



N° 2011/
4^{ème} chambre

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 2 MARS 2011

R.G. 2010/AM/118

Sécurité sociale des travailleurs salariés – Allocations de chômage – Procédure du suivi du comportement de recherche active d'emploi du chômeur – Articles 59 bis à nonies de l'AR du 25 novembre 1991 – Production de fausses candidatures à des employeurs potentiels lors du second entretien d'évaluation à la suite de la conclusion du premier contrat d'activation – Article 155 de l'AR du 25 novembre 1991 – Exclusion du droit aux allocations de chômage en raison de la production de faux documents en vue de se faire octroyer des allocations auxquelles le chômeur ne pouvait prétendre.

Article 580,2° du Code judiciaire

Arrêt contradictoire, définitif.

EN CAUSE DE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI,

Appelant, comparaissant par son conseil,
Maître HERREMANS, avocat à Mont-sur-
Marchienne ;

CONTRE

Monsieur P.A.,

Intimé, représenté par Monsieur ROBERT,
délégué syndical porteur d'une procuration.

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

R.G. 2010/AM/118

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

Vu, en original, l'acte d'appel établi en requête déposé au greffe de la Cour le 18 mars 2010 et visant à la réformation d'un jugement contradictoire rendu le 24 février 2010 par le Tribunal du travail de Mons, section de Mons ;

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire prise en application de l'article 747, § 2, du Code judiciaire rendue le 19 mai 2010 et notifiée à la même date aux parties ;

Vu, pour l'ONEm, les conclusions déposées au greffe le 23 septembre 2010 ;

Entendu le conseil de l'ONEm et le mandataire de Monsieur P.A., en leurs dires et moyens, à l'audience publique du 1^{er} décembre 2010 ;

Entendu le Ministère public en son avis écrit déposé à l'audience publique du 5 janvier 2011 auquel aucune des parties n'a répliqué ;

Vu le dossier administratif de l'ONEm.

RECEVABILITE DE LA REQUETE D'APPEL :

La requête d'appel, introduite dans les formes et délais légaux, est recevable.

ELEMENTS DE LA CAUSE ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE :

Il résulte des éléments issus du dossier administratif de l'ONEm que Monsieur P.A., né le1985, est titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire (2^{ème} degré technique et art), en secrétariat et travail de bureau.

Il émarge au chômage depuis le 17 octobre 2005 et perçoit des allocations de chômage au taux cohabitant fixées à 345,54 € par mois.

Monsieur P.A. a été invité à se présenter à un premier entretien avec le facilitateur fixé au 10 décembre 2007 en vue d'évaluer ses efforts de réinsertion sur le marché du travail au cours de la période s'étendant du 10 juin 2006 au 9 décembre 2007 (article 59 quater, § 3, de l'AR du 25/11/1991).

L'évaluation étant négative, Monsieur P.A. signa un premier contrat conclu le 10 décembre 2007 dans le cadre duquel il s'engagea à mener des actions concrètes au cours des prochains mois soit :

- recontacter le service régional de l'emploi (FOREM) dans les 30 jours en vue d'examiner avec ce service son projet professionnel, ses possibilités de formation et ses possibilités d'accompagnement ;
- réaliser un curriculum vitae et une lettre de motivation-type avec l'aide des services du Forem ou d'une ASBL compétente en la matière ;
- présenter spontanément sa candidature et s'inscrire avant le 10 janvier 2008 auprès de 2 bureaux d'interim, de sélection ou de recrutement et répondre aux offres d'emplois proposées. Prendre contact avec les bureaux dans lesquels il est inscrit au minimum une fois par mois ;
- présenter spontanément sa candidature auprès de 3 entreprises et/ou organisations au moins chaque mois.

Le 28 octobre 2008, se tint le second entretien portant sur la période s'étendant du 11 décembre 2007 au 27 octobre 2008.

La facilitatrice de l'ONEm constata que Monsieur P.A. n'avait pas respecté le premier contrat conclu le 10 décembre 2007 et qu'il avait déclaré « avoir consciemment fourni de fausses preuves de recherche d'emplois en vue d'obtenir une évaluation positive ».

La facilitatrice en conclut que l'évaluation était négative de telle sorte qu'un second contrat d'activation fut signé le 28 octobre 2008.

L'article 59 quinquies, § 5, de l'AR du 25 novembre 1991 prévoit que le chômeur qui souscrit au second contrat d'activation fait, en outre, l'objet d'une mesure temporaire de privation des allocations conformément aux dispositions des §§ 6 et 7 (suspension totale ou partielle, selon le cas, à concurrence de 4 mois maximum).

Cette mesure est automatique et non soumise au pouvoir d'appréciation du directeur du bureau de chômage.

En l'espèce, l'ONEm ne notifia pas à Monsieur P.A. de décision administrative sur pied des dispositions de l'article 59 quinquies, § 5, mais convoqua, par courrier recommandé du 31 décembre 2008, Monsieur P.A. aux fins « qu'il donne plus d'explications » au problème relatif à la « fourniture consciente de fausses preuves de recherche d'emplois en vue d'obtenir une évaluation positive » : Monsieur P.A. a, en effet, joint aux lettres de candidature produites dans le cadre du second entretien d'évaluation, 7 candidatures qu'il reconnaissait n'avoir jamais adressées à ces employeurs potentiels.

Auditionné le 12 janvier 2009 et ce avant qu'il ne soit statué sur son droit aux allocations de chômage, Monsieur P.A. déclara en substance ce qui suit : *« Je confirme mes déclarations. Néanmoins, les candidatures litigieuses n'ont pas été envoyées simplement par oubli et non dans une intention frauduleuse. En effet, même sans l'envoi de ces candidatures, je remplissais largement mon contrat de recherche d'emploi pour le 2^{ème} entretien. Je suis de bonne foi et c'est sans intention frauduleuse, que mon*

dossier a été présenté au facilitateur ».

Par décision du 3 février 2009, l'ONEm décida d'exclure Monsieur P.A. du droit aux allocations de chômage à partir du 9 février 2009 en application de l'article 155, alinéa 1^{er}, de l'AR du 25 novembre 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 09/02/2009 ».

Monsieur P.A. contesta cette décision par requête déposée au greffe du Tribunal du travail de Mons le 18 février 2009.

Aux termes du jugement dont appel, le Tribunal du travail de Mons annula la décision administrative querellée sur base de la motivation suivante :

- sur les 35 postulations produites lors du second entretien d'évaluation, seulement 7 n'avaient pas été adressées ;
- les 28 postulations qui pouvaient être prises en considération sont considérées comme insuffisantes et pouvaient seulement entraîner la conclusion d'un second contrat et une suspension des allocations de 4 mois ;
- l'usage de faux documents ayant conduit à l'exclusion litigieuse n'est pas établi ;
- la présomption d'innocence, l'obligation de loyauté de l'administration n'ont pas été respectées de même que n'ont pas été assurées les garanties auxquelles peut prétendre toute personne dans un état de droit.

A noter, toutefois, que le 23 décembre 2008, Monsieur P.A. a introduit une demande d'examen médical : celui-ci fut pratiqué le 14 janvier 2009 par le médecin agréé de l'ONEm qui conclut à une inaptitude temporaire de plus de 33 % depuis le 23 décembre 2008 jusqu'au 31 décembre 2010.

Cette reconnaissance entraîne la suspension de la procédure d'activation pour l'avenir (absence de convocation au troisième entretien d'évaluation du second contrat d'activation) mais n'a pas d'incidence sur la procédure d'activation antérieure à la date de prise de cours de l'inaptitude temporaire.

L'ONEm interjeta appel de ce jugement.

GRIEFS ELEVES A L'ENCONTRE DU JUGEMENT QUERELLE :

Par sa requête d'appel, l'ONEm estime que les deux conditions de l'application de l'article 155 de l'AR du 25 novembre 1991 sont remplies à savoir, d'une part, l'usage de documents inexacts qui n'est pas contesté mais encore, d'autre part, la volonté d'obtenir ou de conserver des allocations.

Concernant cette seconde condition, l'ONEm soutient qu'il suffit de constater que tel était l'objectif poursuivi par le chômeur, à savoir la conservation d'allocations puisqu'il s'agissait d'éviter une exclusion du bénéfice des allocations. La conservation d'allocations était par conséquent bien l'objectif direct poursuivi par l'intéressé en falsifiant ses preuves de recherches d'emploi.

L'ONEm ajoute que ce n'est pas l'administration mais bien le chômeur qui a manqué de loyauté en produisant de fausses recherches d'emploi ; de son aveu même, les 7 postulations querellées n'ont pas été adressées. Ce fait est donc établi.

De plus, conformément à l'article 144, § 1^{er}, de l'AR du 25 novembre 1991, préalablement à la décision de l'exclusion du droit aux allocations, l'intéressé a été entendu en ses moyens de défense, le 12 janvier 2009 ; un procès-verbal d'audition a été dressé à cette occasion.

D'autre part, l'ONEm fait grief au premier juge d'avoir relevé qu'aucun élément du dossier ne permettait de vérifier les circonstances dans lesquelles cette situation avait été mise en lumière. Cette affirmation dénature, selon l'ONEm, les faits propres à la cause dès lors que :

- il est établi sans contestation possible que les 7 postulations litigieuses n'ont pas été adressées puisque Monsieur P.A. l'a confirmé à deux reprises (à savoir lors du second entretien d'évaluation du 28 octobre 2008 et lors de son audition du 12 janvier 2009) ;
- les circonstances dans lesquelles cette situation a été mise en lumière ressortent du dossier administratif : il suffit de lire, à cet effet, le rapport du second entretien aux termes duquel il est indiqué que « l'intéressé déclare ne pas avoir envoyé toutes ses candidatures ».

Par ailleurs, l'ONEm estime encore que la circonstance selon laquelle des mesures particulières sont prévues aux articles 59 bis et suivants de l'arrêté royal en cas d'évaluation négative du premier contrat d'activation n'empêche en rien l'application de la sanction prévue à l'article 155 de l'arrêté royal. Les articles 59 bis et suivants de l'arrêté royal relèvent des conditions d'octroi des allocations de chômage tandis que l'article 155 de l'arrêté royal renvoie à une sanction administrative attachée à un comportement distinct du simple défaut de recherche active d'un emploi. Il s'agit de sanctionner le fait pour l'intéressé d'avoir volontairement falsifié des documents destinés à permettre de vérifier s'il répondait toujours aux conditions d'octroi des allocations.

L'ONEm sollicite la réformation du jugement dont appel et le rétablissement de la décision administrative en toutes ses dispositions.

POSITION DE MONSIEUR P.A. :

Monsieur P.A. sollicite la confirmation du jugement dont appel.

A titre subsidiaire, Monsieur P.A. postule que la sanction administrative

soit limitée à un avertissement et, à titre plus subsidiaire, à 27 semaines assortie d'un sursis complet ou partiel.

DISCUSSION – EN DROIT :

I. Analyse du fondement de la requête d'appel

Dans le cadre de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emplois, il est apparu que Monsieur P.A. a produit de fausses preuves de recherche d'emplois : en effet, il a fourni des copies d'enveloppes timbrées correspondant à des lettres de candidature prétendument envoyées durant la période s'étendant du 11 décembre 2007 au 27 octobre 2008.

Or, il a déclaré à la facilitatrice de l'ONEm, lors du second entretien qui eut lieu le 28 octobre 2008 et qui portait sur l'évaluation de ses efforts de recherche active d'emploi à la suite du premier contrat d'activation conclu le 10 décembre 2007, qu'il n'avait pas adressé 7 des 35 candidatures présentées à l'appui de son audition aux employeurs potentiels suivants : Euro Center le 10/7/2008, Multipharma le 20/9/2008, Mercedes Benz le 5/4/2008, Ducati le 25/2/2008, la Manufacture du verre le 18/1/2008, Cora le 15/12/2007 et Colruyt le 12/1/2008.

Lors de son audition du 12 janvier 2009, Monsieur P.A. a confirmé ses déclarations antérieures, et n'a nullement cherché à réfuter les accusations portées à son encontre, se bornant simplement à faire état d'un oubli dans son chef.

Dès lors, il est incontestablement établi que ces documents déposés, lors du second entretien d'évaluation avec le facilitateur, constituent des faux.

L'article 155 de l'AR du 25 novembre 1991 dispose quant à lui que :

« 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 deuxième entretien, le chômeur est convoqué par le directeur du chômage afin d'évaluer les efforts fournis pour s'insérer sur le marché de l'emploi conformément aux engagements pris (article 59 quinquies de l'AR du 25 novembre 1991).

Comme l'observe avec pertinence Monsieur le Premier Avocat général, les manquements donnant lieu à application de l'article 59 quinquies de l'AR du 25 novembre 1991 et de l'article 155 du même arrêté royal sont distincts dès lors que :

- a) l'article 59 quinquies, § 5, de l'AR du 25 novembre 1991 s'attache au respect des engagements souscrits dans le cadre du premier contrat d'activation et, en cas d'évaluation négative du premier

contrat, sanctionne le chômeur par une privation temporaire de ses allocations de chômage conformément aux dispositions des §§ 6 et 7 dudit article 59 quinquies ;

- b) l'article 155 de l'AR du 25 novembre 1991 sanctionne, quant à lui, la production de documents inexacts dans le but d'obtenir des allocations indues même si cet indu n'est pas effectif, sans que ledit article n'en précise la raison ni n'exige que l'indu éventuel soit immédiat. Ce peut donc être, non seulement, parce que l'ONEm a découvert la supercherie mais, aussi, parce que le chômeur ne remplit pas les autres conditions d'octroi ou, encore, parce que les documents inexacts n'aboutissent pas immédiatement ou n'aboutiront pas nécessairement plus tard à une suppression temporaire ou définitive, totale ou partielle des allocations.

En outre, l'application de l'article 155 ne dépend pas du montant plus ou moins important de l'indu et donc de l'absence d'indu.

Dans le cadre du premier entretien d'évaluation, le dépôt de fausses attestations de recherche d'emplois peut éventuellement avoir pour effet d'éviter non seulement et simplement une évaluation négative mais aussi une exclusion future possible en cas de nouvelle évaluation négative à laquelle le chômeur a voulu échapper. Dans le cadre du deuxième entretien d'évaluation, comme en l'espèce, le dépôt de fausses attestations de recherche d'emploi permet d'éviter une suspension immédiate totale ou partielle de 4 mois ainsi que la signature d'un deuxième contrat d'activation.

En l'espèce, il est acquis que Monsieur P.A. avait un intérêt évident à produire, à l'appui de son dossier, les 7 candidatures non adressées aux employeurs potentiels : en effet, l'évaluation du premier contrat d'activation couvrait une période de dix mois (10/12/07 – 27/10/08) au cours de laquelle Monsieur P.A. avait été invité à adresser trois candidatures minimum par mois (soit 30 au total).

Il apparaît évident qu'en excluant 7 candidatures litigieuses, Monsieur P.A. n'atteignait pas l'objectif lui assigné (soit 30 candidatures) puisque seules 28 candidatures pouvaient légitimement être prises en considération.

La démarche de Monsieur P.A. tendait, sans aucune contestation possible, à obtenir une évaluation positive et, ainsi, d'établir qu'il répondait à l'exigence de recherches d'emplois par 3 candidatures mensuelles minimum.

En ce cas, il ne devait pas conclure un second contrat et il échappait aux mesures temporaires de privation d'allocations. Au contraire, s'agissant d'une évaluation négative, il se serait vu soumettre le maintien de ses allocations à des taux réduits et subordonnés à la signature d'un contrat aux engagements divers dont l'exécution serait vérifiée quatre mois plus tard. Il est, ainsi, acquis que l'évaluation juridique négative constitue une décision qui produit 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 du droit social, CUP,

Anthémis, 2010, pp 88 et 109). En déposant des documents inexacts, Monsieur P.A. a donc tenté d'obtenir des allocations dans des conditions dans lesquelles il n'aurait en réalité pu y prétendre. Et la finalité poursuivie était, contrairement à ce qu'il avance, directe et immédiate : percevoir et ce, dès le lendemain de l'entretien tenu le 12 janvier 2009, des allocations ordinaires de manière « quasi-automatique » sans être soumis à la condition de signature d'un autre contrat, soit donc, indûment. Monsieur P.A. a donc bien produit des documents inexacts « aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit ».

Il s'impose de confirmer dans son principe la décision administrative querellée sous la seule émendation que l'exclusion du droit aux allocations doit être réduite à 27 semaines assortie d'un sursis partiel de 4 semaines et ce compte tenu de la spontanéité des aveux de fraude formulés par Monsieur P.A. et de l'absence de circonstances aggravantes dans son chef.

Le jugement dont appel doit être réformé dans toutes dispositions et l'appel de l'ONEm être fondé dans les limites visées supra.

PAR CES MOTIFS,

La Cour, statuant contradictoirement,

Ecartant toutes conclusions autres,

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

Vu l'avis écrit conforme de Monsieur le Premier Avocat général, G. VAN CEUNEBROECKE ;

Déclare la requête d'appel recevable et en grande partie fondée ;

Réforme le jugement dont appel en toutes ses dispositions ;

Confirme la décision administrative querellée notifiée par l'ONEm à Monsieur P.A. le 3 février 2009 sous la seule émendation que l'exclusion de ce dernier du droit aux allocations de chômage à partir du 9 février 2009, sur pied de l'article 155, alinéa 1, de l'AR du 25 novembre 1991, est limitée à 27 semaines et est assortie d'un sursis partiel de 4 semaines (article 157 bis) ;

Condamne, en application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, l'ONEm aux frais et dépens dus pour la procédure mue devant le Tribunal du travail non liquidés à défaut d'état et ceux de l'instance d'appel s'il en est.

Ainsi jugé et prononcé, en langue française, à l'audience publique du 2 mars 2011 par le Président de la 4^{ème} chambre de la Cour du travail de Mons, composée de :

Monsieur X. VLIEGHE, Conseiller président la Chambre,
Monsieur F. HENSGENS, Conseiller social au titre d'employeur,
Monsieur M. VANBAELEN, Conseiller social au titre de travailleur
ouvrier,
Madame V. HENRY, Greffier,

qui en ont préalablement signé la minute.