



N°
5^{ème} Chambre

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 17 FEVRIER 2011

R.G. 2010/AM/41

Sécurité sociale.

Allocations de chômage - Plan d'activation - Production de faux documents au 1^{er} entretien - Art. 59 quater §§ 4 et 5 de l'A.R. 25.11.1991 - Sanction administrative légalement justifiée - Article 155 de l'A.R. du 25.11.1991.

Article 580, 2^o du Code judiciaire.

Arrêt contradictoire, définitif.

EN CAUSE DE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI,
en abrégé O.N.Em., établissement public
dont le siège administratif est établi à 1000
BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, n° 7,

Appelant, comparaisant par son conseil,
Maître Herremans, avocat à Mont-sur-
Marchienne ;

CONTRE :

Monsieur B. A.,

Intimé, représenté par Monsieur Robert,
délégué syndical, porteur de procuration ;

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

Vu, produites en forme régulière, les pièces de la procédure légalement requises et, notamment, la copie du jugement entrepris et le dossier d'information de l'auditorat.

Vu l'acte d'appel établi en requête réceptionnée au greffe de la Cour le 29 janvier 2010 et visant à la réformation d'un jugement contradictoire prononcé, le 23 décembre 2009, par le tribunal du travail de Mons.

Vu l'ordonnance de mise en état, conformément à l'article 747 § 2 du Code judiciaire, du 19 mars 2010 fixant les délais pour conclure et date de fixation.

Vu la notification de cette ordonnance par plis judiciaires aux parties.

Vu les conclusions de la partie intimée reçues au greffe le 12 mai 2010 ;

Vu les conclusions de la partie appelante reçues au greffe le 29 juin 2010 ;

Entendu les parties, en leurs dires et moyens, à l'audience publique du 18 novembre 2010 ;

Entendu le Ministère public en la lecture de son avis écrit déposé à l'audience publique du 16 décembre 2010, auquel aucune des parties n'a répliqué ;

RECEVABILITE

L'appel, introduit par requête reçue au greffe de la Cour le 29 janvier 2010 à l'encontre d'un jugement prononcé le 23 décembre 2009 et notifié au requérant le 31 décembre 2009, est recevable.

FONDEMENT

I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA CAUSE

1. Monsieur B. bénéficie d'allocations de chômage depuis le 20 mars 1989.

Dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi, il est convoqué à un premier entretien le 22 septembre 2008. Cet entretien concerne la période d'évaluation du 22 septembre 2007 au 21 septembre 2008.

Au terme de cet entretien, le rapport conclut à une évaluation négative

(« *pas de recherches suffisantes sur la période évaluée* ») et un premier contrat est conclu le 22 septembre 2008.

Le rapport d'entretien précise qu'il a été constaté que :

« attestations de présentations (certaines dates sont corrigées) et copies d'enveloppes timbrées chez différents employeurs ; les envois d'octobre 2007 et novembre 2007 sont timbrés de timbres édités en 2008 ».

A cet égard, l'intéressé a déclaré « *avoir consciemment fourni de fausses preuves de recherche d'emploi en vue d'obtenir une évaluation positive* ».

Entendu le 5 novembre 2008 sur la production de faux documents à l'entretien du 22.09.2008, Monsieur B. déclare :

« Comme je le reconnais, j'ai établi mes recherches d'emploi tardivement du fait que mon papa est décédé fin décembre 2007 des suites d'une longue maladie. J'étais très affecté moralement et n'ai pas eu le temps de respecter tous les termes de mon contrat. Je reconnais avoir agi naïvement et sans en mesurer les conséquences. J'ai signé un nouveau contrat le 22/09/08 pour 4 mois et je fais un maximum de démarches pour répondre à la demande de l'ONEm à l'issue du contrat. Je vis seul et vous demande votre compréhension dans votre décision ».

2. Par décision du 18 novembre 2008, l'ONEm décide d'exclure Monsieur B. du droit aux allocations à partir du 24 novembre 2008 en application de l'article 155, al. 1^{er} de l'AR du 25.11.1991 et ce « *pendant une période de 52 semaines, dont 4 semaines avec sursis, parce que vous avez fait intentionnellement usage de documents inexacts afin d'obtenir des allocations auxquelles vous n'aviez pas droit (articles 155 et 157 bis § 2 de l'arrêté royal précité). L'exclusion effective pour une période de 48 semaines prend cours le 24.11.2008* ».

3. Par un recours, déposé au greffe du tribunal du travail de Mons, le 11 février 2009, Monsieur B. conteste cette décision.

Par le jugement entrepris du 23 décembre 2009, le tribunal du travail de Mons :

- Déclare le recours fondé ;
- Annule la décision attaquée ;
- Condamne l'ONEm aux frais et dépens de l'instance.

Les premiers juges, s'inspirant de l'avis du Ministère public, considèrent que :

- Il ne peut être fait application de l'article 155 de l'A.R. du

25.11.1991 dès lors que les documents n'ont pas été utilisés pour obtenir des allocations indues mais pour faire en sorte que l'évaluation de la recherche d'emploi soit positive.

- La sanction à infliger porte sur l'évaluation de la recherche d'emploi du demandeur. Si des documents inexacts ont été utilisés, l'évaluation est négative et impose la conclusion d'un contrat d'activation, lequel a été signé le 22 septembre 2008. Une sanction ne pouvait être prononcée que si ce contrat avait été refusé.

L'ONEm interjette appel de ce jugement.

II. SAISINE DE LA COUR – POSITION DES PARTIES

1. L'ONEm sollicite la réformation du jugement entrepris considérant que :

- Les deux conditions d'application de l'article 155 de l'AR du 25.11.1991 sont remplies, à savoir, d'une part, l'usage de documents inexacts et, d'autre part, le but d'obtenir ou de conserver des allocations.
- Le fait que des mesures particulières soient prévues aux articles 59bis et suivants de l'AR en cas d'évaluation négative du 1^{er} contrat d'activation n'empêche pas l'application de la sanction prévue à l'article 155 de l'AR. Les articles 59bis et suivants de l'AR relèvent des conditions d'octroi des allocations de chômage, tandis que l'article 155 de l'AR renvoie à une sanction administrative attachée à un comportement distinct.

2. L'intimé sollicite à titre principal la confirmation du jugement querellé, considérant qu'il ne peut être question d'infliger la sanction administrative prévue à l'article 155 de l'AR du 25.11.1991 que dans l'hypothèse où le chômeur produit des documents dans l'intention spéciale d'obtenir des allocations de chômage indues.

A titre subsidiaire, il demande de limiter la mesure d'exclusion à un avertissement et encore plus subsidiairement, à la sanction minimale de 27 semaines assorties d'un sursis complet ou partiel.

III. DISCUSSION – EN DROIT

L'article 155 de l'AR du 25.11.1991 dispose :

« Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 27 semaines au moins et 52 semaines au plus le chômeur qui fait usage :

1° de documents inexacts aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit;

2° d'une fausse marque de pointage

(...) ».

Lors de son premier entretien, le chômeur est invité à justifier sa recherche active d'un emploi au cours des 12 mois précédant l'entretien. L'article 59quater de l'AR du 25.11.1991 énonce alors que :

« § 4. Si le directeur constate que le chômeur a fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation positive, immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation ou au plus tard dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'entretien. Le chômeur est également informé qu'il sera convoqué à un nouvel entretien d'évaluation au plus tôt à l'expiration d'un délai de 16 mois prenant cours le lendemain du présent entretien ou ultérieurement, lorsque les conditions visées à l'article 59bis seront à nouveau réunies.

[...]

§ 5. Si le directeur constate que le chômeur n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation négative, immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation ou au plus tard dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'entretien. Le chômeur est en outre invité à souscrire un contrat écrit dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants. [...].

Le chômeur est informé qu'au plus tôt à l'expiration d'un délai de 4 mois prenant cours le lendemain de la signature du contrat, il sera à nouveau convoqué à un entretien visant à évaluer son comportement de recherche active d'emploi et le respect de l'engagement qu'il a souscrit dans le contrat écrit visé à l'alinéa 1er. [...] »

*

Tout d'abord, comme le relève le Ministère public, les manquements donnant lieu à application de l'article 59quater, § 5, de l'AR du 25.11.1991 et de l'article 155 du même AR sont distincts : l'article 59quater, § 5, est attaché au déploiement d'efforts insuffisants au cours des 12 derniers mois tandis que l'article 155 l'est, lui, à la production de documents inexacts.

Par ailleurs, contrairement à ce que semblent considérer les premiers juges, la signature d'un contrat au terme d'une évaluation négative n'est pas « *une sanction* » au même titre que celle contenue à l'article 155 de l'AR du 25.11.1991. En réalité, l'objectif des dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel que modifié notamment par l'arrêté royal du 4 juillet 2004 « *portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi* » était notamment de responsabiliser les chômeurs, dans leur recherche d'emploi. Juridiquement, cette responsabilisation s'est traduite par la technique contractuelle (en ce sens C.T. Mons, 9^{ème} chambre, 11 décembre 2008, R.G. 20.623, juridat.be).

Enfin, comme le relève également le Ministère public, dans son avis écrit, en déposant des documents inexacts, l'intimé tentait d'obtenir une

évaluation positive et par voie de conséquence, des allocations dans des conditions dans lesquelles il n'aurait en réalité pu y prétendre.

En effet, :

- Si le chômeur a accompli des efforts suffisants de recherche d'emploi et que l'évaluation est positive, l'arrêté royal impose au directeur de maintenir le bénéfice des allocations sans la signature d'un contrat d'activation ; il n'est pas question d'opportunité.
- Par contre, l'évaluation négative des efforts a pour conséquence que le maintien des allocations de chômage est subordonné à la signature du contrat et sera ensuite conditionné par le respect des engagements pris dans celui-ci. Il est ainsi acquis que l'évaluation juridique négative est une décision qui a des effets juridiques pour le chômeur.

(J.F. NEVEN et E. DERMINE, « *Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi* », in *Actualités de droit social*, CUP, Anthémis, 2010, pp.88 et 109).

La finalité poursuivie par l'intimé était donc directe et immédiate : percevoir, et ce, dès le lendemain de l'entretien tenu le 22 septembre 2008, des allocations de chômage de manière automatique, sans être soumis à la condition de signature d'un contrat. L'intimé a donc bien produit des documents inexacts « *aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit* ».

L'application de l'article 155 de l'AR du 25.11.1991 est justifiée.

*

Quant à la hauteur de la sanction, la fourchette proposée se situe entre 27 semaines et 52 semaines.

En l'espèce, l'ONEm a opté pour la sanction maximale de 52 semaines, assortie d'un sursis partiel de 4 semaines et ce, « *vu la gravité des faits* ».

S'il est évident que la production de documents inexacts, voire même en l'espèce, falsifiés, constitue un manquement grave, il n'en demeure pas qu'il y a lieu de tenir compte du fait qu'il s'agit d'un comportement délictueux isolé perpétré dans un contexte familial difficile ainsi que de l'absence d'antécédents.

Tenant compte de ces éléments, la Cour estime qu'une sanction moyenne de 40 semaines est justifiée.

Par ailleurs, l'amendement dont a fait preuve par la suite l'intimé dans le cadre de l'exécution de ses obligations – amendement non contesté par l'ONEm - permet d'assortir cette sanction d'un sursis partiel de 20 semaines.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

Ecartant toutes conclusions autres,

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

Statuant contradictoirement;

Vu l'avis écrit en grande partie conforme de Monsieur Ch. VANDERLINDEN, Substitut général ;

Déclare l'appel recevable et en grande partie fondé.

Réforme le jugement entrepris en ce qu'il déclare le recours fondé et annule la décision attaquée.

Emendant, déclare le recours originaire de l'actuel intimé fondé uniquement dans la mesure ci-après : limite la mesure d'exclusion contenue dans la décision querellée du 18 novembre 2008 à 40 semaines, dont 20 semaines avec sursis.

Condamne l'ONEm aux frais et dépens de l'instance d'appel s'il en est.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 17 février 2011 par la 5^{ème} Chambre de la Cour du travail de Mons, où siégeaient :

Madame P. CRETEUR, Conseiller président la Chambre,
Monsieur P. DUPONT, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur G. POTIER, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Madame C. TONDEUR, Greffier,

qui en ont préalablement signé la minute.