

+ Sécurité sociale des travailleurs salariés – CHOMAGE – Activité pour compte propre –
Illégalité des arrêtés royaux des 31 décembre 1992 et 26 mars 1996 et de l'arrêté
ministériel du 4 janvier 1993 – Conséquence – Activité consistant à transformer son
habitat – Rénovation profonde – A.R. du 25/11/1991, art. 45 ; A.M. du 26 novembre
1991, art. 18

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

Section de NAMUR

Audience publique du 28 mars 2006

R.G. n° 7.762/2004

13^{ème} Chambre

EN CAUSE DE :

Monsieur [REDACTED]

appelant, comparissant par Me Philippe Leurquin qui remplace Me
Thibault Maudoux, avocats.

CONTRE :

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em.,
établissement public dont le siège est sis à 1000 BRUXELLES,**

intimé, comparissant par Me André-Marie Servais, avocat.

•
• •

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à l'objet de la réouverture des débats.

Par arrêt du 24 janvier 2006, la Cour a rappelé l'évolution de la jurisprudence relative à la notion d'activité autorisée dans le chef d'un chômeur et les raisons de la modification des textes, notamment par l'arrêté royal du 26 mars 1996.

Elle a ensuite soulevé d'office la question de la légalité des modifications apportées aux dispositions incriminées et invité les parties à en débattre.

Enfin, elle a confirmé le principe de l'exclusion du bénéfice des allocations pour le mois de janvier 2003 mais, en ce qui concerne la sanction administrative, prié les parties de s'en expliquer et de veiller à la jonction d'un autre dossier soumis à la Cour et portant sur la récupération d'indu.

2. Quant à l'illégalité des arrêtés royaux et de l'arrêté ministériel et aux conséquences de celle-ci.

Ainsi que la Cour l'a relevé dans l'arrêt antérieur, la question de la légalité des modifications apportées tant à l'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par les arrêtés royaux des 31 décembre 1992 et 26 mars 1996 qu'à l'article 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 par l'arrêté ministériel du 4 janvier 1993 a déjà été posée tant en jurisprudence qu'en doctrine.

L'O.N.Em. a signalé à l'audience ne pas insister et donc se référer aux dispositions telles qu'elles étaient en vigueur avant les modifications apportées sans qu'il y ait eu demande d'avis du Conseil d'Etat. Il n'est à cet égard fait aucune distinction entre les arrêtés des 31 décembre 1992, sur l'illégalité duquel la Cour de cassation¹ s'est prononcée, et 26 mars 1996 auquel le même sort doit être réservé.

Il ne suffit en effet pas d'invoquer l'urgence pour que l'arrêté puisse valablement être pris sans demander l'avis du Conseil d'Etat. Il faut encore que l'urgence soit justifiée effectivement par des considérations

¹ Voir Cass., 9 septembre 2002, *J.T.*, 2002, p.858, *J.T.T.*, 2002, p.437, *J.L.M.B.*, 2003, p.1176, notre D. DE ROY ; *R.W.*, 2003, p.457, note E. VERHEYDEN.

émises dans le préambule de l'arrêté².

Le Conseil d'Etat peut être appelé, en cas d'urgence motivée, à donner un avis à bref délai (cinq jours ouvrables : cf. art. 84, §1^{er}, al.1^{er}, 2°).

Certes, il n'incombe pas au juge de l'ordre judiciaire d'apprécier si un arrêté doit être pris dans l'urgence soit en se passant de l'avis du Conseil d'Etat, soit en demandant à celui-ci de se prononcer dans le délai de cinq jours ouvrables. Mais par contre, le juge doit vérifier si l'urgence invoquée est justifiée à suffisance dans le préambule de l'arrêté pour échapper à l'avis du Conseil d'Etat. Car les motifs invoqués doivent être réels et pertinents et ne peuvent être démentis par les faits³.

Les cours et tribunaux n'ont évidemment pas à exercer un contrôle d'opportunité sur l'urgence mais il est de leur mission de vérifier si le ministre n'a pas excédé ou détourné son pouvoir par une méconnaissance de la notion légale de l'urgence⁴.

En l'espèce, ne peut en aucune manière être admise⁵ la motivation avancée pour invoquer l'urgence, à savoir que « par le fait qu'il convient de prendre le plus rapidement possible les dispositions nécessaires pour l'application correcte des mesures prises dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi ainsi que des dispositions qui, tenant compte de la conjoncture actuelle, permet un meilleur fonctionnement du marché de l'emploi; qu'il convient, afin que les chômeurs puissent sauvegarder leurs droits, d'en informer d'urgence aussi bien les chômeurs que les administrations concernées ».

Le délai écoulé depuis l'arrêt de cassation du 29 mai 1995 qui donne au texte une interprétation qui va justifier la modification de l'arrêté et cette modification qui n'intervient qu'en mars 1996 dément déjà en soi l'urgence avancée pour échapper à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Dès lors, il convient d'écarter les modifications introduites irrégulièrement dans la législation et de se référer aux dispositions antérieures⁶.

² Cass., 9 septembre 2002, *J.T.T.*, 2002, p.437 et *Bull.*, p.1568 ; Cass., 25 novembre 2002, *J.T.T.*, 2003, p.272 et *Chron.D.S.*, 2003, p.113 ; C.E., 28 mai 1974, n°16.441, *Rec.*, 542 ; C.E., 11 janvier 1985, n°24.956.

³ C.E., 8^e ch., 29 novembre 2000, n°91.167 ; Cass., 17 septembre 2001, *Chron.D.S.*, 2003, p.117 et *Bull.*, p.1399 et les conclusions de M. WERQUIN, avocat général.

⁴ Cass., 12 octobre 1976, *Pas.*, 1977, p.179 ; Cass., 9 septembre 2002, *J.T.T.*, 2002, p.437 et *Bull.*, p.1568 ; Cass., 17 septembre 2001, *Chron.D.S.*, 2003, p.117 et *Bull.*, p.1399.

⁵ Voir F.ETIENNE et B. GRAULICH, « Le respect des formalités de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat dans la réglementation sur le chômage », in *Actualités de la sécurité sociale*, Larcier, 2004, p.443, n°31.

⁶ Cass., 25 novembre 2002, *Chron.D.S.*, 2003, p.113 et *J.T.T.*, 2003, p.272 ; Cass., 14 février 2005, *Chron.D.S.*, 2005, p.525 et *J.T.T.*, 2005, p.227.

3. Quant à l'activité exercée en regard des textes en vigueur au 25 novembre 1991.

Rappel des textes et de l'interprétation donnée au texte primitif par la Cour de cassation.

L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit que :
« Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

L'article 45 du même arrêté édicte quant à lui que :
« Pour l'application de l'article 44, est considéré comme travail :
1° 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 ;
2° l'activité effectuée pour un tiers et qui procure au travailleur une rémunération ou un avantage matériel de nature à contribuer à sa subsistance ou à celle de sa famille.
Toute activité effectuée pour un tiers [...] ».

L'article 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 pris en exécution des articles 44 et 45 dont question ci-dessus dans sa version antérieure à celle modifiée par les arrêtés des 4 janvier 1993 et 27 avril 1994 ne concernait quant à lui que la déclaration à effectuer par un chômeur exerçant une activité pour compte de tiers.

La jurisprudence a longtemps admis que le chômeur qui travaillait à l'aménagement d'un immeuble, et *a fortiori*, à sa construction, même s'il s'agissait de son immeuble d'habitation, exerçait une activité prohibée par l'article 126 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, disposition reprise telle quelle dans l'article 45, al.1^{er}, 1° de l'arrêté du 25 novembre 1991, le chômeur ne pouvant apporter par son travail une plus-value à son immeuble.

La Cour de cassation a cependant amené les juges du fond à revoir leur jurisprudence en décidant que : « le juge ne peut induire, de la seule constatation qu'il s'agissait d'importants travaux de transformation d'un immeuble, que le chômeur a effectué pour son propre compte un travail qui peut être intégré dans le courant des échanges économiques de biens et de services et qui n'est pas limité à la gestion normale des biens propres »⁷.

Par cet arrêt, la Cour suprême s'éloigne de la jurisprudence traditionnelle qui liait la gestion normale des biens propres à l'absence d'accroissement du patrimoine du chômeur et invite à s'attacher à ne

⁷ Cass., 8 février 1988, *Chron.D.S.*, 1989, p.208 et les observations de M. le professeur P. DENIS.

proscrire que le travail effectué notamment dans un esprit spéculatif⁸, un tel travail interdit étant relevé dans le chef d'un chômeur qui restaure un immeuble en ruine en vue d'y installer un restaurant⁹.

Suite à cet arrêt, la jurisprudence a opéré une distinction entre les travaux d'aménagements et de rénovation, d'une part, et les travaux de construction qui, aux yeux de la jurisprudence et de la doctrine¹⁰, restaient interdits au même titre que les travaux importants effectués en vue de vendre l'immeuble ou de le mettre en location.

La Cour de cassation a ultérieurement confirmé sa jurisprudence tout en faisant rentrer dans la gestion normale des biens propres « le fait pour un chômeur de procéder à des travaux de transformation ou de parachèvement de sa maison, fussent-ils importants, afin de la rendre habitable pour son usage personnel »¹¹.

La Cour ne s'est pas attachée à la plus-value éventuellement apportée par le chômeur à son immeuble lequel n'était pourtant qu'à moitié terminé et que le chômeur se devait de mettre en état pour y habiter. Pour la Cour suprême, ne justifie pas légalement sa décision l'arrêt qui considère que si les travaux d'entretien et de réparation relèvent de la gestion normale des biens propres, il n'en va pas de même en ce qui concerne les travaux de transformation, de construction ou de reconstruction, qu'en règle générale, les travaux qui apportent une plus-value au bien échappent à l'administration ordinaire du patrimoine et que travailler deux ou trois heures par jour à la construction d'une maison afin de pouvoir plus tard s'y installer avec sa famille est un travail qui n'est pas limité à la gestion normale des biens propres.

Il importait donc peu, à la lumière de cette interprétation, que le chômeur ait effectué à son immeuble des travaux d'aménagement ou de transformation, importants ou non, voire même des travaux de construction. Dans un cas comme dans l'autre, le chômeur est en droit de continuer à bénéficier des allocations car le travail réalisé rentre dans la notion de gestion de biens propres¹².

⁸ Cf. obs. P. DENIS, o.c. ; Ph. GOSSERIES, obs. sous Cour trav. Liège, 14 février 1992 in *J.T.T.*, 1992, p.315 ; voir également Cour trav. Liège, sect. Namur, 28 juin 1990, *Chron.D.S.*, 1991, p.269 ; Cour trav. Liège, 6^e ch., 30 mai 1991, inéd., R.G. n°13.523 ; Cour trav. Mons, 17 mars 1993, *Chron.D.S.*, 1994, p.124 ; Cour trav. Mons, 14 févr. 1992, *R.D.S.*, 1992, p.447.

⁹ Cour trav. Liège, 5^e ch., 16 mars 1990, inéd., R.G. n°15.864.

¹⁰ Cf. P. DENIS, o.c. ; Cour trav. Liège, 5^e ch., 11 février 1994, inéd., R.G. n°17.330.

¹¹ Cass., 29 mai 1995, *Bull.*, 1995, p.552 ; *Chron.D.S.*, 1996, p.379 et *J.T.T.*, 1996, p.115.

¹² Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 4 avril 2000, R.G. n°6.1393/98 : cet arrêt précise à ce propos que : « il ne serait pas normal d'admettre que le chômeur qui réalise à son profit de plantureuses opérations boursières en quelques minutes via internet générerait sans discussion ses biens propres alors que celui qui améliore la maison dans laquelle il habite dépasserait les limites tolérables (Cour trav. Liège, 5^e ch., 18 mars 1996, inéd., R.G. n°22.946). La ligne tracée par la Cour de cassation est assurément raisonnable et ne peut qu'être suivie : la gestion des biens propres peut engendrer une plus-value du patrimoine du chômeur pour autant que les activités exercées par le chômeur poursuivent, sans but spéculatif, l'amélioration de ses propres conditions de vie et ne soient pas destinées à profiter à un tiers. Le travail autorisé est donc celui que le chômeur effectue en vue de la conservation ou de l'amélioration de son patrimoine. Il n'est pas

Suite à cet arrêt de la Cour de cassation, le texte de l'article 45 a été modifié par l'arrêté royal du 26 mars 1996 pour prévoir que l'activité autorisée ne peut permettre que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens. Il a cependant été rappelé ci-dessus que cette modification n'a pas été apportée dans les règles en telle sorte qu'elle ne peut être prise en compte.

Application au cas de l'appelant.

L'appelant a apporté à sa maison une réelle plus-value en effectuant lui-même et avec l'aide de ses frères d'importants travaux de rénovation pratiquement assimilables à une reconstruction en vue de rendre la maison habitable.

Cette circonstance ne suffit cependant pas à rendre cette activité prohibée par l'article 45, al.1^{er}, 1° de l'arrêté royal.

Dès lors, l'appelant ne pouvait être sanctionné ni d'une exclusion des allocations à dater du 1^{er} juillet 2001 avec récupération de l'indu, ni d'une sanction administrative liée au fait de ne pas avoir biffé sa carte de contrôle lorsqu'il a exercé cette activité.

L'appel est dès lors fondé sur ce point.

4. Quant à la récupération des allocations du mois de janvier 2003 et à la sanction administrative.

La Cour a déjà relevé dans son arrêt antérieur que le fait pour l'appelant de ne pas avoir pu produire sa carte de contrôle justifiait l'exclusion des allocations entre le 1^{er} et le 18 juillet 2003.

Elle avait invité les parties à veiller à faire joindre le dossier R.G. 7.761/04 qui porte sur la question de la récupération de l'indu et à s'expliquer sur la sanction administrative qui pourrait être appliquée à l'appelant sur la base du seul manquement retenu à son encontre.

Comme les parties ne se sont expliquées que sur la question de la légalité des arrêtés et de ses conséquences, il y a lieu d'ordonner une nouvelle réouverture des débats.

autorisé s'il poursuit un but spéculatif tel que la vente ou la mise en location (en ce sens GRAULICH et PALSTERMAN: «Les droits et obligations du chômeur dans le nouveau code du chômage», Kluwer, 1993, p.57 ; Cour trav. Liège, 2^e ch., 2 déc. 1997, inéd., R.G. n°25.559 ; Cour trav. Mons, 7^e ch., 28 févr. 1996, inéd., R.G. n°8.974 ; Cour trav. Mons, 6^e ch., 6 nov. 1998, inéd., R.G. n°13.013). Des travaux de construction et d'aménagement sont actuellement à la portée d'un bon bricoleur et une telle activité rentre dans la notion de gestion de ses biens propres (cf. Cour trav. Mons, 14 févr. 1992, R.D.S., 1992, p.447) ».

Le défaut de présentation de la carte de contrôle, manquement à l'article 71, 1° et 5° de l'arrêté royal est susceptible d'être sanctionné sur la base de l'article 154, 1° et 2° du même arrêté.

La hauteur de la sanction a néanmoins été justifiée par le fait que l'appelant n'a pas noirci les cases de sa carte de contrôle pendant toute la durée des travaux et par l'importance de ceux-ci. Or, cette motivation ne peut plus être avancée dès lors que l'activité était autorisée. Seul le fait de ne pas avoir sa carte sur soi et de ne pas avoir par le fait même pu la produire à la première réquisition peut encore justifier qu'une sanction soit infligée à l'appelant.

En l'absence d'antécédents, les parties sont invitées à s'expliquer sur l'opportunité d'assortir la sanction d'un sursis, voire même de se limiter à un avertissement.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu l'arrêt contradictoirement rendu en la cause en date du 24 janvier 2006, arrêt par lequel la Cour, après avoir reçu l'appel, dit pour droit que l'appelant n'a pas exercé d'activité pour compte de tiers et pour le surplus, ordonne la réouverture des débats,

Vu les notifications de cet arrêt et les avis de fixation adressés aux parties le 30 janvier 2006 pour l'audience du 7 mars 2006,

Vu les conclusions après réouverture de l'appelant reçues avec un dossier complémentaire au greffe le 2 mars 2006,

Entendu les parties en l'exposé de leurs moyens à l'audience du 7 mars 2006.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

entendu Monsieur Yves DELOGE, Substitut général, en son avis oral conforme donné en langue française et en audience publique le 7 mars 2006,

dit pour droit que l'appelant n'a pas contrevenu aux dispositions de l'article 45 de l'arrêté royal,

réforme le jugement dont appel sauf en ce qu'il reçoit le recours, confirme la décision en ce qui concerne l'application de l'article 71 de l'arrêté royal et condamne l'O.N.Em. aux dépens,

annule la décision administrative en ce qu'elle exclut l'appelant du bénéfice des allocations à dater du 1^{er} juillet 2001 avec récupération de l'indu,

sursoit à statuer sur la hauteur de la récupération de l'indu qui ne peut être justifiée qu'entre le 1^{er} et le 18 janvier 2003 et sur la hauteur de la sanction administrative ou sur l'application d'une mesure d'avertissement ou de sursis,

invite le greffe à joindre le dossier portant le n° de R.G. 7.761/04,

ordonne la réouverture des débats à ces fins,

fixe à cet effet date au **mardi 2 mai 2006 à 14 heures 30** au local ordinaire des audiences de la Cour du travail de Liège, section de Namur, rez-de-chaussée, Place du Palais de Justice, 5 à 5000 NAMUR,

réserve à statuer sur le surplus, dépens y compris.

Ainsi jugé par :

M. Michel DUMONT, Président de chambre,
M. Daniel PIGNEUR, Conseiller social au titre d'employeur,
Mme Ghislaine HENNEUSE, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont assisté aux débats de la cause,

et prononcé en langue française, à l'audience publique de la **TREIZIEME CHAMBRE** de la **COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**, section de Namur, au Palais de Justice de Namur, le **VINGT-HUIT MARS DEUX MILLE SIX** par les mêmes, à l'exception de M. Daniel PIGNEUR et Mme Ghislaine HENNEUSE remplacés pour le prononcé uniquement par M. Thierry TOUSSAINT et M. Francy CAREME, Conseiller social au titre d'employeur et d'employé, en vertu d'une ordonnance de Monsieur le Premier Président (art 779 du Code judiciaire),

en présence du Ministère public,
assistés de M. José WOTERS, Greffier.
Suivi de la signature du siège ci-dessus.