# Cour de cassation: Arrêt du 9 juin 2008 (Belgique). RG S.07.0113.F

* Date : 09-06-2008
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20080609-5
* Numéro de rôle : S.07.0113.F

N° S.07.0113.F
CAISSE AUXILIAIRE DE PAIEMENT DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE, établissement public dont le siège est établi à Saint-Josse-ten-Noode, rue de Brabant, 62,
demanderesse en cassation,
représentée par Maître Lucien Simont, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile,
contre
V. V.,
défenderesse en cassation.
La procédure devant la Cour
Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 6 septembre 2007 par la cour du travail de Bruxelles.
Le conseiller Philippe Gosseries a fait rapport.
L'avocat général délégué Philippe de Koster a conclu.
Le moyen de cassation
La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :
Dispositions légales violées
- article 149 de la Constitution ;
- articles 17 et 18bis de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social (ci-après, également citée en abrégé la charte) ;
- articles 24, § 2, 2°, 26, alinéa 1er, 142 (dans sa version actuelle et dans sa version antérieure à sa modification par l'arrêté royal du 6 février 2003, entré en vigueur le 1er avril 2003), 160, § 1er, alinéa 2, 164, 166, 167,
§§ 1er, alinéa 1er, 3° et 4°, et 2, alinéas 1er et 2, et 169, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.
Décisions et motifs critiqués
L'arrêt déclare l'appel formé par la demanderesse non fondé et confirme le jugement entrepris qui avait dit pour droit n'y avoir lieu à rembourser le montant des allocations de chômage perçues durant la période s'étendant du 1er septembre 2002 au 31 janvier 2003 aux motifs que
« L'article 160, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que : [...] ;
L'article 167, § 2, 3°, du même arrêté royal reprend ce principe en disposant que : [...] ;
L'article 167, § 2, 4°, de cet arrêté royal prévoit, quant à lui, que : [...] ;
S'agissant à présent de l'article 167, § 1er, 4°, de l'arrêté royal du
25 novembre 1991, la cour du travail ne peut que partager l'avis donné à l'audience publique du 7 juin 2007 par madame le premier avocat général Bonheure, qui soulignait combien le raisonnement de [la demanderesse] était bizarre lorsqu'elle considérait que, bien qu'ayant commis une faute (ce que [la demanderesse] ne conteste nullement), cette faute ne pouvait être considérée comme exclusivement à l'origine du rejet des paiements par l'Office national de l'emploi ;
(La demanderesse) considère, en effet, que le rejet des dépenses par l'Office national de l'emploi est surtout dû au fait que [la défenderesse] était sans droit pour percevoir une allocation du code 54 [...] ;
En l'espèce, [la demanderesse] ne démontre nullement que quelqu'un d'autre qu'elle-même aurait commis une erreur (en fait ou en droit) en cette cause (certainement pas [la défenderesse]) pour écarter l'application de l'article 167, § 2, 4° (voir supra pour le texte de cette disposition), au profit du 3° qui prévoit expressément que les organismes de paiement sont responsables des paiements effectués en ne se conformant pas aux dispositions légales et réglementaires. En effet, le paragraphe 2 de l'article 167 précité prévoit que, dans l'hypothèse visée à l'article 167, § 1er, 3°, 'l'organisme de paiement peut poursuivre à charge du chômeur la récupération des sommes payées indûment'. Cette même disposition dispose que, dans le cas visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 4°, 'l'organisme de paiement ne peut pas poursuivre la récupération des sommes payées à charge du chômeur' ;
Au vu des éléments qui précèdent, la cour [du travail] considère que l'appel n'est pas fondé et ce, que l'on se fonde sur les dispositions de la charte de l'assuré social (article 17) ou sur l'article 167, § 1er, de l'arrêté royal du
25 novembre 1991 ».
Griefs
Première branche
Lorsqu'une institution de sécurité sociale a pris une décision d'octroi d'une prestation et qu'il est constaté que cette décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, cette institution prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet et ce, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription (article 17, alinéa 1er, de la charte).
Sans préjudice de l'article 18, 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 reconnu initialement (article 17, alinéa 2, de la charte).
Cet article 17 de la charte fait partie de la sous-section 3, intitulée « Révision », de la section 2, « Décision et exécution sans délai », du chapitre III, intitulé « Procédure d'octroi », de la charte et vise donc les décisions d'octroi de prestations de sécurité sociale.
Or, en matière d'assurance des travailleurs contre le risque du chômage, les décisions d'octroi de ces prestations sont prises par le directeur du bureau du chômage de l'Office national de l'emploi (article 142 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
Les organismes de paiement, tels que la demanderesse, n'ont pour mission que de payer au travailleur les allocations et les autres prestations qui lui reviennent, sur la base des indications mentionnées sur la carte d'allocations visée à l'article 146 et en se conformant aux dispositions légales et réglementaires (article 24, § 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).
Cette obligation est réitérée à l'article 160, § 1er, alinéa 2, du même arrêté royal, qui prévoit que l'organisme de paiement paie les allocations en se conformant aux dispositions légales et réglementaires.
En vertu de l'article 26, alinéa 1er, de cet arrêté royal, les organismes de paiement sont responsables des sommes qui leur sont avancées par l'Office pour le paiement des allocations et doivent en justifier l'emploi. Les dépenses effectuées par les organismes de paiement sont ainsi vérifiées par l'Office selon la procédure précisée à l'article 164 de ce même arrêté royal.
L'article 18bis de la charte prévoit expressément que le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits, prise à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées, n'est pas considérée comme une nouvelle décision pour l'application des articles 17 et 18.
En application de cet article 18bis, l'article 166 de l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié par l'arrêté royal du 30 avril 1999, dispose en son deuxième alinéa que les décisions visées à l'alinéa 1er (savoir, les décisions visées à l'article 164) ne sont pas considérées comme de nouvelles décisions pour l'application des articles 17 et 18 de la charte.
Comme la demanderesse l'avait fait valoir dans sa requête d'appel : « Est ici visée la décision prise à la suite de la vérification par l'Office national de l'emploi des paiements faits au profit des chômeurs par les organismes de paiement et dont la matière est régie de façon extrêmement précise par les articles 164 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. En application de l'article 18bis de la charte, l'article 166, alinéa 2, de l'arrêté royal [du
25 novembre 1991] a donc considéré que les décisions résultant de la vérification des dépenses ne sont pas des décisions au sens des articles 17 et 18 de la charte ».
En effet, « les décisions visées à l'article 164 sont, notamment, celles qui rejettent en tout ou partie les dépenses faites par les caisses de paiement ».
Il ressort des pièces auxquelles la Cour peut avoir égard que la demanderesse a commis une erreur en payant à la défenderesse des allocations plus élevées que celles qui lui avaient été octroyées par une décision prise par le directeur du bureau du chômage de l'Office national de l'emploi.
L'arrêt décide que « l'on ne peut [...] affirmer que la charte de l'assuré social ne s'applique pas aux organismes de paiement » au motif que « l'on relèvera cependant que l'arrêté royal du 30 avril 1999 a été pris pour adapter l'arrêté royal du 25 novembre 1991 à la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social et qu'il a précisément modifié les articles 160 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatifs au paiement des allocations de chômage (et notamment l'article 167, § 2, mentionné ci-avant ) » et que l'appel de la demanderesse n'est pas fondé « [si] l'on se fonde sur les dispositions de la charte de l'assuré social (article 17) ».
Le fait que l'arrêté royal du 30 avril 1999 a été pris pour adapter l'arrêté royal du 25 novembre 1991 aux dispositions de la charte ne constitue pas une réponse au grief bien précis développé par la demanderesse selon lequel l'article 18bis de la charte, ainsi que l'article 166 pris en exécution de celui-ci, précisément par l'arrêté royal du 30 avril 1999, ont expressément exclu de l'application des articles 17 et 18 de la charte les décisions qui rejettent en tout ou partie les dépenses faites par les organismes de paiement.
En décidant que l'appel de la demanderesse n'est pas fondé « [si] l'on se fonde sur les dispositions de la charte de l'assuré social (article 17) » sans répondre à ce grief de la demanderesse pris de la non-applicabilité de l'article 17 aux décisions visées et des paiements qui se sont avérés erronés à la suite d'une telle décision, l'arrêt n'est pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution).
En appliquant l'article 17 de la charte à un paiement effectué par la demanderesse et entaché d'une erreur, alors que cette disposition vise les décisions d'octroi de prestations de sécurité sociale entachées d'une erreur, et en décidant qu'en vertu de cette disposition la demanderesse ne pouvait pas récupérer à charge du chômeur des sommes qui se sont avérées avoir été payées indûment à la suite d'une décision de vérification au sens des articles 164 et 166 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et 18bis de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, l'arrêt viole toutes les autres dispositions visées en cette branche (article 17 et 18bis de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, 24, § 2, 2°, 26, alinéa 1er, 142, 160, § 1er, alinéa 2, 164 et 166 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage).
Seconde branche
En vertu de l'article 24, § 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les organismes de paiement, tels que la demanderesse, ont notamment pour mission de payer au travailleur les allocations et les autres prestations qui lui reviennent sur la base des indications mentionnées sur la carte d'allocations visée à l'article 146 et en se conformant aux dispositions légales et réglementaires.
Cette obligation est réitérée à l'article 160, § 1er, alinéa 2, du même arrêté royal, qui prévoit que l'organisme de paiement paie les allocations en se conformant aux dispositions légales et réglementaires.
En vertu de l'article 26, alinéa 1er, de cet arrêté royal, les organismes de paiement sont responsables des sommes qui leur sont avancées par l'Office pour le paiement des allocations et doivent en justifier l'emploi.
Les dépenses effectuées par les organismes de paiement sont ainsi vérifiées par l'Office selon la procédure précisée à l'article 164 du même arrêté royal.
Lorsqu'un organisme de paiement a payé au chômeur des sommes auxquelles ce dernier n'avait pas droit, ces dépenses seront rejetées par l'Office, conformément à l'article 164 cité ci-avant.
Un tel rejet implique que les sommes concernées ne peuvent pas être imputées à la sécurité sociale et que l'organisme de paiement subira les aléas de leur récupération.
L'article 167 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose en son paragraphe premier que l'organisme de paiement est notamment responsable 3° des paiement qu'il a effectués en ne se conformant pas aux dispositions légales et réglementaires et 4° des paiements qu'il a effectués et qui ont été rejetés ou éliminés par le bureau du chômage exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement, notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau du chômage en dehors du délai réglementaire.
La « responsabilité » de l'organisme de paiement en vertu de cette disposition n'implique pas que celui-ci doit prendre les sommes payées indûment à sa charge.
En effet, étant donné qu'en vertu de l'article 169, alinéa 1er, de ce même arrêté royal du 25 novembre 1991, « toute somme payée indûment doit être remboursée », l'organisme de paiement peut procéder à la récupération de toute somme payée indûment à charge du chômeur, notamment dans les cas visés au paragraphe 1er, 1° à 3°, de l'article 167 de ce même arrêté royal (article 167, § 2, alinéa 1er, de ce même arrêté royal).
En vertu de l'article 167, § 2, alinéa 2, de cet arrêté royal, la récupération à charge du chômeur ne peut pas être poursuivie dans le cas visé à l'article 167, § 1er, alinéa 1er, 4°, du même arrêté royal, savoir pour des paiements effectués et qui ont été rejetés ou éliminés par le bureau du chômage exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement, notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau du chômage en dehors du délai réglementaire.
Cette disposition vise l'hypothèse où, quant au fondement de son droit, le chômeur avait droit aux sommes qui lui furent octroyées mais dont le paiement a été rejeté par le bureau du chômage du seul fait (« exclusivement ») de la carence de l'organisme de paiement, comme, par exemple, dans l'hypothèse citée à l'article 167, § 1er, alinéa 1er, 4° in fine, lorsque l'organisme de paiement a dépassé les délais en vue de l'introduction des bordereaux de dépenses.
L'article 167, § 1er, alinéa 1er, 4°, pourrait également viser le cas où les dépenses sont rejetées parce que le chômeur n'avait pas droit aux allocations mais cela, en raison d'une faute ou d'une négligence exclusivement imputable à l'organisme de paiement.
En l'espèce, il ressort des constatations de l'arrêt ainsi que des pièces auxquelles la Cour peut avoir égard que :
- la défenderesse avait interrompu sa carrière professionnelle pendant un an pour l'éducation de son enfant ; dans un premier temps, l'Office national de l'emploi lui avait attribué un code sans tenir compte de ce fait pourtant dûment déclaré lors de l'introduction de sa demande ;
- après avoir rectifié son erreur, l'Office national de l'emploi a fixé de nouveaux codes ;
- après avoir constaté, lors de la vérification des comptes, que la demanderesse avait, par erreur, continué à payer les allocations selon le code initialement attribué, alors que la défenderesse n'y avait pas droit, l'Office national de l'emploi a rejeté ces dépenses effectuées par la demanderesse en faveur de la défenderesse ;
- la défenderesse n'avait donc, sur le fond, pas droit, à charge de la sécurité sociale, aux allocations plus élevées qui lui avaient été payées erronément, parce qu'elle ne remplissait pas les conditions légales pour y avoir droit.
L'arrêt décide qu'en application de l'article 167, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, la demanderesse ne pouvait pas procéder à la récupération de l'indu, à défaut d'avoir démontré que quelqu'un d'autre qu'elle-même aurait commis une erreur, en fait ou en droit, en cette cause, et que, partant, les dépenses avaient été rejetées « exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement » au sens de l'article 167, § 1er,
alinéa 1er, 4°, de ce même arrêté royal.
Dans la mesure où les paiements effectués ont été rejetés en raison du fait que la défenderesse ne remplissait pas les conditions légales pour avoir droit aux allocations de chômage au code initialement attribué, ce rejet n'est pas intervenu « exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence » imputable à la demanderesse, de sorte que l'arrêt n'a pu légalement décider qu'en application des articles 167, §§ 1er, alinéa 1er, 4°, et 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, la demanderesse ne pouvait pas procéder à la récupération des sommes payées indûment à la défenderesse (violation des articles 167, §§ 1er, alinéa 1er, 4°, 2, alinéa 2, et 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).
A tout le moins, à défaut d'avoir constaté que le fait pour la défenderesse de ne pas remplir les conditions légales pour avoir droit aux allocations de chômage au code initialement attribué trouve « exclusivement » sa cause dans une « faute ou négligence » de la demanderesse, l'arrêt n'a pu légalement décider qu'en application des articles 167, §§ 1er, alinéa 1er, 4°, et 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, la demanderesse ne pouvait pas procéder à la récupération des sommes payées indûment à la défenderesse (violation des articles 167, §§ 1er, alinéa 1er, 4°, 2, alinéa 2, et 169, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).
En excluant la possibilité pour la demanderesse de récupérer l'indu, alors qu'il s'agissait d'un paiement qu'elle avait effectué « en ne se conformant pas aux dispositions légales et réglementaires », notamment en prenant en compte un autre code que celui attribué par l'Office national de l'emploi, l'arrêt viole également l'article 167, §§ 1er, alinéa 1er, 3°, et 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui autorisent la récupération de telles sommes à charge du chômeur, ainsi que l'article 169, alinéa 1er, de ce même arrêté royal, qui impose la récupération de toute somme payée indûment, ainsi que, pour autant que de besoin, toutes les autres dispositions de ce même arrêté royal visées en cette branche et afférentes à la mission légale d'un organisme de paiement, telle la demanderesse, dans le cadre de la réglementation du chômage (articles 24,
§ 2, 2°, 26, alinéa 1er, et 160, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).
La décision de la Cour
Quant à la première branche :
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 et ce, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.
Cet article dispose en son alinéa 2 que, sans préjudice de l'article 18, 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.
Il suit de ces dispositions qu'elles visent la révision, par une nouvelle décision, prise d'initiative par l'institution de sécurité sociale, de décisions d'octroi de prestations entachées d'une erreur de droit ou matérielle.
Aux termes de l'article 18bis de cette loi, le Roi détermine les régimes de sécurité sociale ou les subdivisions de ceux-ci pour lesquels une décision relative aux mêmes droits prise à la suite d'un examen de la légalité des prestations payées n'est pas considérée comme une nouvelle décision pour l'application des articles 17 et 18.
En exécution de cette disposition, l'article 166, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié par l'arrêté royal du 30 avril 1999, dispose que les décisions visées à l'article 164 de cet arrêté ne sont pas considérées comme de nouvelles décisions pour l'application des articles 17 et 18 de la charte.
Les décisions visées audit article 164 sont celles par lesquelles l'Office national de l'emploi, après vérification, rejette, en tout ou en partie, les dépenses effectuées par les organismes de paiement.
L'arrêt constate que, après que le directeur du bureau régional du chômage eut rectifié une erreur entachant une précédente décision d'octroi qu'il avait prise, la demanderesse a, par erreur, continué à payer à la défenderesse, après la prise d'effet de la nouvelle décision, des allocations de chômage auxquelles elle n'avait pas droit, que l'Office de l'emploi a rejeté ces dépenses et que la demanderesse poursuit contre la défenderesse la récupération de l'indu qui en résulte.
L'arrêt, pour dire n'y avoir lieu à cette récupération, « se fonde sur [...] l'article 17 [...] de la charte de l'assuré social » et considère « que l'on ne peut [...] affirmer que la charte [...] ne s'applique pas aux organismes de paiement » au motif que « l'arrêté royal du 30 avril 1999 a été pris pour adapter l'arrêté royal du 25 novembre 1991 à la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social et [...] a [...] modifié les articles 160 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatifs au paiement des allocations de chômage ».
En appliquant l'article 17 de la charte pour refuser à la demanderesse la récupération d'un paiement indu effectué par erreur et ayant donné lieu à une décision de rejet de dépenses de l'Office national de l'emploi, l'arrêt viole toutes les dispositions visées en cette branche du moyen, à l'exception de l'article 149 de la Constitution.
Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.
Quant à la seconde branche :
Aux termes de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, 4°, de l'arrêté royal du
25 novembre 1991, l'organisme de paiement est responsable des paiements qu'il a effectués et qui sont rejetés ou éliminés par le bureau du chômage exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement, notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau du chômage en dehors du délai réglementaire.
Le rejet d'une dépense est, au sens de cette disposition, exclusivement du à une faute ou à une négligence imputable à l'organisme de paiement lorsque le droit du travailleur aux allocations de chômage auxquelles correspond cette dépense existe indépendamment de cette faute ou de cette négligence.
L'arrêt, qui constate que le directeur du bureau du chômage a pris une décision excluant que la défenderesse eût droit aux allocations que la demanderesse a continué à lui payer par erreur et que les dépenses correspondant à ces allocations ont, pour cette raison, été rejetées par l'Office national de l'emploi, entraînant l'indu dont la demanderesse poursuit la récupération, n'a pu, sans violer l'article 167, § 1er, alinéa 1er, 4°, précité, refuser à celle-ci cette récupération au motif qu' « [elle] ne démontre nullement que quelqu'un d'autre qu'elle-même aurait commis une erreur en fait ou en droit ».
Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.
Par ces motifs,
La Cour
Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel ;
Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;
Vu l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamne la demanderesse aux dépens ;
Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.
Les dépens taxés à la somme de cent quatorze euros septante-sept centimes envers la partie demanderesse.
Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Claude Parmentier, les conseillers Didier Batselé, Daniel Plas, Christine Matray et Philippe Gosseries et prononcé en audience publique du neuf juin deux mille huit par le président de section Claude Parmentier, en présence de l'avocat général délégué Philippe de Koster, avec l'assistance du greffier Jacqueline Pigeolet.