

| |
|---|
| Numéro du répertoire 2021 / 246 |
| R.G. Trib. Trav. 18/2730/A |
| Date du prononcé 03 février 2021 |
| Numéro du rôle 2019/AL/362 |
| En cause de : FOREM C/ V. |

ExpéditionDélivrée à
Pour la partiele
C
JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-C

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

COVER 01-00001958956-0001-0019-01-01-1



+ Etudes de promotion sociale – demande de dispense
Compétence liée *versus* compétence discrétionnaire
Arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, article 94§1^{er}
al.1er

EN CAUSE :

L'OFFICE WALLON DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI, en abrégé FOREM, BCE n° 0236.363.165, dont les bureaux sont établis 6000 CHARLEROI, boulevard Joseph Tirou, 104, faisant élection de domicile en l'étude de son conseil Maître Hervé DECKERS, avocat à 4460 GRACE-HOLLOGNE, Liège Airport Business Park, Bâtiment 17, rue Saint-Exupéry, 17/11

Partie appelante, comparaisant par Maître Vincent DANAU, avocat, qui se substitue à Maître Hervé DECKERS, avocat à 4460 GRACE-HOLLOGNE, Liège Airport Business Park, Bâtiment 17, rue Saint-Exupéry, 17/11

CONTRE :

Madame V
, ci-après dénommée Madame V.

Partie intimée, comparaisant par Maître Raphaëlle MARCOURT, avocat à 4000 LIEGE, place de Bronckart, 1

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 02 décembre 2020, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 27 mai 2019 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 6^e chambre (R.G. 18/2730/A) ;

┌ PAGE 01-00001958956-0002-0019-01-01-4 ─┐



- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 20 juin 2019 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 21 juin 2019 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 18 septembre 2019 ;
- l'ordonnance rendue le 19 septembre 2019 sur pied de l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique de la chambre 2-A du 23 mars 2020 ;
- les conclusions principales d'appel de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 15 octobre 2019 ;
- les conclusions de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 29 novembre 2019 ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse d'appel de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 31 décembre 2019 ;
- les conclusions additionnelles valant conclusions de synthèse de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 31 janvier 2020 ;
- le dossier de pièces de la partie appelante, remis au greffe de la cour le 04 février 2020 ;
- la copie conforme de l'ordonnance présidentielle rendue le 17 mars 2020 pour situation de force majeure liée à la pandémie en cours ;
- l'ordonnance rendue le 25 mars 2020 sur pied de l'article 754 du Code judiciaire, fixant la cause pour plaidoiries à l'audience publique de la chambre 2-G du 11 septembre 2020 ;
- les avis de remise du 30 mars 2020 sur pied de l'article 754 du Code judiciaire, fixant la cause à l'audience publique du 11 septembre 2020 ;
- le dossier de pièces de la partie intimée, remis au greffe de la cour le 11 septembre 2020 ;
- les avis de remise du 14 septembre 2020 sur base de l'article 754 du Code judiciaire fixant la cause à l'audience publique de la chambre 2-C du 02 décembre 2020 ;
- la pièce du Ministère public, remise au greffe de la cour le 22 octobre 2020 ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse et le dossier de pièces de la partie appelante, remis au greffe de la cour le 19 novembre 2020.

Entendu les parties en leurs explications à l'audience publique du 02 décembre 2020.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Monsieur Matthieu SIMON, substitut de l'auditeur du travail de Liège, délégué à l'auditorat général près la cour du travail de Liège par l'ordonnance rendue par le Procureur général en date du 16 novembre 2020, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 10 décembre 2020.

Vu les répliques de la partie appelante, entrées au greffe le 28 décembre 2020.

PAGE 01-00001958956-0003-0019-01-01-4



I. LA DEMANDE ORIGINAIRES – LE JUGEMENT DONT APPEL – LES DEMANDES EN APPEL

I.1. La demande originaire

La demande originaire a été introduite par requête du 10.09.2018 et est dirigée contre une décision du FOREM datée du 06.08.2018 selon laquelle la dispense pour suivre une formation, un stage ou certaines études n'est pas accordée à Madame V. au motif qu'elle ne présente pas au moins 312 jours de chômage dans les 2 ans qui précèdent le début du cycle d'études qui fait l'objet de la demande.

La décision est motivée comme suit :

«Sur base des déclarations reprises dans le formulaire D94A du 03/08/2018, je vous informe que la dispense n'est pas accordée.

Conformément à l'article 94, §1er, al. 3, 3° de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant sur la réglementation du chômage et à la Circulaire Ministérielle du 24.07.2017 interprétative de l'article 94, §1er, §4 et 6 de l'arrêté royal du 25.11.1991, pour les demandes qui concernent de telles études, il se justifie d'appliquer des conditions de durée de chômage minimale semblables à celles prévues par l'article 93, relatif aux dispenses pour reprise d'études de plein exercice, à savoir au moins une année de chômage (312 allocations) dans les 2 ans qui précèdent le début du cycle d'études qui fait l'objet de la demande de dispense. Cette condition doit donc être rencontrée au début du cycle de formation».

Il est précisé que le refus de dispense n'interdit pas la poursuite de la formation tout en restant disponible sur le marché de l'emploi.

Madame V. invoque le fait que sa participation à la formation qui fait l'objet de la demande de dispense fait partie du plan d'action signé avec le FOREM.

Le FOREM invite le tribunal à statuer ce que de droit quant à la recevabilité de la demande et conclut à son non fondement.

I.2. Le jugement dont appel

Par jugement du 27.05.2019, le tribunal a dit le recours fondé, a annulé la décision litigieuse, a dit pour droit que Madame V. peut prétendre à la dispense pour suivre une formation, un stage ou certaines études à partir du 01.08.2018,

Il a condamné le FOREM aux dépens liquidés à 131,18€, soit l'indemnité de procédure.

Dans ses motifs, le tribunal retient une compétence discrétionnaire du FOREM, une erreur d'appréciation manifeste - soulignant que si Madame V. n'obtient pas la dispense pour la formation que son plan d'action avec le FOREM impose, elle perd le droit aux allocations de chômage - annule la décision litigieuse, se substitue au FOREM et accorde la dispense.



I.3. Les demandes et les moyens des parties en appel

I.3.1° - La partie appelante, le FOREM

Sur base de sa requête d'appel et du dispositif de ses conclusions de synthèse prises en appel, le FOREM demande à la cour de dire son appel recevable et fondé, de réformer le jugement dont appel et dire la demande originaire irrecevable ou à tout le moins non fondée.

Il invite la cour, si elle devait retenir une compétence liée dans l'application de l'article 94§1^{er}, al.1^{er} de de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, à déterminer le contenu des notions auquel cet article renvoie.

Il est demandé de statuer ce que de droit quant aux dépens.

I.3.2° - La partie intimée, Madame V.

Sur base du dispositif de ses conclusions de synthèse prises en appel, Madame V. demande à la cour de dire l'appel recevable mais non fondé, de confirmer le jugement dont appel en ce qu'il a dit pour droit qu'elle pouvait bénéficier de la dispense à la date du 1^{er} août 2018.

A l'audience du 2 décembre 2020, il a été acté que Madame V. renonçait à la demande de condamnation du FOREM à régulariser les montants auxquels elle est en droit de prétendre en conséquence de l'octroi de la dispense qui gèle la dégressivité du montant des allocations de chômage.

Les dépens sont liquidés à la somme de 131,18€ étant l'indemnité de procédure due pour chacune des deux instances.

II. LES FAITS

Madame V. est titulaire d'un C.E.S.S depuis 1995.

Elle a travaillé en qualité d'ouvrière durant une quinzaine d'années avant d'être déclarée définitivement inapte à exercer sa profession. Son contrat de travail a pris fin pour cause de force majeure.

En date du 1^{er} septembre 2017, Madame V. a introduit auprès du FOREM, via le formulaire D94A, une demande de dispense pour suivre une première année de formation d'aide familiale/aide-soignante, du 1^{er} septembre 2017 au 31 août 2018, auprès de l'Ecole de Promotion Sociale des Femmes Prévoyantes Socialistes (FPS) de Liège.

Les cours et activités comportent en moyenne au moins 20 heures par semaine et sont dispensés principalement du lundi au vendredi avant 17 heures sur un cycle de deux années.

La demande de dispense précisait qu'elle n'avait pas bénéficié d'au moins 312 allocations au cours des deux dernières années et que cette formation ne s'inscrivait pas dans son plan d'action individuel conclu avec les services du FOREM.



Par décision du 5 septembre 2017, le FOREM a refusé d'accorder à Madame V. la dispense sollicitée sur base de l'article 94, §1^{er} de l'Arrêté royal du 25 novembre 1991.

La décision était motivée comme suit : « *Sur base des déclarations reprises dans le formulaire D94A du 01/09/2017, je vous informe que la dispense ne vous est pas accordée. Pour prendre ma décision, j'ai tenu compte de la nature de la formation (elle s'étend sur plusieurs années et présente les caractéristiques d'études de plein exercice), de la durée de votre chômage et de votre parcours professionnel* ».

En date du 7 février 2018, Madame V. a réintroduit la même demande de dispense, via le même formulaire D94A.

La dispense était demandée pour la période du 5 février 2018 au 31 août 2018, pour suivre une formation d'aide familiale et aide-soignante.

La demande de dispense précisait que Madame V. n'avait pas bénéficié d'au moins 312 allocations au cours des deux dernières années.

Le FOREM a rejeté la demande de révision dès lors que Madame V. ne justifiait pas avoir reçu 312 allocations dans les deux ans précédant le début du cycle de formation.

En date du 16 juillet 2018, Madame V. a signé avec le FOREM un plan d'action individuel.

Le plan d'action individuel indiquait notamment comme objectif : « *Se former/évaluer ses compétences* », pour la date du 28 septembre 2018.

Deux moyens étaient déterminés pour poursuivre cet objectif :

- Participer à une formation avec comme commentaire : 2^e Année d'aide familiale au FPS, pour le 28 septembre 2018

- S'informer sur la possibilité d'une dispense d'études avec comme commentaire : Introduire une demande de dispense », et ce pour le 28 septembre 2018.

Une attestation du FOREM, à joindre au document de « Demande de dispense pour suivre une formation, un stage ou certaines études » a donc été fournie à cette occasion à Madame V., le 16 juillet 2018.

En date du 3 août 2018, Madame V. a introduit une demande de dispense pour suivre la deuxième année de la formation d'aide familiale pour la période du 1er septembre 2018 au 31 août 2019.

La demande de dispense précisait qu'elle avait bénéficié d'au moins 312 allocations au cours des deux dernières années et que cette formation s'inscrivait dans son plan d'action individuel conclu avec les services du FOREM.

Par décision litigieuse du 6 août 2018, le FOREM a refusé d'accorder à Madame V. la dispense sollicitée.

Par courrier du 13 août 2018, l'organisme de paiement de Madame V., la F.G.T.B., a introduit une demande de révision de cette décision:

PAGE 01-00001958956-0006-0019-01-01-4



« Je suis consultée par notre affiliée munie de votre décision du 6 août 2018 qui lui refuse le bénéfice de la dispense D 94 au motif qu'elle ne comptabilise pas 312 allocations de chômage au début du cycle de sa formation.

Pour votre parfaite information, vous noterez que Madame a introduit une demande de dispense pour suivre une deuxième année de formation d'aide familiale aux Femmes Prévoyantes Socialistes le 1^{er} août 2018. Cette demande de dispense faisait suite au plan d'action signé avec le FOREM le 16 juillet 2018 dont copie en annexe pour votre facilité.

Comme vous le lirez, en page 2, il est demandé à Madame V. de participer à une formation d'aide familiale au FPS. Ainsi, la demande de dispense a été introduite sur avis de la conseillère FOREM. Ne pas dispenser Madame du bénéfice de recherche d'emploi alors que cette formation EST introduite sur initiative d'une de vos conseillères, paraît difficilement compréhensible.

Par ailleurs, bien que le métier d'aide familiale ne figure plus sur la liste des métiers en pénurie, celui-ci fait partie des métiers « critique » pour lequel il existe une forte demande.

Madame est diplômée de l'enseignement secondaire général (CESS).

Elle a travaillé durant plus de 15 ans en qualité d'ouvrière de production.

Son contrat a pris fin pour inaptitude définitive « cas de force majeure médicale ».

Madame n'avait donc d'autre choix que de se réorienter vers un autre métier.

Elle a choisi un métier pour lequel il existe toujours une forte demande et ce sur conseil express d'une de vos conseillères ».

Après réexamen, le FOREM a confirmé sa décision de refus en date du 14 août 2018 à défaut pour Madame V. d'avoir bénéficié de 312 allocations de chômage dans les deux ans précédant le début du cycle de formation.

III. L'AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC ET LES REPLIQUES

III.1. L'avis du Ministère public

Le Ministère public a déposé un avis écrit de 10 pages qui conclut à la confirmation du jugement.

L'intérêt de Madame V. à obtenir l'octroi d'une dispense est reconnu non pas pour bénéficier de la suspension de la dégressivité ayant frappé ses allocations de chômage (l'article 116 de de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage ne vise pas les dispenses octroyées sur la base de l'article 94 du même arrêté) mais pour se prémunir de toute sanction potentielle, non encore prescrite, durant la période litigieuse.

Si Madame V. n'a plus d'intérêt à soutenir sa demande, comment le FOREM peut-il justifier de l'intérêt de son appel ?

Sur le fond, les notions de *dispense* et d'*études de plein exercice* (non définies par l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage) sont précisées au départ des dispositions réglementaires applicables.

PAGE 01-00001958956-0007-0019-01-01-4



Il est conclu au terme de l'analyse des textes légaux que l'enseignement de promotion sociale ne relève pas strictement de l'enseignement de plein exercice.
L'article 94 de l'arrêté royal trouve donc à s'appliquer et non l'article 93.

Les instructions administratives ne peuvent que commenter les dispositions légales et réglementaires sans lier ni les contribuables ni les cours et tribunaux, la circulaire ministérielle ne peut donc qu'apporter une indication quant à la manière d'apprécier l'un des critères de l'article 94, §1e1, alinéa 1er, à savoir « la durée du chômage » du demandeur de la dispense, mais cela ne lie pas les cours et tribunaux.

Le ministère public conclut par ailleurs à l'existence d'une compétence liée du FOREM pour statuer sur une demande de dispense : en droit de la sécurité sociale, la règle est celle de la compétence liée, en ce compris la liberté d'appréciation. La compétence discrétionnaire est l'exception.

En l'espèce, la dispense devait être accordée.

III.2. Les répliques du FOREM

Le FOREM axe ses répliques sur le caractère discrétionnaire de sa compétence en cette matière.

L'article 94§1^{er} al.1^{er} est une disposition exceptionnelle qui diffère des autres hypothèses prévues par les articles 91 et suivants.

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV.1. La recevabilité de l'appel

L'appel peut être introduit par citation ou par requête contradictoire.

Le délai pour former appel est d'un mois (article 1051 al.1 du CJ) à dater de la notification du jugement (article 792 du CJ et 704§2 du CJ).

La notification effectuée par pli judiciaire est accomplie le jour où le pli judiciaire est présenté au domicile de son destinataire en application de l'article 53 bis, 1° du Code judiciaire.

Le jugement dont appel du 27.05.2019 a été notifié à la partie appelante par pli judiciaire daté du 28.05.2019, remis à la poste le 29.05.2019 et présenté le 04.06.2019.

La requête d'appel a été reçue au greffe de la cour le 20.06.2019.

L'appel, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

Les conditions de recevabilité de l'appel s'apprécient au jour de l'introduction du recours.



Le FOREM, qui a qualité pour agir, a bien un intérêt à former un appel contre le jugement du 27.05.2019 dont les motifs et le dispositif lui sont défavorables et lui causent un préjudice en ayant annulé sa décision et accordé la dispense. Le tribunal a statué sur la question de la nature de la compétence du FOREM lorsqu'il doit appliquer l'article 94 §1^{er} al. 1^{er} (sachant que le jugement contient une contradiction interne en ayant retenu une compétence discrétionnaire, en annulant la décision et en se substituant au FOREM pour accorder la dispense) et sur les conséquences de l'annulation d'une décision prise sur cette base.

IV.2. Le fondement de l'appel

IV.2.1° - Les dispositions applicables et leur interprétation

En application de l'article 56§1^{er} de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi.

L'article 68 ne permet pas au chômeur de bénéficier d'allocations pendant la période durant laquelle il suit en Belgique des études de plein exercice, organisées, subventionnées ou reconnues par une Communauté ou durant laquelle il suit des études comparables à l'étranger, sauf si les cours sont dispensés principalement le samedi ou après 17 heures ou si le chômeur a obtenu une dispense en application de l'article 93.

Le chômeur ne peut non plus bénéficier d'allocations pendant la période durant laquelle il suit une formation au sens de l'article 92, sauf s'il bénéficie d'une dispense de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi et d'être inscrit comme demandeur d'emploi ou que cette formation est dispensée principalement le samedi ou après 17 heures.

Le chômeur ne peut bénéficier d'allocations de chômage complet pendant la période durant laquelle il est lié par un contrat d'apprentissage sauf s'il a obtenu une dispense en application de l'article 94, § 6.

Dans les autres cas, le suivi d'études ou de formations n'est donc pas incompatible avec l'octroi des allocations pour autant que le chômeur respecte les conditions d'octroi dont celle d'être disponible pour le marché de l'emploi.

Des dispenses à la condition de disponibilité peuvent donc être accordées pour reprendre des études ou pour suivre une formation professionnelle.

Ce régime de dispenses est organisé par les articles 91 à 94 de de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

L'article 91 concerne la formation professionnelle organisée ou subventionnée par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que la formation professionnelle individuelle dans une entreprise ou dans un établissement d'enseignement,



reconnue par ce service régional sauf si les cours sont dispensés principalement le samedi ou après 17 heures.

L'article 92 concerne la formation à une profession indépendante, sauf si les cours sont dispensés principalement le samedi ou après 17 heures.

L'article 93 concerne le suivi d'études de plein exercice organisées, subventionnées ou reconnues par une Communauté, sauf si les cours sont dispensés principalement le samedi ou après 17 heures.

L'article 94§1^{er} concerne une formation ou des études qui ne sont pas visées aux articles 91 à 93.

L'article 94§3 concerne le stage ou une formation à l'étranger.

L'article 94§4 concerne la formation dans une entreprise de formation par le travail agréée ou dans un atelier de formation par le travail agréé.

L'article 94§5 concerne une convention avec une coopérative d'activités conclue par un candidat entrepreneur.

L'article 94§6 concerne le contrat d'apprentissage.

L'article 94 §1^{er} al. 1^{er} prévoit que le chômeur complet peut être dispensé à sa demande de l'application des articles 51, § 1er, alinéa 2, 3° à 6° (cet article sanctionne le défaut de présentation, sans justification suffisante, auprès d'un employeur, si le chômeur a été invité par le Service de l'Emploi compétent à se présenter auprès de cet employeur ; ou le refus d'un emploi convenable ; le défaut de présentation, sans justification suffisante, au Service de l'Emploi et/ou de la Formation professionnelle compétent, si le chômeur a été invité par ce service à s'y présenter ; le refus du chômeur de participer ou de collaborer à un plan d'action individuel tel que visé à l'article 27, alinéa 1er, 14° qui lui est proposé par le service régional de l'emploi compétent ; l'arrêt ou l'échec du plan d'action individuel à cause de l'attitude fautive du chômeur), 56 (cet article impose la disponibilité pour le marché de l'emploi) et 58 (cet article impose de rechercher activement un emploi et d'être et rester inscrit comme demandeur d'emploi) pendant la période durant laquelle il suit une formation ou des études qui ne sont pas visées aux articles 91 à 93, si la formation ou les études sont acceptées par le directeur.

En application de l'article 59bis §4 la dispense emporte également la suspension de la procédure de suivi visée aux articles 59ter, 59quater et 59quinquies pendant la période durant laquelle le chômeur suit la formation.

Il doit s'agir d'une formation d'une durée ininterrompue d'au moins 3 mois, proposée par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent pour laquelle le chômeur a obtenu une dispense de l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi et d'être disponible pour le marché de l'emploi en application des articles 91, 92, 93 ou 94, § 5



ou de l'article 94, §§ 1er à 3, à condition qu'il s'agisse d'une formation requérant la présence du chômeur pendant au moins 20 heures par semaine et que le chômeur ait effectivement été présent au moins 20 heures par semaine, sauf si l'absence est imputable à la force majeure.

Le directeur décide en prenant notamment en considération l'âge du chômeur, les études déjà suivies, ses aptitudes, son passé professionnel, la durée de son chômage, la nature de la formation et les possibilités que ces études ou cette formation peuvent offrir au chômeur sur le marché de l'emploi. Le directeur peut demander à cette fin l'avis du service régional de l'emploi.

L'alinéa 2 de l'article 94§1^{er} prévoit les conditions suivant lesquelles la dispense est accordée d'office :

- 1° la durée de la formation ou des études atteint au moins 3 mois ininterrompus;
- 2° s'il s'agit d'une formation en alternance telle que visée à l'article 27, 16°;
- 3° la formation ou les études requièrent la présence du chômeur complet pendant au moins 20 heures par semaine ou pendant au moins 10 heures par semaine, s'il s'agit d'un travailleur à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficie d'une allocation de garantie de revenus dont l'allocation de référence, visée à l'article 131bis, § 2, est une allocation d'insertion;
- 4° le plan d'action individuel a été transmis à l'Office conformément à la procédure d'échange de données prévue dans l'accord de coopération du 6 novembre 2013 conclu entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs;
- 5° le plan d'action individuel contient tous les éléments nécessaires pour établir que les conditions visées au présent alinéa sont réunies.

L'alinéa 3 de l'article 94§1^{er} prévoit les cas d'exclusion d'octroi de la dispense:

- 1° les cours et les activités prévus dans le programme de formation sont dispensés principalement le samedi ou après 17 heures;
- 2° s'il s'agit d'un programme de formation visé à l'article 50 de la loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés;
- 3° il s'agit d'études de plein exercice, organisées, subventionnées ou reconnues par une communauté.

Cette dernière hypothèse vise les études de plein exercice au sens de l'article 93 qui ne répondraient pas aux conditions fixées par cet article 93, raison pour laquelle, la demande doit être introduite sur pied de l'article 94.

La suspension de la dégressivité du montant des allocations de chômage prévue aux articles 114 et suivants de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage n'est pas prévue en cas de dispense accordée sur base de l'article 94§1^{er}.

L'article 114§5bis ne prévoit cet avantage qu'en cas :

- 1° de dispense prévue à l'article 92;

PAGE 01-00001958956-0011-0019-01-01-4



2° de dispense prévue à l'article 93, pour autant que la dispense soit accordée pour des études qui préparent à une profession pour laquelle il existe une pénurie significative de main d'oeuvre;

3° de dispense prévue à l'article 94, § 5;

4° de six mois, calculé de date à date, qui suit la dispense visée au 1°, 2° ou 3°, si le chômeur introduit la preuve qu'il a terminé avec succès sa formation ou ses études.

L'avantage n'est pas d'application, si la période de dispense débute pendant la troisième période d'indemnisation.

L'article 116 ne vise pas le cas de l'octroi d'une dispense sur base de l'article 94§1^{er}.

IV.2.2° - L'application au cas d'espèce

a- L'intérêt à agir de Madame V.

Au regard des articles 17 et 18 du Code judiciaire, l'action de Madame V. introduite le 10 septembre 2018 est recevable.

La recevabilité s'apprécie au moment de l'introduction de la demande.

La cour ne peut donc pas réformer le jugement dont appel en ce qu'il a déclaré la demande originaire recevable.

Ce que le FOREM soutient, en fait, est la perte de l'objet du litige en cours de procédure dès lors que Madame V., nonobstant le refus de dispense, a suivi sa formation qui s'est terminée en septembre 2019 tout en respectant ses obligations de disponibilité sur le marché de l'emploi.

Madame V. soutient un intérêt toujours actuel dès lors que la dispense lui permettra d'obtenir le gel de la dégressivité de ses allocations de chômage durant la période couverte par cette dispense.

Les dispositions règlementaires applicables ne permettent pas de soutenir cet argument.

Madame V. pourrait toutefois envisager de défendre cette demande sous un autre angle (celui de la discrimination par exemple).

Comme le souligne le Ministère public dans son avis écrit, il n'est, en outre, pas exclu que l'application des articles 51, § 1^{er}, alinéa 2, 3° à 6°, 56 et 58 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage puisse occasionner un litige distinct pour un fait qui lui serait reproché durant la période couverte par la demande de dispense.

La cour relève en outre qu'à ce stade de la procédure, la question n'est pas de savoir si Madame V. a encore un intérêt à poursuivre l'annulation de la décision du FOREM puisqu'elle a obtenu cette annulation et bénéficie de l'exécution provisoire mais bien si le FOREM a intérêt à poursuivre la réformation du jugement ce à quoi la cour a répondu positivement en admettant la recevabilité de son appel.



b- La nature de la compétence du FOREM tenu d'appliquer l'article 94§1^{er} al. 1^{er} de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage : compétence liée ou compétence discrétionnaire ¹?

La différence entre ces deux types de compétence n'est pas l'existence, dans le chef de l'administration, d'une marge d'interprétation des conditions d'octroi du droit dont l'assuré social demande le bénéfice mais bien d'une marge d'appréciation en opportunité de cet octroi².

Si l'article 94§1^{er}, al. 1^{er} laisse une certaine marge d'interprétation dans le chef de l'administration, il ne s'agit donc pas pour autant d'une compétence discrétionnaire³.

La compétence liée est la règle en droit de la sécurité sociale⁴ et les exemples d'application d'une norme vague foisonnent.

La compétence discrétionnaire est l'exception et elle doit être expressément ou certainement prévue comme telle⁵.

En effet, l'institution de sécurité sociale statue sur le droit aux prestations ce qui relève de la compétence de pleine juridiction des cours et tribunaux, spécifiquement, en matière de chômage, en application de l'article 580.2° du Code judiciaire.

Lorsqu'un directeur du bureau de chômage exclut, en terme de sanction administrative, un chômeur du droit aux allocations de chômage, une contestation sur ce droit naît entre les parties. Le principe de l'application d'une sanction relève de son pouvoir discrétionnaire mais pas les modalités de cette décision qui relèvent d'une compétence liée soumise à un contrôle de pleine juridiction nonobstant le fait que la réglementation prévoit un choix entre différentes sanctions, une fourchette du nombre de semaines d'exclusion qui peut être retenu⁶.

¹ H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », R.D.S., 2013/2, pp. 355 et s.

² M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 78 et 79.

³ C. trav. Bruxelles, 9 avril 2014, RG 2012/AB/234 ; C. trav. Anvers, 28 avril 2005, RG. 2040046 ; C. trav. Mons, 11 septembre 2019, RG 2019/AM/42

⁴ M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 90 et s.

⁵ Cass. 2 février 1998, S970099N ; M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », pp. 77 et s.

⁶ JF NEVEN, "Les principes de bonnes administrations, La Charte de l'assuré social et la réglementation du chômage", IN La réglementation du chômage, 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, Kluwer, 2011, pp. 603 et s.



Lorsqu'un CPAS statue sur le droit à l'aide sociale sur base du critère de la dignité humaine, il n'exerce pas un pouvoir discrétionnaire nonobstant le caractère très large de cette notion qui fonde le droit⁷.

Lorsqu'un CPAS statue sur le droit au revenu d'intégration sociale d'un demandeur qui cohabite avec un ascendant ou un descendant en prenant ou pas en considération le revenu de ce cohabitant parce que le texte de la loi prévoit que ce revenu *peut* être pris en considération, il n'exerce pas une compétence discrétionnaire⁸.

Il en va de même lorsqu'une institution de sécurité sociale statue sur la notion de force majeure⁹.

Lorsque le directeur du bureau de chômage évalue le comportement de recherche active d'emploi (articles 59 bis et suivants de de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage) et plus spécifiquement lorsqu'il évalue les efforts fournis par le travailleur, il tient compte « *notamment de l'âge du travailleur, de son niveau de formation, de ses aptitudes, de sa situation sociale et familiale, de ses possibilités de déplacement et d'éventuels éléments de discrimination. Il tient compte également de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où le travailleur a sa résidence principale. Par sous-région, il faut entendre la zone dans laquelle les habitants de la même commune du travailleur et des communes avoisinantes se déplacent pour aller travailler, sans que cette zone puisse être limitée au ressort du bureau de chômage où le travailleur a sa résidence principale* ».

L'article 94§1^{er} al. 1^{er} utilise les mêmes termes : le directeur décide en prenant *notamment en considération l'âge du chômeur, les études déjà suivies, ses aptitudes, son passé professionnel, la durée de son chômage, la nature de la formation et les possibilités que ces études ou cette formation peuvent offrir au chômeur sur le marché de l'emploi. Le directeur peut demander à cette fin l'avis du service régional de l'emploi.*

Il s'agit donc de décider si la formation est susceptible de favoriser l'intégration sur le marché du travail, en fonction des critères personnels au chômeur qui sont énumérés sans exhaustivité mais de manière à guider la prise de décision.

La disposition a donc bien un effet utile au regard de cette marge d'interprétation qui ne doit pas être qualifiée de discrétionnaire comme le soutient le FOREM.

Lorsqu'il refuse la dispense sur base des articles 91 à 94, le FOREM ne statue pas directement sur le droit aux allocations - *a fortiori* lorsqu'il statue sur base de l'article 94§1^{er}

⁷ H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », R.D.S., 2013/2, pp. 355 et s. qui cite Cass., 27 juin 2005, S.040187.N et les autres exemples et références citées.

⁸ M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *in* Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », p. 94 et les autres exemples cités.

⁹ M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », *in* Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », p. 79.



al. 1^{er} ¹⁰ puisque nonobstant le refus de dispense, le chômeur peut suivre la formation tout en maintenant son droit aux allocations - mais sa décision emporte ou non la dispense d'application des articles 51, 56 et 58 de l'arrêté royal chômage qui traitent des conditions d'octroi du droit aux allocations de chômage.

Le litige concerne donc le droit du chômeur à des prestations, dont l'appréciation relève de la compétence des juridictions du travail¹¹.

La différence de modalités de maintien des droits n'affecte pas l'objet du litige.

Le FOREM distingue donc à tort les différentes hypothèses d'octroi de la dispense (l'article 94§1^{er} al. 1^{er} d'un côté et les autres articles 91 à 96 de l'autre) et ce d'autant que pour les hypothèses où il ne soutient pas disposer d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, on retrouve les mêmes termes que ceux utilisés dans la rédaction de l'article 94§1^{er} al. 1^{er} et qui justifieraient selon lui l'existence d'un tel pouvoir.

L'existence d'un pouvoir d'appréciation explicite ne peut être déduit de l'usage du terme « peut »¹² qui se retrouve également dans les articles 91, 92 et 93 de l'arrêté royal.

La cour souligne en outre que la rédaction de ces articles vise la possibilité pour le chômeur complet d'être dispensé à sa demande (« *Le chômeur complet peut être dispensé à sa demande* ») et pas la possibilité pour le FOREM de décider. Le FOREM n'est pas le sujet du verbe utilisé. La rédaction exprime le caractère conditionnel du droit¹³.

Les conditions ne sont pas toutes libellées en termes précis et avec un contenu bien défini dans les autres hypothèses de dispense.

Ainsi, l'article 93§1er, 4° laisse au directeur le soin, lorsque le chômeur dispose déjà d'un diplôme de fin d'études de l'enseignement supérieur, de constater que ce diplôme n'offre que peu de possibilités sur le marché de l'emploi, le cas échéant en demandant l'avis du service régional de l'emploi.

Dans les hypothèses visées par les articles 93§1er al.2 et 92§1^{er} al.4, le directeur qui statue sur la demande de dispense d'un chômeur qui bénéficie d'allocation d'insertion se voit confier la même mission que celle prévue par l'article 94§1^{er}, al. 1^{er} : le directeur peut accorder la dispense si le chômeur satisfait aux conditions prévues pour les chômeurs complets et pour autant qu'il accepte la formation ; il décide en tenant compte notamment de l'âge du chômeur, des études déjà suivies, de ses aptitudes, de son passé professionnel, de la durée du chômage, de la nature de la formation et des possibilités que cette formation

¹⁰ Mais aussi des autres cas de suivi d'études ou de formations qui n'excluent pas le cumul c'est-à-dire tous les autres cas que ceux visés aux articles 92, 93 et 94§6 de de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

¹¹ C. Trav. Anvers, 28 avril 2005, RG. 2040046

¹² H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », R.D.S., 2013/2, pp. 355 et s.

¹³ M. Delange, « Les pouvoirs du juge dans le droit de la sécurité sociale », in Questions de droit social, CUP, 2002, vol. 56, section VII, « Les pouvoirs du juge, selon que l'institution de sécurité sociale exerce un pouvoir lié ou discrétionnaire », p. 96.



peut offrir au chômeur sur le marché de l'emploi. Le directeur peut demander à cette fin l'avis du service régional de l'emploi.

Le champ d'application de l'article 94, §1er, al. 1er est effectivement résiduaire mais il n'est pas moins défini que celui des autres articles. La définition est seulement négative.

c- Le droit à la dispense en application de l'article 94§1^{er} al. 1^{er} dans le cas de Madame V.

1.

Il n'est pas contesté que la demande vise des études qui ne répondent pas aux conditions des articles 91 à 93 et que la demande devait bien être examinée sous l'angle de l'article 94 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

Les études de promotion sociale suivies par Madame V. sur une période de 15 mois, durant plus de 20 heures par semaine, avant 17 heures ne répondent pas aux conditions prévues par l'article 94§1^{er} al. 2 qui vise une formation en alternance.

La décision litigieuse a considéré que s'agissant d'études de plein exercice au sens de l'article 94§1^{er} al.3, 3°, la dispense ne pouvait être accordée parce que dans ce cas, par analogie, il convient d'appliquer les mêmes conditions et donc celle de justifier d'une durée de chômage minimale de 312 allocations au moment du début de la formation.

Les études suivies par Madame V. sont soit de plein exercice, soit ne le sont pas. S'il s'agit de telles études de plein exercice, le refus est justifié en application de l'article 93 (études de plein exercice qui ne répondent pas aux conditions prévues) et de l'article 94 §1^{er} al. 1^{er} et 3, 3° (études qui ne rentrent pas dans le cas de figure de l'article 93 mais qui ne peuvent faire l'objet d'une dispense parce que ce sont des études de plein exercice). Il n'est dans ce cas nul besoin d'appliquer par analogie une autre condition.

La circulaire ministérielle sur laquelle le FOREM se base, mais qui ne lie pas la cour, n'a de raison d'être que par la différenciation des deux types d'études : les études de promotion sociale ne sont pas des études de plein exercice (ce qui exclut d'appliquer l'article 94§1^{er} al.3, 3°).

La cour relève que cette circulaire vise, en vue de les assimiler, des études de très longue durée telles les études de l'enseignement supérieur de promotion sociale.

Les études de promotion sociale suivie par Madame V. lui ont permis d'obtenir un certificat de qualification d'aide familiale correspondant au certificat de qualification délivré à l'issue de la 6^{ème} professionnelle dans la même section, par l'enseignement secondaire supérieur de plein exercice et non de l'enseignement supérieur.



La similarité de ces études de promotion sociale avec des études de plein exercice peut par contre relever d'un des critères d'interprétation de l'article 94§1^{er} al.1^{er} étant celui de la nature de la formation.

Considérer qu'il convient en conséquence d'appliquer par analogie une condition particulière prévue à l'article 93 (celle de la durée du chômage fixée à 312 allocations) ajoute une condition à la loi et est contraire au guide que donne la disposition applicable et qui repose sur des critères personnels à envisager globalement, dont la durée du chômage sans limite prédéfinie.

La paradoxe (qui semble implicitement faire référence à un argument de discrimination) évoqué par le FOREM en visant la situation d'un chômeur qui suit des études d'aide familiale de plein exercice et celle d'un chômeur qui suit ces mêmes études en promotion sociale suppose d'établir la comparabilité des situations. Le FOREM ne fait que l'affirmer.

La question n'est cependant pas aussi simple notamment au regard du public ciblé par l'une et l'autre forme d'enseignement comme le Ministère public l'a mis en évidence dans son avis sous le titre qui traite des notions d'enseignement de plein exercice et de promotion sociale.

En l'espèce, la question n'a pas d'impact puisque la condition de la durée minimale du chômage ne s'applique pas à Madame V. qui n'est pas visée par l'effet combiné des articles 68 et 93 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

2.

Tenant compte, des critères personnels à envisager globalement au regard de l'article 94§1^{er} al. 1^{er}, la dispense est justifiée.

Madame V. est âgée de 44 ans lorsqu'elle demande la dispense pour la formation litigieuse et est confrontée à la nécessité de se réorienter du fait de ses aptitudes réduites sur un plan médical après une carrière de 15 années dans la même fonction d'ouvrière de production ce qui ne lui a pas permis d'acquérir une expérience professionnelle polyvalente qu'elle pourrait mettre à profit pour la deuxième partie de sa carrière.

Les dernières études de Madame V. ont pris fin à l'issue de l'année scolaire 1994-1995 avec l'obtention d'un diplôme d'études secondaires supérieures en latin-sciences. Il s'agit d'une formation générale qui n'ouvre aucune possibilité d'engagement au contraire de la formation suivie qui débouche sur une qualification professionnelle. Cette qualification professionnelle offre une possibilité de trouver rapidement un emploi dans un secteur essentiel comme le confirme le fait que cette formation était incluse dans le plan d'action individuel conclu entre Madame V. et le FOREM.

Au vu de son profil, sans réorientation, Madame V. s'exposait à une durée certaine de chômage à mettre en relation avec une durée raisonnable de formation de deux ans qui n'est pas disproportionnée.

Il est incohérent dans le chef d'une même institution de sécurité sociale de considérer d'une part qu'une formation est justifiée et d'ailleurs encouragée dans un plan d'action individuel



et d'autre part que cette même formation ne répond pas, sous un même angle d'analyse individuelle, à l'objectif de réinsertion que poursuit la demande de dispense.

Sur base de motifs propres, le jugement dont appel est donc confirmé en ce qu'il conclut à l'octroi de la dispense (mais pas en ce qu'il a qualifié la compétence du FOREM dans l'application de l'article 94§1^{er} al.1^{er} de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage).

V. LES DEPENS

Le jugement dont appel a statué sur les dépens sans être contesté sur ce point.

Les dépens d'appel sont à charge du FOREM.

Les dépens comprennent la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 20 € (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et 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 ;

Vu l'avis écrit du ministère public auquel la partie appelante a répliqué par écrit,

Déclare l'appel recevable mais non fondé,

Confirme, sur base de motifs propres, le jugement dont appel en ce qu'il a fait droit à la demande originaire de Madame V. et a accordé la dispense litigieuse,

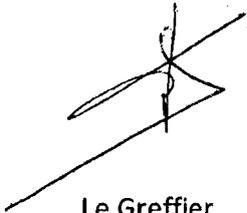
Condamne le FOREM aux frais et dépens de l'instance d'appel liquidés à la somme de 131,18€ étant l'indemnité de procédure et à la somme de 20€ étant la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

PAGE 01-00001958956-0018-0019-01-01-4

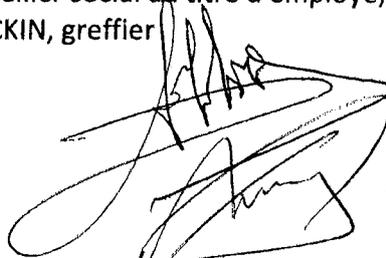


Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

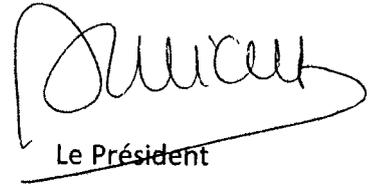
Muriel DURIAUX, conseiller faisant fonction de président,
André CLOSE, conseiller social au titre d'employeur,
Christian BOUGARD, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de Stéphane HACKIN, greffier



Le Greffier



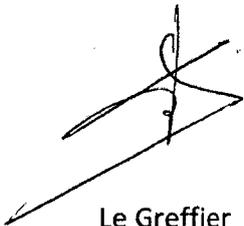
Les Conseillers sociaux



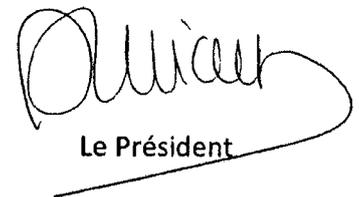
Le Président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-C de la cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **03 février 2021**, où étaient présents :

Muriel DURIAUX, conseiller faisant fonction de président,
Stéphane HACKIN, greffier,



Le Greffier



Le Président

