

Rep. N° 2011/785

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 16 MARS 2011

8ème Chambre

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Notification : article 580, 2° C.J.

Arrêt contradictoire et 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 CROCHELET Nathalie locc
Maître DELVOYE André, avocat,

Contre :

Monsieur B

André,

partie intimée, représentée par Maître VLASSEMBROUCK Olivier,
avocat,

★

★

★

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

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- Le code judiciaire,
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24,

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises;

Vu le jugement du 22 avril 2008 et sa notification, le 24 avril 2008,

Vu la requête d'appel du 15 mai 2008,

Vu les conclusions déposées pour Monsieur B , le 20 mai 2008, le 19 juin 2009 et le 26 janvier 2010.

Vu les conclusions déposées pour l'ONEM, le 23 juillet 2009,

Entendu à l'audience du 2 février 2011, les conseils des parties,

Entendu Monsieur M. PALUMBO, avocat général, en son avis oral, auquel les conseils des parties ont brièvement répliqué.

* * *

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Monsieur B a dans le cadre de sa mise à la prépension par son employeur, la société SINTRA, sollicité le bénéfice des allocations de chômage à partir du 1^{er} septembre 2004. Il a effectivement bénéficié des allocations à partir de cette date.

2. Une enquête a été ouverte par l'ONEM à propos de l'exercice éventuel d'une activité incompatible avec l'octroi des allocations de chômage.

Monsieur E a été convoqué pour être entendu par un contrôleur social, le 25 mai 2005.

Il a, à cette occasion, confirmé être gérant à titre gratuit de la SPRL AB Cube, administrateur de l'ASBL Royal Golf Club de Waterloo et indépendant, en personne physique, à titre complémentaire. Il a remis la copie des statuts de la société et de l'ASBL au sein desquelles il exerce un mandat.

Le 12 juillet 2005, PARTENA a confirmé que Monsieur B avait, à sa demande, été radié de la banque carrefour des entreprises pour son activité en personne physique.

Le 1^{er} février 2006, Monsieur B a, de nouveau, été convoqué pour être entendu par l'ONEM.

Il a été entendu le 14 mars 2006.

Il a indiqué être en pension anticipée depuis le 1^{er} février 2006. Il a précisé ne pas avoir déclaré ses mandats au début du chômage car ces mandats et activités

étaient à titre gratuit. Il a aussi indiqué avoir été mal renseigné par la CAPAC lors de sa demande d'allocations.

3. Par la décision du 29 mars 2006, l'ONEM a

- exclu Monsieur B du bénéfice des allocations de chômage à partir du 1^{er} septembre 2004,
- ordonné la récupération des allocations perçues indûment à partir du 1^{er} septembre 2004, soit 14.475,22 Euros.

Monsieur B a contesté cette décision par une requête déposée au greffe du tribunal du travail de Nivelles, le 28 juin 2006.

4. Par jugement du 22 avril 2008, le tribunal a confirmé le principe de l'exclusion mais a limité la récupération à la période du 1^{er} septembre 2004 au 26 mai 2005.

L'ONEm a interjeté appel du jugement par une requête déposée, en temps utile, le 15 mai 2008.

II. OBJET DES APPELS

5. L'ONEM demande à la Cour du travail de mettre le jugement à néant et de rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions. L'ONEM demande donc que la récupération porte sur les allocations versées indûment du 1^{er} septembre 2004 au 31 janvier 2006 (et non pas uniquement du 1^{er} septembre 2004 au 26 mai 2005).

6. Monsieur B a introduit un appel incident. Il demande à la Cour de dire qu'il est de bonne foi et que la récupération doit être limitée aux 150 derniers jours d'indemnisation indue.

A titre subsidiaire, il demande la confirmation du jugement et, à titre plus subsidiaire, la condamnation de l'ONEM au paiement de 1 euro provisionnel à titre de dommages et intérêts équivalents aux allocations de chômage perçues pour la période postérieure au 26 mai 2005.

III. DISCUSSION

A. Limitation de la récupération aux 150 derniers jours

7. Pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté (**article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991**).

Est, notamment, considérée comme travail, l'activité effectuée pour son propre compte, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres (voir article 45).

En l'espèce, Monsieur B ne conteste pas qu'il ne pouvait pas cumuler les allocations de chômage avec l'exercice d'un mandat dans une société commerciale. Il ne fait pas appel du jugement en ce qu'il a confirmé le principe de l'exclusion du droit aux allocations.

8. La récupération des allocations versées indûment est organisée par l'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui précise que :

« Toute somme perçue indûment doit être remboursée.

Toutefois, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, la récupération est limitée aux cent cinquante derniers jours d'indemnisation induë. (...) »

Ainsi, si le chômeur établit sa bonne foi, la récupération peut être limitée aux allocations versées pour les 150 derniers jours.

9. Lors de sa demande d'allocations, Monsieur B a, sur le formulaire C.1., répondu négativement à la question de savoir s'il exerce une activité accessoire.

Monsieur B soutient qu'il était de bonne foi. Il considère que dans la mesure où son mandat au sein de la SPRL AB Cube et son mandat au sein de l'ASBL Royal Waterloo Golf club étaient gratuits, il pouvait croire qu'il ne devait pas les déclarer.

La circonstance que Monsieur B n'était pas au courant de ses obligations, ne suffit pas à établir sa bonne foi. De même, il allègue, mais sans l'établir, que la CAPAC ne l'aurait pas correctement renseigné.

En l'espèce, il ne faut pas perdre de vue que Monsieur B disposait de mandats à titre gratuit, mais aussi qu'il était inscrit, en nom personnel, à la banque carrefour des entreprises pour une activité commerciale qu'il comptait réorienter vers « divers métiers dans le domaine de la construction » : il ne pouvait pas raisonnablement considérer qu'une telle activité (même très limitée) ne correspondait pas à la notion d'activité accessoire et qu'elle ne devait pas être signalée sur le formulaire C.1.

Compte tenu de cette violation assez manifeste de l'obligation de déclaration, la circonstance que dès sa première audition à l'ONEM, Monsieur B a reconnu l'existence des mandats et d'une activité commerciale en nom personnel, ne suffit pas à établir sa bonne foi. Il en est de même de la circonstance qu'il a répondu aux convocations de l'ONEM, auxquelles il avait, du reste, tout intérêt à se présenter (notamment pour obtenir une limitation de la sanction).

10. Au vu de ces éléments, la bonne foi ne peut être retenue dans le chef de Monsieur B de sorte que la récupération ne peut être limitée aux 150 derniers jours.

L'appel incident n'est sur ce point pas fondé.

B. Violation du délai raisonnable et dommage subi par Monsieur B**La violation en l'espèce du délai raisonnable**

11. Le tribunal a considéré que le long délai intervenu entre la première audition (le 26 mai 2005) et la décision d'exclusion (le 29 mars 2006) a eu pour conséquence que pendant cette période les allocations de chômage ont été payées par erreur et que cette erreur est imputable à l'ONEM. Le tribunal en a déduit que par application de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social, les allocations versées indûment après le 26 mai 2005 ne sont pas récupérables.

L'ONEM a fait appel sur ce point. Il conteste la violation du délai raisonnable. Subsidiairement, il conteste l'existence d'une erreur au sens de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social.

Monsieur B demande la confirmation du jugement et, à titre subsidiaire, demande que, si la faute de l'ONEM n'est pas une erreur au sens de l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social, l'ONEM soit condamné à des dommages et intérêts correspondant aux allocations perçues après le 26 mai 2005.

12. Le principe du « *raisonnable en droit* » est considéré par le Conseil d'Etat et par la jurisprudence judiciaire, comme un principe de bonne administration qui de manière générale, s'impose aux autorités administratives.

Ce principe implique que l'administration doit ne pas prendre des décisions qui défient la raison, c'est-à-dire des décisions « *dont il est impensable qu'une administration fonctionnant normalement puisse les prendre* » (J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », in *Le Conseil d'Etat de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruylant, 1999, p.666 ; voy. aussi M. BOES, « Het redelijkheidsbeginsel », in *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Die Keure, p.175).

L'une des applications de ce principe est l'obligation pour les autorités administratives de statuer dans un délai raisonnable.

La Cour d'appel Bruxelles a ainsi précisé à propos de ce principe qu'« *en l'absence de délai réglementaire prescrit, il appartient à l'autorité de statuer dans un délai raisonnable dont la durée doit être appréciée sur la base de la complexité de l'affaire, des recherches nécessaires et de l'urgence* » (Bruxelles, 14 décembre 2008, R.G. n° 2005/AR/1485).

13. En l'espèce, on ne peut pas considérer que le délai intervenu entre la première audition et la décision constitue dans son entièreté une violation du principe du délai raisonnable.

Il s'imposait tout d'abord que l'ONEM dispose d'un certain délai pour vérifier les informations communiquées par Monsieur B. Il fallait, notamment, que la personne chargée de l'enquête vérifie les publications au ~~Moniteur~~ des mandats de Monsieur B et, le cas échéant, s'assure qu'il n'était titulaire d'aucun autre mandat.

Il est, par ailleurs, inexact que la seconde convocation était inutile.

Elle était légalement requise. L'article 144 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précise en effet que « préalablement à toute décision de refus, d'exclusion ou de suspension du droit aux allocations (...), le travailleur est convoqué aux fins d'être entendu en ses moyens de défense et sur les faits qui fondent la décision ».

Cette seconde audition avait un objet spécifique : elle ne portait plus uniquement sur l'exercice d'une activité incompatible avec les allocations de chômage mais sur l'incidence de cette situation sur le droit aux allocations et sur le projet de décision de récupération d'indu.

De même, la personne compétente pour mener cette seconde audition devait être une personne habilitée à prendre une décision d'exclusion et de récupération et non, comme la première, un contrôleur social.

Enfin, dans la mesure où a priori, on ignore ce sur quoi elle pouvait déboucher, la seconde audition n'était pas sans utilité par le fait qu'elle n'a, semble-t-il, rien apporté de neuf.

La Cour relève en outre que si la seconde audition n'a pas eu lieu le 22 février 2006, mais le 14 mars 2006, c'est en raison d'un report demandé par Monsieur E

Dans ces conditions, la Cour estime que si le délai de 10 mois intervenu entre la première audition et la décision est excessif, il ne peut être considéré comme déraisonnable que pour la moitié du temps écoulé. Ce n'est qu'après 5 mois, soit à compter du 26 octobre 2005, que l'absence de décision peut être considérée comme fautive dans le chef de l'ONEM.

Les conséquences du dépassement du délai raisonnable

14. Le dépassement du délai raisonnable est, en l'espèce, sans incidence sur le caractère indu des allocations perçues à compter du 26 octobre 2005.

Une décision plus rapide n'aurait pas eu pour conséquence de rendre l'exercice du mandat de gérant de la SPRL AB Cube compatible avec les allocations de chômage.

De même, on ne peut pas considérer qu'en cas de décision plus rapide, Monsieur B aurait régularisé sa situation plus rapidement et dès lors réduit la période d'exclusion du droit aux allocations.

En effet, pour régulariser sa situation, il aurait fallu que Monsieur B renonce à son mandat de gérant. Or, ce n'est pas ce qu'il a fait : il a, au contraire, préféré conserver son mandat, renoncer aux allocations chômage (et à la prépension) et solliciter dès le 1^{er} janvier 2006 (soit sans attendre la décision de l'ONEM), une pension anticipée lui offrant des possibilités d'activités moins strictes.

Dans ces conditions, le dépassement du délai raisonnable est sans incidence sur ~~l'absence de droit aux allocations~~ de chômage pendant la période litigieuse : il ne rend pas les décisions d'exclusion et de récupération, injustifiées.

15. L'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social ne permet pas de sanctionner la violation du délai raisonnable.

En vertu de l'article 17, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet.

L'alinéa 2 de cet article dispose que la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification si le droit à la prestation est inférieur à celui qui a été reconnu initialement.

Le dépassement du délai raisonnable ne peut être une erreur au sens de cet alinéa 2.

L'ONEM a, en effet, revu la décision initiale d'octroi des allocations pour le seul motif que Monsieur B avait exercé une activité incompatible avec les allocations de chômage.

La révision n'est donc pas intervenue en raison du dépassement du délai raisonnable ou d'une autre erreur commise par l'ONEM.

Il y a lieu de réformer le jugement en ce qu'il a dispensé Monsieur B du remboursement d'une partie des allocations sur base de l'article 17, alinéa 2, de la Charte.

L'appel principal de l'ONEM est donc fondé.

16. Enfin, puisque même sans la faute de l'ONEM, Monsieur B n'aurait pas eu droit aux allocations de chômage (cfr ci-dessus n° 14), sa demande de dommages et intérêts correspondant aux allocations de chômage perçues à partir du 26 mai 2005 (ou du 26 octobre 2005), n'est pas fondée. Il n'y a pas de lien de causalité entre la faute de l'ONEM et le dommage allégué : sans la faute, ce dommage se serait présenté tel qu'il s'est présenté.

L'appel incident de Monsieur B n'est pas fondé.

**Par ces motifs,
La Cour du travail,**

Statuant contradictoirement,

Après avoir entendu Monsieur M. PALUMBO, avocat général, en son avis conforme auquel les conseils des parties ont brièvement répliqué,

Dit l'appel de l'ONEM fondé et les appels de Monsieur B non fondés,

Réforme le jugement,

Rétablit la décision administrative,

Dit que la récupération des allocations de chômage perçues indûment s'étend du 1^{er} septembre 2004 au 31 janvier 2006,

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel liquidés ^{1 2 3} à ~~à compléter~~ 
 par l'appelant à la somme de 510,64 € et réduits d'office à 160,36 €
étant l'indemnité de procédure d'appel 

Approuvée la biffure de trois mots nuls.

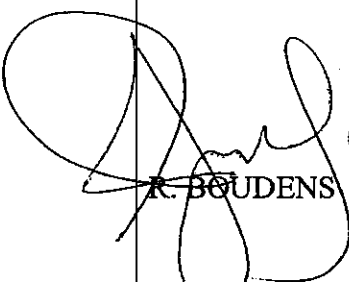
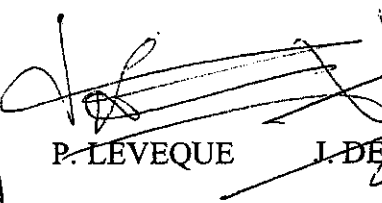
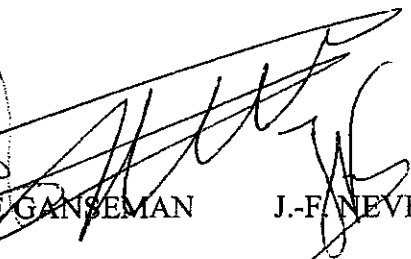
Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN Conseiller

J. DE GANSEMAN Conseiller social au titre employeur

P. LEVEQUE Conseiller social au titre de travailleur ouvrier

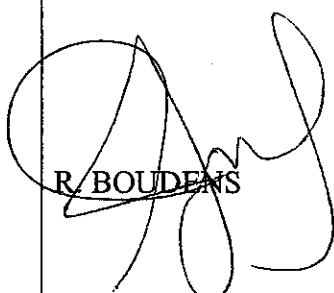
et assistés de R. BOUDENS Greffier délégué

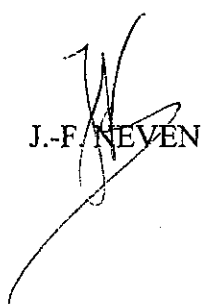
   
R. BOUDENS P. LEVEQUE J. DE GANSEMAN J.-F. NEVEN

L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 8^e chambre de la Cour du travail
de Bruxelles, le 16 mars deux mille onze, où étaient présents :

J.-F. NEVEN Conseiller

R. BOUDENS Greffier délégué


R. BOUDENS


J.-F. NEVEN