

Emploi – CHOMAGE – Disponibilité pour le marché de l'emploi – Contrat d'activation qui n'a pu être souscrit par le chômeur à l'issue du premier entretien d'évaluation – Absence de courrier invitant le chômeur à se présenter à nouveau au bureau du chômage en vue de souscrire ce contrat – Irrégularité de la procédure administrative subséquente – Annulation des décisions d'exclusion du bénéfice des allocations – A.R. 25 nov. 1991, art. 59^{quater}, § 5.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRÊT

Audience publique du 12 octobre 2009

R.G. : 35.620/08

9^{ème} Chambre

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (O.N.Em)

APPELANT,
ayant comparu par Maître Benoît HERBIET, avocat,

CONTRE :

B Jean-Marie

INTIMÉ,
ayant comparu par Madame Amelia MARTINEZ y DOMINGUEZ, délégué
syndical mandaté légalement.

.
. .

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 27 avril 2009, notamment :

- le jugement attaqué, prononcé contradictoirement le 21 avril 2008 par le Tribunal du travail de Liège, 6^{ème} chambre (R.G. : 360.881/06 et 366.738/07), et notifié aux parties par plis judiciaires envoyés le 23 avril suivant;

- la requête formant l'appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 15 mai 2008, et notifiée à l'intimé par pli judiciaire expédié le lendemain 16 mai;

- le dossier de la procédure du Tribunal du travail de Liège, reçu au greffe de la Cour le 19 mai 2008;

- le dossier de l'Auditorat général du travail, contenant le dossier de l'Auditorat du travail de Liège, qui contient lui-même le dossier administratif de l'appelant, reçu au greffe de la Cour le 22 mai 2008;

- l'ordonnance du 6 janvier 2009, rendue à la requête de l'appelant, qui établit un calendrier de procédure et qui fixe la cause pour les plaidoiries à l'audience de la présente chambre du 27 avril 2009;

- les conclusions de l'intimé, ainsi que ses conclusions additionnelles et de synthèse, reçues au greffe de la Cour respectivement les 12 février et 10 avril 2009;

- les conclusions de l'appelant, y reçues le 10 mars 2009;

- le dossier de l'intimé, reçu au greffe de la Cour le 10 avril 2009, et le dossier de l'appelant, dont un premier exemplaire a été reçu au greffe le 10 mars 2009 et un second, déposé à l'audience du 27 avril 2009;

Entendu à cette audience les mandataires *ad litem* des parties en leurs plaidoiries, à l'issue desquelles la clôture des débats a été prononcée;

Vu l'avis écrit du Ministère public, lu puis déposé à l'audience du 25 mai 2009 et notifié aux représentants des parties par courriers envoyés le lendemain 26 mai;

Vu les conclusions de l'appelant en réponse à cet avis, reçues au greffe de la Cour le 20 juillet 2009, soit dans le délai de réplique accordé aux parties, venu à expiration le 17 août 2009.

I. – RECEVABILITE DE L'APPEL

L'appel a été diligenté dans le délai fixé par l'article 1051, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Il a été régulièrement formé au regard des articles 1056 et 1057 du même code. Il est donc recevable.

II. – RAPPEL DE LA CAUSE

1. – L'avertissement

L'intimé, né le 11 février 1972, bénéficie d'allocations d'attente depuis le 1^{er} août 1992.

Le 7 novembre 2005, le directeur du bureau du chômage de Liège (ci-dessous : le directeur) lui envoie la lettre d'avertissement visée à l'article 59^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

2. – Le premier entretien d'évaluation

Le 30 juin 2006, a lieu, entre l'intimé et l' "agent facilitateur ", le premier entretien d'évaluation prévu par l'article 59^{quater} de l'arrêté royal précité. Le dossier administratif de l'O.N.Em. contient à ce propos les duplicatas des pièces suivantes :

- le rapport de cet entretien, daté du 30 juin 2006, qui reprend les "*Informations dont l'ONEM dispose déjà*" et les éléments relatifs au "*Comportement de recherche d'emploi*", puis une déclaration de la "*facilitatrice*" ainsi libellée : "*Monsieur a fait preuve d'une grande agressivité tout au long de l'entretien. J'ai dû y mettre un terme étant donné que l'intéressé m'insultait copieusement* "; ce document indique aussi qu'il est établi en "*deux exemplaires, dont l'un est conservé par l'ONEM et le second est remis au chômeur* "; l'exemplaire figurant au dossier administratif est revêtu, *in fine* en page 3, des signatures tant de l'intimé que de la "*facilitatrice*";

- une lettre, également datée du 30 juin 2006, portant l'adresse de l'intimé et signée par la "*facilitatrice*" au nom du directeur, qui écrit : "*A l'issue de notre entretien du 30/06/2006, je constate que vous n'avez pas fourni suffisamment d'efforts pour vous insérer sur le marché de l'emploi et vous transmetts ci-joint : - le rapport du premier entretien, - le contrat écrit, dans lequel vous vous engagez à mener des actions concrètes au cours des prochains mois. Je vous rappelle que vous serez convoqué à un entretien, au plus tôt à l'expiration d'un délai de 4 mois qui*

prend cours le lendemain de la signature du contrat, pour évaluer tant votre comportement de recherche active d'emploi que le respect du contrat (...) ";

- le projet de contrat d'activation, également daté du 30 juin 2006, signé par la "facilitatrice" au nom du directeur, mais non signé par l'intimé;

- une lettre, cette fois datée du 3 juillet 2006, envoyée à l'intimé par l'O.N.Em., "Service Dispo", ainsi rédigée : *"Ci-joint deux copies du rapport d'entretien et contrat réalisé le 30/06/2006. Nous vous en souhaitons bonne réception. L'une est pour vous et l'autre est à renvoyer signée au bureau du chômage dans les 10 jours ouvrables. Si cette copie ne nous est pas renvoyée dans le délai prévu, vos allocations de chômage seraient suspendues pour une durée de 4 mois (...) "*;

- une enveloppe, reçue par l'O.N.Em. le 13 juillet 2006, sous laquelle l'intimé a retourné la copie du rapport de l'entretien, dont il a signé la première page, et la copie du contrat d'activation, dont il n'est pas contesté qu'il ne l'a pas signée.

3. – La première décision administrative contestée

Par décision du 4 septembre 2006, le directeur exclut l'intimé du bénéfice des allocations d'attente pendant quatre mois, soit durant la période du 11 septembre 2006 au 10 janvier 2007.

Cette décision repose notamment sur le motif que l'intéressé a *"réexpédié le contrat non signé"* et que *"Refuser ou persister dans le refus de signer le contrat est assimilé au non-respect du contrat "*.

Elle est dès lors basée sur la disposition de l'article 59quater, § 5, alinéa 7, selon laquelle, si le chômeur refuse, ou persiste dans son refus, de souscrire le contrat d'activation, il est assimilé au chômeur dont le directeur constate, à l'issue du deuxième entretien d'évaluation, qu'il n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat. En cette dernière hypothèse, le chômeur bénéficiaire d'allocations d'attente est exclu du bénéfice de ces allocations pendant une période de quatre mois, calculés de date à date, en vertu de l'article 59quinquies, § 6, alinéa 1^{er}.

4. – Le troisième (sic) entretien d'évaluation

Compte tenu de la décision relatée ci-dessus, l'intimé est convoqué, non pas au deuxième entretien d'évaluation dont question à l'article 59quinquies, mais directement au troisième entretien d'évaluation

visé à l'article 59sexies. Cet entretien a lieu le 21 février 2007. Le dossier administratif de l'O.N.Em. contient à ce propos les duplicatas des pièces ci-après :

- les 21 lettres de demande d'emploi adressées par l'intimé à des entreprises et à une administration communale entre le mois d'octobre 2006 et le 14 février 2007, ainsi que trois attestations de recherche d'emploi délivrées par trois sociétés de travail intérimaire et la souscription avec une quatrième société de l'intention de conclure un contrat de travail intérimaire;

- le rapport du troisième entretien d'évaluation, qui reprend les éléments du comportement de recherche d'emploi, daté du 21 février 2007 et signé à la fois par le "*facilitateur*" et par l'intimé;

- la lettre du 2 mars 2007 envoyée à l'intimé par le directeur qui constate, à l'issue de l'entretien du 21 février, que l'intéressé n'a pas fourni d'efforts suffisants pour s'insérer sur le marché de l'emploi, qui lui communique le rapport dudit entretien et qui lui annonce la suspension du paiement de ses allocations.

5. – La seconde décision administrative contestée

Par décision du 12 mars 2007, le directeur exclut l'intimé du bénéfice des allocations d'attente à partir du 19 mars suivant, en exécution de l'article 59sexies, §§ 5 et 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

III. – OBJET DE L'APPEL

Le jugement attaqué du 21 avril 2008 joint, puis reçoit et déclare fondés les recours originaires exercés par l'actuel intimé contre les deux décisions administratives relatées plus haut. Il repose sur le motif, longuement développé, que le bureau du chômage n'a pas respecté à la lettre la procédure décrite par l'article 59quater, § 5, et que l'irrégularité commise doit entraîner l'annulation des deux décisions querellées.

L'appelant conteste le jugement en lui opposant le moyen d'après lequel la procédure a été régulièrement et exactement menée. Il ajoute que les deux décisions litigieuses, dont il réclame le rétablissement, sont justifiées.

IV. – FONDEMENT DE L'APPEL

1. – Le vice de procédure

Le cas d'espèce est insolite. Comme indiqué dans le rapport du premier entretien d'évaluation du 30 juin 2006, la "*facilitatrice*" a mis un terme à cet entretien en raison de l'agressivité manifestée à son égard par l'intimé. Il ressort aussi du dossier administratif que l'exemplaire de ce rapport conservé par l'O.N.Em. a bien été signé (en page 3) par l'intimé, en même temps que par la "*facilitatrice*", le 30 juin 2006.

En revanche, contrairement à ce que l'appelant soutient en ses conclusions, ni le rapport de l'entretien d'évaluation ni aucune autre pièce du dossier administratif ne signale – et à fortiori n'établit – que l'intimé aurait refusé, le 30 juin 2006, de signer un contrat d'activation. Il n'apparaît même pas qu'un tel contrat aurait été soumis à sa signature avant l'issue anticipée de l'entretien.

Partant, ainsi que les premiers juges le constatent avec raison, la situation qui vient d'être décrite coïncide avec le cas visé à l'article 59quater, § 5, alinéa 1^{er}, dernière phrase, c'est-à-dire que le contrat d'activation n'a pas pu "*être souscrit immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation*". En cette hypothèse, il est prévu que "*le chômeur est invité ultérieurement par courrier ordinaire à se présenter à nouveau au bureau du chômage en vue de souscrire ledit contrat*".

Il est à noter que cette disposition ne stipule nullement une alternative dont la seconde branche consisterait dans la possibilité d'envoyer directement au chômeur concerné une proposition de contrat d'activation et de l'inviter à la retourner signée. Il est aussi à observer que, si le chômeur ne donne pas suite au courrier l'invitant à se présenter au bureau du chômage, il est exclu du bénéfice des allocations, en vertu de l'article 59quater, § 5, alinéa 6, conformément à l'article 70 de l'arrêté royal (et non pas pour une période de quatre mois).

Tout ceci étant, que s'est-il passé en l'occurrence ? L'O.N.Em. a donc envoyé à l'intimé la lettre du 3 juillet 2006. Or celle-ci ne l'invitait pas à se présenter à nouveau au bureau du chômage en vue de souscrire le contrat d'activation, comme il eût fallu. Elle lui transmettait plutôt, directement, deux copies de ce contrat (ainsi que deux copies du rapport de l'entretien autres que l'exemplaire qu'il avait déjà signé le 30 juin 2006) et elle le priait de renvoyer, dans les dix jours ouvrables, une copie signée du contrat (et une copie signée du rapport). Il se trouve que l'intimé a retourné, dans le délai imparti, la copie du rapport qu'il a signée en première page (comme attesté par la photocopie de ce document déposée au dossier de l'intimé), ainsi que la copie non signée du contrat (l'intimé invoquant une erreur qu'il a commise par l'effet des termes assez approximatifs – il est vrai – de la lettre du 3 juillet 2006).

Des développements qui précèdent, il suit que la procédure a présenté l'irrégularité ayant consisté à escamoter la convocation de l'intimé au bureau du chômage en vue de la signature du contrat d'activation. Il conviendra, plus loin, de mesurer l'importance et les effets juridiques de cette omission.

Il est encore loisible de se livrer ici à quelques remarques sur la motivation de la première des deux décisions administratives litigieuses, datée du 4 septembre 2006.

Le directeur y expose : *"Par lettre du 03.07.2006, un contrat écrit vous a été envoyé, dans lequel vous vous engagez à mener des actions concrètes au cours des mois prochains. Dans la même lettre, vous étiez également invité à reprendre contact avec le bureau du chômage pour signer ce contrat"*. Cette dernière affirmation est inexacte : pareille invitation ne figurait nullement dans cette lettre.

Le directeur poursuit en ces termes : *"Vous pouviez également signer immédiatement 1 exemplaire et le renvoyer au bureau du chômage de l'ONEM"*. Il échet de répéter que la lettre du 3 juillet 2006 ne présentait pas cette possibilité comme étant la seconde branche d'une alternative; c'était la seule option offerte à l'intimé.

Le directeur ajoute : *"Vous ne vous êtes (pas) présenté au bureau du chômage de l'ONEM mais vous avez réexpédié le contrat non signé"*. A vrai dire, il n'y avait pas lieu de constater que l'intimé ne s'était pas présenté au bureau du chômage puisqu'il n'y avait pas été invité.

Il apparaît donc, à ce stade de l'examen de la cause, que les motifs de cette décision ne correspondaient pas entièrement à la réalité des faits et des actes.

Enfin, observons que la lettre signée par la *"facilitatrice"* le 30 juin 2006 à destination de l'intimé ne pouvait s'inscrire, quant à elle, que dans l'hypothèse où l'intimé aurait souscrit le contrat d'activation à l'issue du premier entretien d'évaluation, ce qui n'a pas été le cas. Il est d'ailleurs peu probable que cette lettre a été effectivement adressée à l'intimé qui, du reste, déclare ne l'avoir pas reçue. Au demeurant, le contenu de cette lettre a été contredit par celui de la lettre du 3 juillet 2006. Voilà qui, en tout cas, contribue encore un peu plus à la confusion caractérisant ce litige.

2. – La position de l'appelant

L'O.N.Em. considère pour sa part qu'il a parfaitement observé la procédure qui s'imposait, en soutenant que celle-ci devait être,

en l'espèce, celle décrite par l'article 59^{quater}, § 5, non pas alinéa 1er, mais alinéa 5.

Suivant ce dernier alinéa, "Si le chômeur refuse de souscrire le contrat visé à l'alinéa 1^{er} ou souhaite disposer d'un délai de réflexion avant de signer le contrat qui lui est proposé, le directeur lui envoie, à l'expiration d'un délai de 15 jours ouvrables prenant cours le lendemain de l'entretien, un courrier l'invitant à prendre à nouveau contact avec le bureau du chômage en vue de souscrire le contrat précité ou à transmettre le contrat signé par courrier au bureau du chômage".

L'O.N.Em. souligne en ses conclusions d'appel qu'il a donc choisi la seconde branche de l'alternative proposée par ce texte, à savoir que, plutôt que d'inviter l'intimé à contacter le bureau du chômage en vue de souscrire le contrat, il l'a invité directement à en retourner la copie signée.

Cela étant, il peut être épinglé que l'O.N.Em., pour ce faire, n'a pas respecté le délai de quinze jours ouvrables après l'échéance duquel le courrier destiné au chômeur pouvait lui être envoyé.

Mais qu'importe car, contrairement à ce que prétend l'O.N.Em., ce n'était pas l'alinéa 5 qui s'appliquait, ainsi que les premiers juges le décident avec raison. En effet, cet alinéa a égard au cas où le chômeur refuse de signer le contrat à l'issue du premier entretien d'évaluation, ou encore au cas où il souhaite disposer d'un délai de réflexion avant de le signer. Or aucune de ces deux hypothèses n'était en l'occurrence rencontrée. Il sied en particulier de répéter qu'il n'est nullement avéré que l'intimé a refusé de signer le contrat au terme de l'entretien du 30 juin 2006.

C'était donc bien à l'alinéa 1er qu'il s'imposait de se référer, que le directeur n'a toutefois pas suivi à la lettre, comme le Tribunal le juge à bon droit.

3. – L'annulation de la décision du 4 septembre 2006

Cette décision exclut l'intimé du bénéfice des allocations d'attente durant une période de quatre mois en exécution de l'article 59^{quater}, § 5, alinéa 7.

Cet alinéa prévoit donc, dans deux hypothèses examinées ci-dessous, que le chômeur est assimilé à un chômeur dont le directeur constate, à l'issue du deuxième entretien d'évaluation, qu'il n'a pas respecté l'engagement pris dans le contrat d'activation. Ce chômeur perd alors le bénéfice des allocations pendant quatre mois, conformément à l'article 59^{quinquies}, § 6, alinéa 1^{er}. Mais quelles sont les deux hypothèses dont question à l'article 59^{quater}, § 5, alinéa 7 ?

La première est celle où *"le chômeur donne suite au courrier visé à l'alinéa 1^{er} in fine (...) mais refuse ou persiste dans son refus de souscrire le contrat visé à l'alinéa 1^{er} "*. Cette hypothèse n'était pas rencontrée en la présente cause. En effet, le *"courrier visé à l'alinéa 1^{er} in fine"* est le courrier invitant le chômeur *"à se présenter à nouveau au bureau du chômage en vue de souscrire ledit contrat "*. Or, comme exposé plus haut, un tel courrier n'a pas été envoyé par le directeur à l'intimé.

Quant à la deuxième hypothèse, elle est celle où *"le chômeur donne suite au courrier visé à l'alinéa 5 mais refuse ou persiste dans son refus de souscrire le contrat visé à l'alinéa 1^{er} "*. Elle n'est pas non plus vérifiée en l'espèce. En effet, ainsi que déjà constaté, l'alinéa 5 est étranger à la situation litigieuse.

Il suit que la décision du 4 septembre 2006 prononce une exclusion du bénéfice des allocations qui n'est pas régulièrement justifiée. Aussi doit-elle être annulée. A cet égard, l'appel du jugement déferé est non fondé.

4. – L'annulation de la décision du 12 mars 2007

Cette décision exclut l'intimé du bénéfice des allocations d'attente à compter du 19 mars 2007 en vertu de l'article 59sexies, § 5 et 6. Elle repose sur le motif selon lequel le *"facilitateur "*, au nom du directeur, a constaté, à l'issue du troisième entretien d'évaluation (qui n'était en réalité que le deuxième), que l'intimé n'avait pas effectué suffisamment d'efforts pour s'insérer sur le marché de l'emploi.

La méconnaissance, par le directeur, de l'article 59quater, § 5, alinéa 1^{er}, a eu pour effet de priver l'intimé du bénéfice d'un nouvel entretien au bureau du chômage en vue de souscrire le contrat d'activation. En outre, la sanction irrégulièrement prononcée en exécution de l'article 59quater, § 5, alinéa 7, a eu pour effet d'enlever à l'intimé le bénéfice du deuxième entretien d'évaluation mentionné en l'article 59quinquies.

Or, si ces entretiens avaient effectivement eu lieu avec l' *"agent facilitateur "*, l'intimé aurait pu tirer profit de suggestions pertinentes et d'avis éclairés pour améliorer ses initiatives et intensifier ses démarches en vue de rechercher un emploi et de s'insérer sur le marché du travail.

C'est d'autant plus vrai que l'intimé, après son premier entretien d'évaluation du 30 juin 2006, n'est pas resté inactif. Il a au contraire cherché à répondre, dans une mesure peut-être insuffisante mais néanmoins non négligeable, aux engagements figurant dans le contrat d'activation qui lui avait été soumis à la suite du courrier du 3 juillet

2006, manifestant du reste son intention, non pas de refuser un tel contrat, mais de s'y conformer.

En conséquence, si la procédure avait été entièrement régulière, le bilan effectué par l' "*agent facilitateur* ", à l'issue d'un véritable troisième entretien d'évaluation, aurait pu être différent, voire satisfaisant. Ce n'est pas une certitude; c'est cependant une possibilité.

Partant, c'est à bon droit que les premiers juges estiment que les irrégularités de procédure vicient cette dernière en sa totalité, jusques et y compris la décision litigieuse du 12 mars 2007. Il s'impose dès lors de confirmer l'annulation de celle-ci par le Tribunal. A ce propos, l'appel est également non fondé.

PAR CES MOTIFS,

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

LA COUR, après en avoir délibéré et statuant contradictoirement,

Sur avis écrit conforme de Madame Corinne LESCART, Substitut général délégué,

REÇOIT l'appel, le déclare NON FONDÉ,

Confirme le jugement déféré en toutes ses dispositions,

Délaisse à l'appelant la charge des dépens de l'appel, liquidés et taxés à néant pour l'intimé.

AINSI ARRÊTÉ par la NEUVIEME CHAMBRE de la COUR DU TRAVAIL DE LIEGE, composée de :

M. Jean-Claude GERMAIN, Conseiller président la chambre,
M. Christian THUNISSEN, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Philippe CHAUMONT, Conseiller social au titre de travailleur salarié,

qui ont entendu les débats de la cause,

assistés de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier,

lesquels signent ci-dessous, sauf M. Christian THUNISSEN qui se trouve dans l'impossibilité de signer, comme prévu par l'article 785, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire :

ET PRONONCE en langue française et en audience publique, en l'extension du palais de justice de Liège, située à Liège, rue Saint-Gilles, 90 C,

le LUNDI DOUZE OCTOBRE DEUX MILLE NEUF,

par M. GERMAIN, assisté de Mme SCHUMACHER, qui signent ci-dessous :