

Rep. N° 2011/1769

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 15 JUIN 2011

8ème Chambre

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Notification : article 580, 2° C.J.
Arrêt contradictoire et définitif

En cause de:

Monsieur C

partie appelante, qui comparaît en personne,

Contre :

L'Office National de l'Emploi,
dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de
l'Empereur, 7,

partie intimée, représentée par Maître WILLEMET Michèle, avocat,

★

★

★

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

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

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

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises;

Les parties ont été entendues à l'audience publique du 18 mai 2011. Monsieur M. Palumbo, Avocat général, a donné son avis oralement, auquel il n'a pas été répliqué.

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE.

1.

Monsieur C , né en 1960, bénéficie des allocations de chômage depuis le 1er septembre 1991.

Le 12 octobre 2007 il a été convoqué pour un premier entretien dans le cadre de la procédure d'activation des chômeurs, organisée par les articles 59 bis et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cet entretien avait pour objet l'évaluation de son comportement de recherche d'emploi.

2.

Cette première évaluation a été jugée négative et monsieur C a été invité à souscrire un premier 'contrat' dans lequel il s'engageait à des actions concrètes au cours des mois suivants. Ce contrat a été signé le même jour.

Le 19 mars 2008 monsieur C a été convoqué pour un deuxième entretien, afin d'évaluer les efforts qu'il avait fournis depuis le 13 octobre 2007. Cette deuxième évaluation a également été jugée négative.

À la suite de cette évaluation négative l'ONEm a pris le 1er avril 2008 la décision de limiter le montant des allocations de chômage de monsieur C pendant une durée de quatre mois à partir du 7 avril 2008.

Cette décision a fait l'objet d'un premier recours de la part de monsieur C devant le tribunal du travail par requête du 26 juin 2008.

3.

Lors de l'évaluation du 19 mars 2008 monsieur C a été invité à souscrire un deuxième contrat, reprenant d'autres actions concrètes à entreprendre dans les quatre mois suivant ce deuxième entretien.

Monsieur C a été convoqué pour une évaluation pour le 17 septembre 2008. Il a répondu à cette convocation qu'il ne se présenterait pas au motif qu'il avait introduit un recours devant le tribunal du travail.

D'autres convocations ont été adressées à monsieur C , qui, à chaque fois, a répété qu'il ne se présenterait pas parce ce qu'il avait introduit un recours devant le tribunal du travail.

Par décision du 18 février 2009 l'ONEm a décidé de limiter le montant des allocations de chômage de monsieur C pendant une période de six mois à dater du 24 février 2009 et de l'exclure définitivement du bénéfice des allocations à partir du 24 août 2009.

Par requête du 14 avril 2009 monsieur C a contesté devant le tribunal du travail de Bruxelles cette deuxième décision.

3.

Par jugement du 26 février 2010 le tribunal du travail de Bruxelles a joint les deux recours et les a déclarés recevables mais non fondés. Le jugement a été notifié à monsieur C par pli judiciaire du 3 mars 2010.

Par requête du 25 mars 2010 monsieur C a interjeté appel du jugement du tribunal du travail de Bruxelles.

II. LA RECEVABILITE.

La requête d'appel est régulière quant à la forme. Elle a été introduite dans le mois de la notification du jugement dont appel. L'appel est recevable.

III. LE FOND.

1.

Monsieur C estime qu'il n'a pas pu s'expliquer suffisamment lors du premier et du deuxième entretien d'évaluation. Il estime que les obligations qui lui étaient imposées n'étaient pas adéquates et parfois vexantes (p.ex. l'application de s'inscrire auprès de quatre bureaux d'intérims).

Pour pouvoir postuler de manière efficace et rentable, il était d'après lui nécessaire de faire d'abord un bilan personnel, ce qui n'a jamais été fait. Il conteste n'avoir pas respecté les obligations qui lui était imposées lors du premier contrat.

Il demande d'être confronté aux facilitateurs de l'ONEm afin d'avoir un débat réellement contradictoire sur la façon dont laquelle se sont déroulées les deux évaluations.

En ce qui concerne la deuxième décision contestée, monsieur C estime que cette procédure devait nécessairement être suspendue, compte tenu du recours qu'il avait introduit devant le tribunal du travail.

2.1.

En vertu de l'article 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, le chômeur complet doit, pour pouvoir bénéficier des allocations, rechercher activement un emploi et doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi.

En vertu de l'article 59 bis § 1 du même arrêté, le directeur du bureau de chômage suit le comportement de recherche active d'emploi des chômeurs complets, qui ont atteint une certaine durée du chômage.

En vertu de l'article 59 ter du règlement le chômeur est, préalablement à la convocation visée article 59 quater du règlement, averti par écrit qu'il doit rechercher activement un emploi pendant son chômage et qu'il doit collaborer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion, qui lui seront proposées par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétente.

Le chômeur est en outre invité à se présenter d'initiative auprès du service régional de l'emploi en vue d'examiner les possibilités de bénéficier d'une ou de plusieurs actions. Il est informé de sa convocation ultérieurement à un entretien au bureau de chômage, en vue d'évaluer son comportement de recherche active d'emploi.

2.2.

En vertu de l'article 59 quater le directeur du bureau de chômage, aussi tôt que les conditions de l'art. 59 bis sont remplies, convoque par écrit le chômeur à un entretien enfin d'évaluer les efforts qu'il a fourni pour s'insérer sur le marché du travail.

Lors de cet entretien (art. 59 quater, § 3) le directeur évalue les efforts fournis par le chômeur, principalement pendant la période de 12 mois, calculés de date à date, qui précède l'entretien.

Si le directeur constate que le chômeur n'a pas fourni les efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation négative. Le chômeur est en ce cas invité à souscrire un 'contrat' écrit dans lequel il s'engage à mener des actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants.

Les actions concrètes reprises dans le contrat sont choisies par le directeur, en tenant compte de la situation spécifique du chômeur et des emplois convenables existants.

Le chômeur est informé que dès l'expiration d'un délai de quatre mois, prenant court le lendemain de la signature du contrat, il sera à nouveau convoqué pour un entretien, visant à évaluer son comportement de recherche active d'emploi et le respect des engagements qu'il a souscrit dans le 'contrat' écrit (art. 59 quater, §5).

2.3.

En vertu de l'article 59 quinquies, le directeur convoque, après quatre mois, le chômeur, qui a souscrit un contrat, à un deuxième entretien en vue d'évaluer les efforts qu'il a fournis.

Si le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit, il informe le chômeur de cette évaluation négative. Le chômeur est en outre invité à souscrire un nouveau contrat écrit, dans lequel il s'engage à mener des actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants (art. 59 quinquies §5).

L'article 59 quinquies § 6 décrit les sanctions qui peuvent être prises à l'égard de chômeur qui n'a pas respecté son contrat.

Le chômeur, qui a la qualité de travailleur cohabitant, est en principe exclu du bénéfice des allocations de chômage pour une période de quatre mois.

Le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé voit pendant une période de quatre mois son allocation réduite.

2.4.

En vertu de l'article 59 sexies, § 1 de la loi, au plus tôt à l'expiration d'un délai de 4 mois prenant cours le lendemain de la signature du contrat visé à l'article 59 quinquies (deuxième contrat), le directeur convoque par écrit le chômeur à un troisième entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer le respect par le chômeur de l'engagement qu'il a souscrit dans le contrat ou, à défaut d'engagement, les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail.

Si le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit ou qu'à défaut d'engagement, il n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation négative et des conséquences de cette évaluation négative sur son droit aux allocations, et ce immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation ou au plus tard dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'entretien (art. 59 sexies, § 5).

En cas de non-respect de l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé l'article 59 quinquies, § 5 ou en cas d'efforts insuffisants pour s'insérer sur le marché du travail, le chômeur qui a la qualité de travailleur cohabitant, est exclu avec effet immédiat du bénéfice des allocations.

Le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé est exclu des allocations à l'expiration d'une période de six mois pendant lesquels il bénéficie encore d'une allocation réduite. (art. 59 sexies §6). Le chômeur qui, sans motif valable, ne donne pas suite à la seconde convocation, est assimilé à un chômeur qui n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit et est exclu du bénéfice des allocations conformément aux dispositions du § 6.

Le chômeur qui, dans un délai de trois jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence, justifie cette dernière par un motif admis par le directeur, conserve toutefois le bénéfice des allocations (art. 59 sexies, § 1 al. 4).

3.

Monsieur C ne conteste pas qu'il a reçu la lettre visée à l'article 59 ter de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui l'invitait à collaborer activement aux actions d'accompagnement qui lui étaient proposées et qui l'invitait à se présenter spontanément auprès du service régional de l'emploi en vue d'examiner la possibilité de bénéficier d'une ou plusieurs actions d'accompagnement.

Il ne ressort pas des documents fournis quelle suite a été réservée par monsieur C à cette lettre. Il résulte toutefois du rapport du premier entretien que le 27 mars 2007 monsieur C s'est présenté auprès d'Actiris, où il aurait eu un entretien de diagnostic avec proposition de parcours.

Monsieur C ne fournit aucune explication au sujet de cette proposition de parcours et n'a apparemment pas fourni des explications à ce sujet lors du premier entretien d'évaluation.

Il résulte du premier entretien d'évaluation que monsieur C n'a pas pu produire à ce moment la preuve d'avoir recherché activement du travail, qu'il suivait des formations ou qu'il avait participé à une action d'accompagnement, de formation d'expérience professionnelle ou d'insertion.

4.

Après l'évaluation négative lors du premier entretien, il s'est engagé à entreprendre au cours des mois suivants les démarches suivantes :

- recontacter le service régional de l'emploi dans les 30 jours qui suivaient l'entretien en vue d'examiner avec ce service son projet professionnel, les possibilités de formation et les possibilités d'accompagnement. Il était précisé que 'recontacter' signifiait qu'il devait avoir au moins un entretien individuel avec un agent du service régional.
- entreprendre une ou plusieurs autres actions et plus précisément se renseigner pour une formation en informatique et s'inscrire si possible;
- entreprendre une ou plusieurs autres actions, plus précisément faire la demande de la carte ACTIVA ;
- suivre les offres d'emploi en consultant au moins un journal local et/ou Internet et répondre au minimum à trois offres d'emploi par mois.

Lors de l'évaluation de ce 'contrat', il s'est avéré que :

- monsieur C avait recontacté le service régional (Actiris), mais ce uniquement 2 jours avant le deuxième entretien d'évaluation. Il a déclaré à ce sujet que des raisons personnelles l'avaient empêché d'y aller plus tôt.
- monsieur C avait pris contact auprès de Bruxelles formation, mais uniquement la veille de l'entretien. Il précise qu'il suivra une formation en fonction de son projet professionnel.
- monsieur C a produit une carte activa du 12 octobre 2007, qui était valide jusqu'au 11 janvier 2008.
- monsieur C n'a pas fait les démarches en ce qui concerne les offres d'emploi. Il déclare n'avoir pas fait cette démarche dans la période d'évaluation car il devait encore faire sa détermination professionnelle, ne sachant pas encore dans quel secteur il devait chercher un travail.

5.

Monsieur C n'a ainsi pas respecté la totalité des engagements qu'il a pris, ou qui lui avaient été imposés, lors du premier entretien.

Monsieur C ne peut être suivi quand il affirme avoir respecté les deux premières conditions, puisqu'il avait accompli les démarches avant le deuxième entretien d'évaluation.

Quand il lui était imposé de recontacter dans un délai déterminé et limité le service régional de l'emploi et de se renseigner sur une formation en informatique, c'était bien sûr dans la perspective que, pendant la période

d'évaluation, il déterminait son projet professionnel, les possibilités de formation et les possibilités d'accompagnement et entamait effectivement une formation.

A juste titre l'ONEm a refusé d'accepter comme justification les « raisons personnelles » invoquées par monsieur C pour ne pas avoir respecté ses engagements.

Monsieur C avait l'obligation de respecter les engagements repris dans son premier 'contrat', comme il avait l'obligation de chercher activement du travail et d'entamer toutes les actions possibles pour rendre possible sa réintégration dans le marché du travail.

S'il avait des motifs valables pour ne pas avoir effectué les démarches qui lui avaient été imposées, il lui appartenait d'exposer ces motifs. Une telle obligation ne constitue nullement une violation de la vie privée.

Si monsieur C a eu des motifs médicaux pour ne pas avoir accompli les démarches, il aurait pu produire un certificat médical, qui ne devait pas préciser la nature des motifs médicaux.

Monsieur C doit comprendre que si l'ONEm devait accepter une justification générale comme celle qu'il avait avancée, aucun contrôle ne serait encore possible sur le respect des obligations.

6.

La cour peut comprendre et suivre le raisonnement de monsieur C quand il considère que, à son âge, et après une période de chômage de 16 ans, une réintégration dans le marché du travail, nécessitait un accompagnement très intensif et l'établissement - ainsi qu'il l'appelle -, d'un 'bilan personnel' qui permettrait de déterminer quelles possibilités de trouver un emploi s'offraient encore pour lui et quelle formation et quel accompagnement étaient nécessaire pour trouver un emploi.

De même, on peut comprendre que monsieur C a considéré que l'obligation qui lui était imposée (4^e engagement) de solliciter activement dès le premier entretien d'évaluation, était une mesure peu efficace, qui ne pourrait aboutir à ce moment à un résultat positif, et était une démarche un peu frustrante pour lui.

La cour se permet de faire observer à l'ONEm qu'une procédure d'activation d'emploi doit nécessairement, comme l'exprime d'ailleurs l'art. 59 quater § 5, al. 2 de l'arrêté royal, tenir compte des particularités de chaque cas d'espèce, ce qui exclut le recours à des démarches standardisées, appliquées à n'importe quel chômeur.

Si le type des démarches décrits dans le premier et dans le deuxième 'contrat' peuvent être considéré comme adaptés pour quelqu'un de jeune, qui n'a derrière lui qu'un chômage d'un ans ou de quelques années, il paraît évident que la réintégration dans le marché du travail de quelqu'un qui est resté chômeur pendant 16 ans - sans apparemment avoir été inquiété à ce sujet ou sans avoir été accompagné d'initiative - suppose une démarche individuelle appropriée, qui est beaucoup plus axée sur l'accompagnement du chômeur, et l'obligation de suivre

un trajet d'intégration, que sur des obligations de recherche active et immédiate d'un emploi, qui risquent en tout état de cause de rester sans réponse positive.

Toutefois la cour n'a aucun pouvoir pour exercer un contrôle sur l'opportunité des mesures d'activations, déterminées par le facilitateur. (cfr. Cass. 9.06.2008, RG S.07.0082, www.Juridat.be).

D'autre part et surtout, la cour ne comprend pas pourquoi monsieur C qui est conscient de ce que son réintégration dans le marché de l'emploi nécessite un accompagnement intensif et l'établissement d'un bilan personnel, ne s'est présenté auprès du service régional de l'emploi que deux jours avant le deuxième entretien, et donc après l'expiration de la période d'évaluation, pour déterminer ce bilan personnel.

Monsieur C ne produit d'ailleurs aucun document comme quoi il aurait eu, comme il le lui avait été imposé, un entretien individuel avec un agent du service régional. Il ne s'explique pas non plus sur l'entretien qu'il a eu au mois de mars 2007 avec le service régional et sur la proposition de parcours qui lui a été faite à ce moment-là, et plus exactement sur le suivi du parcours, qui semble avoir été déterminé à ce moment.

7.

La cour doit par conséquent constater que monsieur C n'a pas respecté les obligations qui lui ont été imposées lors du premier entretien d'évaluation. Il semble inutile, comme le demande monsieur C, de convoquer à l'audience les facilitateurs de l'ONEm, afin d'avoir une confrontation sur le déroulement des (deux) entretiens d'évaluation.

Monsieur C n'apporte aucun élément dont il résulte que, avant le premier entretien d'évaluation, il a recherché activement un emploi ou qu'il a poursuivi le contact avec Actiris, afin de d'être assisté dans la recherche d'un emploi.

Il n'explique pas pourquoi, après le premier entretien, il n'a pas, comme il le lui avait été demandé, et ce dans le délai imposé, pris contact avec Actiris afin d'examiner avec ce service les possibilités d'un accompagnement dans la recherche d'un travail. Cette constatation suffit pour fonder la décision litigieuse.

8.

Le seul fait qu'il avait introduit un recours contre la deuxième évaluation négative et la sanction qui lui avait été imposée, ne dispensait pas monsieur C de l'obligation de poursuivre la procédure du suivi de son comportement d'activation.

Il avait l'obligation de poursuivre, dans la mesure du possible, les démarches qui lui avaient été imposées et de se présenter au troisième entretien d'évaluation.

En vertu de l'article 7 § 11 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif la sécurité sociale des travailleurs, le recours introduit devant le tribunal du travail n'est pas suspensif. Cette disposition légale n'est contraire à aucun traité international, comme l'affirme monsieur C

Le caractère non suspensif du recours introduit devant le tribunal du travail en matière de chômage, mais également dans les autres tranches de la sécurité sociale, s'explique par le souci d'éviter que l'assuré social continue à bénéficier des avantages de sécurité sociale pendant toute la durée de la procédure devant le tribunal et la cour, alors que ces avantages peuvent par après s'avérer indus et doivent alors faire l'objet d'une récupération difficile tant pour l'assuré que pour l'organisme de sécurité sociale.

Plus particulièrement en matière du suivi du comportement actif de recherche du travail, admettre le caractère suspensif du recours, aurait pour conséquence que le chômeur pourrait indéfiniment prolonger cette procédure, en introduisant chaque fois un recours.

9.

Il n'est pas contesté que monsieur C ne s'est pas présenté au troisième entretien d'évaluation. Il n'est d'ailleurs pas allégué non plus qu'il aurait respecté les obligations qui lui étaient imposées dans le deuxième 'contrat' d'activation. Il est bien sûr regrettable qu'apparemment, à la réception de la lettre de monsieur C comme quoi il ne se présenterait pas au troisième entretien compte tenu du recours introduit, il ne lui a pas été expliqué clairement que l'introduction d'un recours ne suspendait pas la procédure.

L'ONEm s'est contenté de convoquer monsieur C à plusieurs reprises, en indiquant que c'était le deuxième, ou troisième rappel, mais sans répliquer à l'argumentation de monsieur C que la procédure était suspendue, suite au recours introduit.

Toutefois monsieur C aurait également pu, au moment il recevait régulièrement des rappels (il y a eu quatre convocations), se mettre en rapport avec l'ONEm afin de comprendre pourquoi on continuait à lui adresser des nouvelles convocations.

En tout état de cause, l'absence d'explication claire de la part de l'ONEm, n'a pas préjudicié monsieur C parce que celui-ci ne s'est pas seulement abstenu de se présenter à l'entretien d'évaluation, mais s'est également abstenu, antérieurement à la convocation, d'accomplir les démarches qui lui avaient été imposées, de sorte que la troisième évaluation aurait nécessairement été négative et aurait abouti à une sanction identique à celle qui fait l'objet du deuxième recours.

Le recours contre la décision du 18 février 2009 doit par conséquent également être déclaré non fondé.

**Par ces motifs,
La Cour du Travail,**

Entendu Monsieur M. PALUMBO, Avocat général, en son avis oral conforme auquel il n'a pas été répliqué,

Déclare l'appel recevable mais non fondé et confirme le jugement dont appel.

Condamne conformément à l'article 1017, al. 2 du Code Judiciaire, l'ONEm aux dépens, non liquidés dans le chef de monsieur Cordemans.

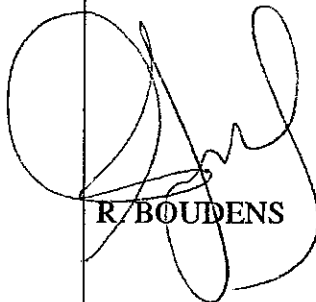
Ainsi arrêté par :

F. KENIS Conseiller

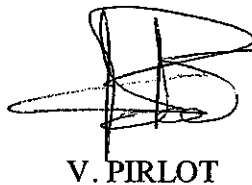
Y. GAUTHY Conseiller social au titre employeur

V. PIRLOT Conseiller social au titre de travailleur ouvrier

et assisté de R. BOUDENS Greffier délégué



R. BOUDENS



V. PIRLOT



Y. GAUTHY

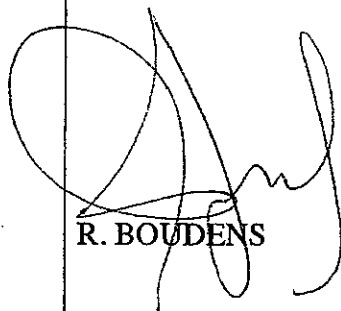


F. KENIS

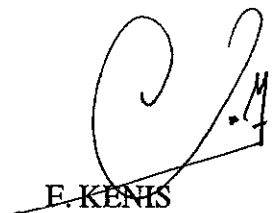
L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 15 juin deux mille onze, où étaient présents :

F. KENIS Conseiller

R. BOUDENS Greffier délégué



R. BOUDENS



F. KENIS