

COUR DU TRAVAIL DE MONS

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 9 SEPTEMBRE 2010

R.G. 2009/AM/21559

9^{ème} Chambre

Sécurité sociale.

Chômage – article 51, §1^{er}, alinéa 2, 4^o de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 : défaut de présentation au FOREM – Notion de « *justification suffisante* ».

Article 580, 2^o du Code judiciaire

Arrêt contradictoire définitif.

EN CAUSE DE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé O.N.Em.

Appelant, comparissant par son conseil Maître D'HALLUIN, avocat à Mouscron,

CONTRE :

Monsieur Q.C.,

Intimé, représenté par Monsieur DELEU, délégué syndical, dont la procuration repose au dossier de la procédure,

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

Vu l'appel interjeté contre le jugement prononcé le 13 mars 2009 par le Tribunal du travail de Tournai, appel formé par requête reçue au greffe de la Cour le 17 avril 2009 ;

Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises, et notamment la copie conforme du jugement entrepris ;

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire prise en date du 16 juin 2009 et notifiée aux parties le même jour conformément aux dispositions de l'article 747 §2 du Code judiciaire ;

Vu les conclusions pour la partie intimée reçues au greffe de la cour par télécopie le 31 août 2009 et par courrier le 1^{er} septembre 2009 ;

Vu les conclusions pour la partie appelante reçues au greffe de la cour par télécopie le 30 octobre 2009 et par courrier le 2 novembre 2009 ;

Vu les conclusions additionnelles et de synthèse pour la partie intimée reçues au greffe de la cour le 18 décembre 2009 ;

Vu les conclusions additionnelles et de synthèse pour la partie appelante reçues par télécopie le 26 février 2010 et par courrier le 1^{er} mars 2010 ;

Vu le dossier d'information de l'auditorat ;

Vu les dossiers des parties ;

Entendu les parties, par leur conseil et représentant, en leurs dires et moyens, à l'audience publique du 22 avril 2010 ;

Entendu le Ministère public en la lecture de son avis écrit à l'audience publique du 27 mai 2010, auquel l'intimé a répliqué ;

RECEVABILITE.

Par requête d'appel reçue au greffe de la Cour le 17 avril 2009, l'ONEm a relevé appel d'un jugement contradictoire prononcé le 13 mars 2009 et lui notifié le 20 mars 2009.

L'appel est recevable.

FONDEMENT.

I. Eléments de la cause et de la procédure

I. Par décision du 28 juin 2006, l'ONEm décide d'exclure Monsieur Q.C. du bénéfice des allocations d'attente à partir du 3 mai 2006 pendant une durée de 17 semaines, sur pied des articles 51 et 52bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

L'ONEm motive notamment sa décision comme suit :

« ...

Vous n'avez pas donné suite à la convocation par recommandé au 9.1.2006 que vous a adressée le FOREM. Les explications communiquées lors de l'audition du 21.6.2006 ne peuvent être admises comme justification suffisante.

Vous êtes par conséquent devenu chômeur par suite de circonstances dépendant de votre volonté au sens des dispositions précitées.

Une exclusion pour une durée de 17 semaines vous est notifiée à la date de votre demande eu égard aux considérations suivantes : - il est tenu compte des circonstances invoquées lors de votre audition ; dès lors le stage d'attente n'est pas prolongé conformément aux dispositions de l'article 36 précité.

... »

Entendu le 15 juin 2006 (P.V. d'audition du 21/6/2006 !!!!), l'intéressé avait notamment déclaré :

« ...

Le 21/11/2005, j'avais RDV chez un spécialiste à Gand pour des examens.

Pour le 22/12/2005, je ne me souviens pas.

Je suis épileptique et il m'arrive d'avoir des problèmes de mémoire.

Je suis aide-cuisinier dans un village de vacances à partir du 20/6.

Je me suis rendu me réinscrire comme demandeur d'emploi au FOREM peu après l'annulation. »

2. Par recours, enregistré au greffe du Tribunal du travail de Tournai le 12 septembre 2006, Monsieur Q.C. conteste la décision du 28 juin 2006, aux motifs d'une part, qu'elle n'est valablement motivée et d'autre part, qu'elle n'est pas justifiée.

3. Par le jugement entrepris du 13 mars 2009, le Tribunal du travail de Tournai déclare la demande recevable et fondée, annule la décision prise par l'ONEm le 28 juin 2006 en toutes ses dispositions, dit pour droit que le demandeur doit être rétabli dans l'intégralité de ses droits tels qu'il lui étaient reconnus avant la décision litigieuse et condamne l'ONEm aux frais et dépens de l'instance non taxés.

L'ONEm relève appel de ce jugement

II. Saisine de la Cour – Position de parties

1. L'ONEm demande à la Cour de dire l'appel recevable et fondé, de mettre le jugement entrepris à néant et de confirmer la décision administrative litigieuse en toutes ses dispositions ou à tout le moins en son principe.

Son argumentation peut se résumer comme suit :

- Les explications fournies par l'intimé concernant le défaut de présentation au service du FOREM les 21 novembre et 22 décembre 2005 ne constituent pas une justification suffisante.

- Concernant son absence du 21 novembre 2005, l'attestation relative à sa présence chez un spécialiste à Gand est tardive et n'est pas suffisamment probante.
- Concernant son absence du 22 décembre 2005, les documents médicaux produits ne suffisent pas à établir des troubles de mémoire à l'époque litigieuse.
- Même si la décision administrative contenait une erreur matérielle quant à la date de convocation, il n'y a pas de défaut de motivation ; en tout état de cause, il appartient à la Cour de se substituer après annulation.
- La hauteur de la sanction est justifiée par les circonstances de la cause.

2. L'intimé sollicite la confirmation du jugement entrepris.

Son argumentation peut se résumer comme suit :

- La décision litigieuse n'est pas adéquatement motivée.
- Concernant son absence du 21 novembre 2005, il prouve s'être rendu ce jour-là chez un médecin spécialiste à Gand ; cette preuve a d'ores et déjà été rapportée lors de son audition.
- Concernant son absence du 22 décembre 2005, les pièces médicales versées aux débats établissent l'existence de troubles de la concentration et de la mémoire.
- Il établit en tout état de cause son activité pour la recherche d'un emploi et son assiduité générale pour répondre aux convocations du FOREM.

III. Le droit – Discussion

3.1. Quant à la motivation de la décision litigieuse

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, relative à la motivation formelle des actes administratifs, imposent la motivation des décisions rentrant dans leurs champs d'application. La motivation exigée consiste dans l'indication dans l'acte des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et doit être adéquate (article 3 du 29 juillet 1991).

L'obligation de motivation formelle a pour objet d'informer l'administré, alors même qu'une décision n'est pas attaquée, des raisons pour lesquelles l'autorité administrative l'a prise, ce qui lui permet d'apprécier s'il y a lieu d'introduire un recours. Il est ainsi offert à l'administré une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires. La loi du 29 juillet 1991 est également de nature à renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs.

L'indication des considérations juridiques qui sous-tendent l'acte implique qu'il soit fait référence aux dispositions légales qui s'appliquent ; par l'indication des considérations de fait, il y a lieu d'entendre les faits qui déclenchent l'application de la règle ; par ailleurs le raisonnement qui a conduit à la décision doit être clair.

L'obligation de motivation revêt un caractère substantiel et son omission entraîne la nullité de la décision. L'illégalité constatée ne peut être couverte par l'adjonction ultérieure de la motivation.

En mentionnant comme considérations de fait que « ...*Vous n'avez pas donné suite à la convocation par recommandé au 9.1.2006 que vous a adressée le FOREM. Les explications communiquées lors de l'audition du 21.6.2006 ne peuvent être admises comme justification suffisante...* » , la décision litigieuse du 28 juin 2006 n'est pas adéquatement motivée.

En effet :

- non seulement, ni la convocation, ni la date de rendez-vous au FOREM ne datent du 9 janvier 2006 : la convocation date du 29 novembre 2005 et le rendez-vous date du 22 décembre 2005,
- mais en outre, bien que le P.V. d'audition porte la date du 21 juin 2006, celle-ci a été réalisée le 15 juin 2006 : « *Je me présente spontanément ce jour (15/6/06)...* » ; ce qui est confirmé par la déclaration du 20 juin 2006 : « *...Par rapport à la déclaration précédente,...* ».

Ces considérations de fait totalement erronées ne permettaient manifestement pas à l'intimé de comprendre les motifs légaux et objectifs qui sous-tendaient la décision litigieuse. La preuve en est que, dans son recours introductif d'instance, l'actuel intimé s'étonne de l'existence d'une convocation du 9 janvier 2006 envoyée par recommandé et au sujet de laquelle il n'a pas été entendu.

La décision querellée du 28 juin 2006 n'est pas motivée adéquatement et doit être annulée.

*

En vertu de l'article 580, 2°, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés résultant des lois et règlements prévus par la législation en matière de chômage. Pour statuer sur ces contestations, le juge est tenu, moyennant le respect des droits de la défense et sans modifier ni l'objet ni la cause de la demande, d'appliquer aux faits régulièrement soumis à son appréciation les règles de droit sur la base desquelles il accueillera ou rejettera la demande.

En matière de sécurité sociale, l'objet de la contestation n'est pas la décision elle-même, mais les droits et obligations de son destinataire. Ainsi, lorsqu'il ne s'agit pas d'une compétence discrétionnaire de l'administration, le juge ne se limite pas à un contrôle marginal de légalité, mais statue sur les droits subjectifs qui sont l'objet de la décision contestée.

Par ailleurs, le fait qu'une des parties se soit contentée de demander l'annulation de la décision ne suffit pas à limiter le pouvoir du juge. Ce n'est qu'en présence d'une volonté explicite de circonscrire la contestation à la question de la légalité de la décision que le juge serait privé de son pouvoir ordinaire de la réformer en substituant son appréciation à celle de l'administration (J.F. NEVEN et S. GILSON, « *La motivation des décisions des institutions de sécurité sociale à l'égard des employeurs et des assurés sociaux* », Orientations, 10/2009, p.p. 4 et 5).

Il appartient dès lors à la Cour, après avoir annulé la décision administrative querellée, de statuer sur les droits de Monsieur Q.C. en examinant l'ensemble des conditions d'octroi.

3.2. Quant aux droits de l'intimé

Suivant les articles 51 §1^{er}, alinéa 2, 4°, et 52bis §1^{er}, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le travailleur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 52 semaines au plus s'il devient chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté, du fait qu'il s'abstient de se présenter, sans justification suffisante, au service de l'emploi et ou de la formation professionnelle compétent, alors qu'il a été invité par le service à s'y présenter.

L'intimé ne conteste pas avoir reçu les deux convocations du FOREM pour se présenter aux rendez-vous des 21 novembre 2005 et 22 décembre 2005.

Il considère cependant établir l'existence de justifications suffisantes pour expliquer son absence lors de ces deux rendez-vous.

Aucun texte réglementaire ne définit la notion de « *justification suffisante* », ni ne détermine les critères d'une « *justification suffisante* ».

Cependant, une piste de réflexion peut se dégager de l'annexe 2 de l'Accord de Coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (M.B. 7 septembre 1999), même s'il n'y est pas fait référence à la notion de « *justification suffisante* » mais bien à celle de « *motifs valables* ».

Ainsi, l'article 23 de cet Accord de Coopération dispose que « *le système d'échange d'informations et données relatives au refus d'emploi et de formation ainsi qu'aux cas d'indisponibilité sera appliqué d'une manière effective et correcte conformément aux principes prévus au document en annexe 2* ».

L'annexe 2 réglemente la transmission des documents entre VDAB, FOREM, ORBEM, IBFFP ET l'ONEM comme suit : le chômeur est convoqué par le service de l'emploi (qu'il s'agisse d'un entretien en vue d'un placement, d'une séance d'information, d'une épreuve de qualification professionnelle,...) et :

- si le chômeur ne s'y présente pas, il est reconvoqué et s'il est une nouvelle fois absent, l'ONEM est informé de ce fait de même que de la date d'absence à la première convocation.
- si le chômeur se présente, il est invité à exposer les motifs de son absence que le service examine ; si les motifs ne sont pas valables, l'ONEM en est informé.

S'agissant des motifs valables ou non valables, l'annexe 2 précise que les « *motifs valables* » ou « *non valables* » examinés par le service sont appréciés par celui-ci non seulement en tenant compte des principes de la réglementation chômage en matière de disponibilité positive sur le marché de l'emploi et en conformité avec les obligations qu'implique l'inscription obligatoire comme demandeur d'emploi mais aussi en fonction des actions spécifiques, notamment, consécutives à des accords de coopération, menées par les services en vue du développement des chances et des capacités personnelles d'insertion.

Ces critères d'appréciation peuvent être transposés à la notion de « *justification suffisante* » que l'ONEM ou le juge doit examiner.

Ainsi, lors de son appréciation de la justification avancée pour l'absence de présentation suite à une convocation, l'ONEm ou le juge peuvent tenir compte non seulement des éléments objectifs, sérieux et concrets qui sont établis mais aussi de la disponibilité positive du chômeur c'est-à-dire des efforts de réinsertion qu'il fournit en recherchant activement un emploi et en collaborant avec le service de l'emploi pour augmenter ses chances et ses capacités personnelles d'insertion.

En l'espèce, l'intimé ne s'est pas présenté au premier rendez-vous (séance collective) fixé le 21 novembre 2005 (convocation du 7 novembre 2005), de sorte que le FOREM l'a reconvoqué pour deux nouveaux rendez-vous le 22 décembre 2005 et le 30 décembre 2005 (convocation du 29 novembre 2005). Vu l'absence de l'intimé au rendez-vous du 22 décembre 2005, le FOREM a informé l'ONEm de ce fait de même que de la date d'absence à la première convocation.

A l'instar du premier juge, la Cour considère que les motifs avancés par l'intimé pour expliquer ses absences aux rendez-vous des 21 novembre 2005 et 22 décembre 2005 constituent une justification suffisante au sens de l'article 51 §1^{er}, alinéa 2, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

En effet :

- défait de présentation du 21 novembre 2005

L'intimé prétend qu'il devait ce jour-là se rendre chez un médecin spécialiste à GAND.

Dans le cadre de la procédure administrative, l'intimé produisait déjà une attestation du Docteur VANDERDONCKT suivant laquelle il n'a pas pu se présenter au rendez-vous du 21 novembre 2005 car il était chez le médecin spécialiste de Gand. Cette affirmation a été confirmée par le Professeur BOON, Neurologue à la Clinique Universitaire de GAND (pièce 50 du dossier de l'intimé).

Ces documents dont la probité n'est pas mise en doute permettent de considérer que le motif invoqué pour l'absence de présentation du 21 novembre 2005 constitue une justification suffisante.

Exiger de l'intéressé, comme le font l'appelant et le Ministère Public, que celui-ci avertisse le FOREM de son absence et du motif de celle-ci avant le rendez-vous du 21 novembre 2005 et en déduire que la justification avancée lors de son audition est tardive consistant à ajouter à l'article 51 §1^{er}, alinéa 2, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 une condition que cette disposition ne contient.

Raisonné de la sorte reviendrait en outre à retirer à l'ONEm et partant, au juge, tout pouvoir d'appréciation.

- défait de présentation du 22 décembre 2005

L'intimé prétend qu'il connaît de sérieux problèmes de santé altérant ses capacités de concentration et de mémoire et qu'il ne se souvient pas avoir reçu la convocation.

Les rapports médicaux versés aux débats par l'intimé (pièces 51 à 59 du dossier de l'intimé) établissent que ce dernier, suite à une méningite à l'âge de 5 mois, a connu d'importants problèmes de santé et, plus particulièrement des crises d'épilepsie ainsi qu'une « *atteinte cognitive portant sur les domaines mnésiques, attentionnels, exécutifs* ». Aux termes de son attestation du 11 juin 2007, le Professeur BOON précise en outre que l'intéressé est suivi en ses services depuis novembre 2001 et qu'indépendamment d'une intervention neurochirurgicale subie en 2004 pour traiter son épilepsie, il est limité par rapport aux personnes de son âge et que cela se traduit notamment par un rythme de travail plus lent et des problèmes de concentration (pièce 57 du dossier de l'intimé). La persistance de ces problèmes a d'ailleurs été reconnue non seulement par l'AWIPH et également ultérieurement par l'ONEm (reconnaissance d'inaptitude permanente au travail de 33% – pièce 2 du dossier de l'intimé).

Ces documents médicaux établissent ainsi qu'en tout cas, à l'époque litigieuse, l'intimé connaissait effectivement des problèmes de concentration et de mémoire.

Outre ces éléments objectifs, sérieux et concrets, la Cour relève que l'intimé a, depuis sa demande d'allocations d'attente et son inscription comme demandeur d'emploi, recherché activement un emploi et collaboré avec le service de l'emploi pour augmenter ses chances et ses capacités personnelles d'insertion (pièces 1 à 49 du dossier de l'intimé). Ainsi, la Cour relève notamment qu'outre les nombreuses demandes d'emploi et la participation à des stages de formation, de juillet 2005 à juillet 2006, l'intimé s'est présenté à 29 rendez-vous organisés par le FOREM, que ce soit dans le cadre d'entretien individuel, d'entretien d'analyse ou de séance collective (pièce 1 du dossier de l'intimé).

L'ensemble de ces éléments permet de considérer que le motif invoqué pour l'absence de présentation du 22 décembre 2005 constitue également une justification suffisante.

Il s'ensuit que l'appel n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Cour du travail,

Statuant contradictoirement,

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

Oui l'avis écrit non conforme Monsieur le Substitut général Dominique HAUTIER,

Déclare l'appel recevable et non fondé.

Confirme le jugement entrepris en toutes ses dispositions.

Condamne, en application des dispositions de l'article 1017 alinéa 2 du Code judiciaire, l'O.N.Em aux frais et dépens de l'instance d'appel, s'il en est et lui délaisse les siens.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 9 septembre 2010 par le Président de la 9^{ème} Chambre de la Cour du travail de Mons, composée de :

Madame P. CRETEUR, Conseiller président la Chambre ;
Monsieur F. OPSOMMER, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur J.-Cl. TURU, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Madame C. TONDEUR, Greffier.

qui en ont préalablement signé la minute.