).

Le Tribunal du travail a confirmé les décisions administratives (exclusion, récupération) pour le surplus et la cour ne constate aucun appel à cet égard.

Le jugement relève une contradiction interne dans les deux décisions notifiées par l'ONEM à Madame C. Il constate en effet que la seconde décision est prise à titre subsidiaire de la première et que la sanction de huit semaines ne peut pas venir s'ajouter aux deux premières sanctions. Il annule, pour ce motif, la seconde décision. Pour autant que de besoin, la cour constate que le jugement n'est pas critiqué sur ce point : l'ONEM confirme, dans sa requête d'appel, que la seconde décision est prise à titre subsidiaire de la première (requête, p.1).

2. La contestation en appel a pour objet le cumul entre les sanctions administratives, décidées par l'ONEM, et les sanctions pénales, édictées par la juridiction répressive.

Pour justifier la légalité des sanctions administratives infligées par lui et annulées par le premier juge, l'ONEM formule, en synthèse, deux griefs, contestés par l'intimée :

- Les sanctions administratives infligées à Madame C. (exclusions, art. 153 et suivants de l'arrêté royal) ne sont pas des sanctions pénales ;
- Même s'il fallait admettre que les sanctions revêtent un caractère répressif au sens de l'article 6 de la Cour européenne des droits de l'homme, le cumul entre une sanction pénale et une sanction administrative n'est pas prohibé.

3. La Cour partage la thèse selon laquelle les sanctions administratives (exclusions, arrêté royal, art. 153 et 154) infligées à Madame C présentent un caractère pénal. Ces sanctions ont, en particulier, un caractère général avec un but dissuasif et répressif qui leur confère cette nature pénale. Les arguments soulevés à cet égard par l'ONEM pour écarter cette thèse (cf. requête d'appel, p.2) ne sont pas pertinents.

Ce n'est d'ailleurs plus guère contesté par l'ONEM dans ses dernières conclusions (dossier de procédure, pièce 30, p.2).

Le caractère pénal de ces sanctions administratives soulève la question du cumul de ces sanctions avec des sanctions pénales prévues pour les mêmes faits, en vertu du principe *non bis in idem*.

4. Le principe *non bis in idem* est un principe général de droit.

Au plan international, ce principe est consacré par l'article 4 du protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme (texte signé mais non encore ratifié par la Belgique) et par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (approuvé par la loi belge du 15 mai 1981, Mon. 6 juillet 1983).

Selon cette dernière disposition (art.14, par. 7), une personne ne peut être poursuivie ou punie en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.

Par application de ce principe, une sanction pour une infraction pénale et une sanction administrative à caractère pénal portée par la réglementation relative au chômage ne peuvent pas être cumulées lorsqu'elles procèdent de *faits* identiques (voy. pour une définition récente de la notion *idem*, définition à laquelle la cour de céans adhère : CEDH, arrêt Sergueï Zolotoukhine c./ Russie du 10 février 2009).

5. En l'occurrence, le texte de l'article 175 (al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, e) de l'arrêté royal, qui prévoit la sanction pénale, renvoie au chômeur visé aux articles 153 et 154 du même arrêté. Les sanctions administratives infligées à Madame C sur la base des articles 153 et 154 de l'arrêté royal, et les sanctions pénales infligées sur la base de l'article 175 de l'arrêté, répriment les mêmes faits ; ceci est admis par l'ONEM (cf. ses dernières conclusions, du 9/9/2009, p.3). La sanction pénale est définitive, tandis que la sanction administrative ne l'était pas au moment où la sanction pénale a été prononcée.

6. L'article 175 de l'arrêté n'autorise pas le cumul entre les sanctions administratives et les sanctions pénales.

L'eût-il prévu, encore aurait-on pu mettre en doute la validité de ce cumul spécifique, eu égard au principe général *non bis in idem* (voy. concernant l'analyse d'une discrimination en cas de cumul entre des sanctions pénales et administratives pour les mêmes faits, Cour Const., arrêt 67/07 du 26 avril 2007 (droit de l'environnement)).

7. En conclusion, aucun des griefs de l'ONEM n'est fondé : les sanctions administratives visées par les articles 153 et 154 ont une nature pénale et le principe *non bis in idem* s'applique en cas de cumul entre ces sanctions et des sanctions pénales pour des faits identiques.

L'appel n'est pas fondé.

**Par ces motifs,  
La cour,**

Statuant contradictoirement,

Dit l'appel de l'ONEM recevable mais non fondé,

Confirme le jugement dont appel, en toutes ses dispositions,

Délaisse à l'ONEM ses propres dépens d'appel et met ceux de Madame C. à sa charge (non liquidés).

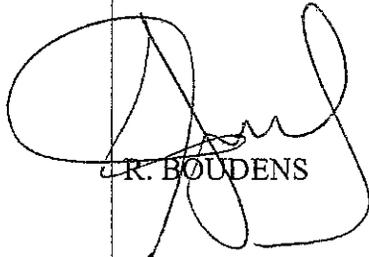
Ainsi arrêté par :

A. SEVRAIN Conseiller

Y. GAUTHY Conseiller social au titre employeur

F. TALBOT Conseiller social au titre de travailleur employé

et assistés de R. BOUDENS Greffier délégué



R. BOUDENS

F. TALBOT



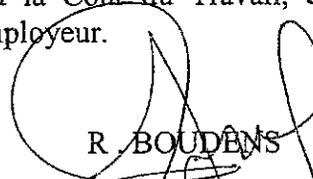
Y. GAUTHY



A. SEVRAIN

Monsieur F. TALBOT, Conseiller social à titre de travailleur - employé, qui a assisté aux débats et participé au délibéré dans la cause, est dans l'impossibilité de signer le présent arrêt.

Conformément à l'article 785 du Code Judiciaire, l'arrêt est signé par Madame A. SEVRAIN, Conseiller à la Cour du Travail, et Monsieur Y. GAUTHY, Conseiller social à titre d'employeur.

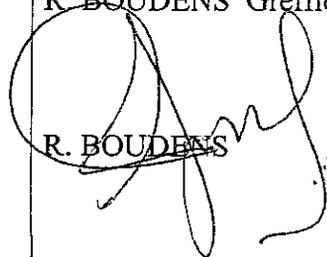


R. BOUDENS

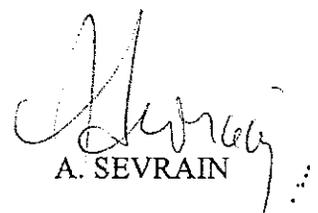
L'arrêt est prononcé à l'audience publique extraordinaire de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le onze août deux mille dix, où étaient présents :

A. SEVRAIN Conseiller

R. BOUDENS Greffier délégué



R. BOUDENS



A. SEVRAIN