

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE CHARLEROI

Section de Charleroi

JUGEMENT

prononcé en audience publique de la **cinquième** chambre.

EN CAUSE DE: Monsieur G

Partie demanderesse **défaillante**.

CONTRE:

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Etablissement Public institué par l'arrêté-loi du
28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs
dont le siège est sis
boulevard de l'Empereur, 7
1000 BRUXELLES

Partie défenderesse comparissant par **Maître Vincent
GREVY**, Avocat à 6000 CHARLEROI, rue Tumelaire, 71.

Le Tribunal, après avoir délibéré de la cause, rend ce jour le jugement suivant:

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et
ses modifications dont il a été fait application;

Vu les antécédents de la procédure et notamment :

- la décision administrative prise par le défendeur le 11 janvier 2006;
- le recours déposé par le demandeur le 7 février 2006 au greffe du Tribunal
du Travail ;

Vu les dossiers de procédure, administratif et de l'Auditorat ;

Vu la fixation de la cause sur pied de l'article 704 du Code judiciaire à
l'audience du 9 juin 2006;

Vu le défaut de comparaître de la partie demanderesse bien que
régulièrement convoquée et appelée ;

Entendu le conseil de la partie défenderesse en ses dires et moyens à l'audience publique du 9 juin 2006 ;

Vu l'avis écrit de Madame PICARD, Substitut de l'Auditeur du Travail, déposé au greffe le 6 juillet 2006 et notifié aux parties à la même date ;

Vu l'absence de répliques à cet avis.

*

I. OBJET DU RECOURS

Le recours est dirigé contre une décision du 11 janvier 2006, prise en application des articles 59 quinquies, § 5, alinéa 5, § 6 alinéa 1^{er} et § 7 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, par laquelle le Directeur du Bureau régional du Chômage de Charleroi décide d'exclure le demandeur du bénéfice des allocations d'attente pendant 4 mois, soit du 16 janvier 2006 au 15 mai 2006.

Cette décision est motivée comme suit : *« Par lettre du 22.12.2005, je vous ai communiqué que vous n'avez pas respecté le contrat que vous avez signé après notre premier entretien. Je vous ai également communiqué alors que vos allocations seraient temporairement suspendues ou réduites et que cette décision vous serait notifiée ultérieurement, après la vérification complète de votre dossier, par courrier séparé. »*

II. RECEVABILITE

Le recours, non motivé, est recevable et a été introduit dans les formes et délais légaux.

III. LES FAITS

Le demandeur, né le 1^{er} février 1980 et titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur professionnel, qualification agriculture, est inscrit comme demandeur d'emploi depuis le 1.08.1999 et perçoit des allocations d'attente depuis le 1.05.2000. A l'époque de la décision litigieuse, il était

indemnisé comme travailleur ayant charge de famille (pièces 2 et 5 du dossier administratif).

Le 30.05.2005, l'ONEM lui a adressé par courrier recommandé une convocation à un premier entretien, fixé le 16.06.2005, destiné à évaluer ses efforts pour trouver un emploi, en application de l'article 59 quater, § 1^{er}, alinéa 3 de l'Arrêté Royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.(pièce 4)

Il est signalé qu'une précédente convocation lui avait été envoyée le 12.05.2005 pour un entretien prévu le 27.05.2005 auquel il ne s'est pas présenté.

Le pli n'ayant pas été réclamé à la poste, le demandeur ne s'est pas présenté non plus le 16.06.2005 et l'ONEM a décidé de suspendre le paiement des allocations à partir du 16.06.2005, en application des articles 59 quater, § 1, alinéa 4 et 70 de l'Arrêté Royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (décision du 29.06.2005, réitérée par recommandée du 7.07.2005 (pièces 8, 9,10).

Le demandeur s'étant finalement présenté le 27.07.2005, la sanction a été levée avec effet rétroactif par décision du 8.08.2005 (pièce 13).

A l'issue de ce premier entretien du 27.07.2005 (tenu en application de l'article 59 quater § 3, voir le rapport pièce 5), l'ONEM a estimé que le demandeur n'avait pas fourni suffisamment d'efforts pour s'insérer sur le marché de l'emploi (voir l'évaluation en application de l'article 59 quater § 5, pièce 6) et le demandeur a signé un premier contrat (pièce 7) par lequel il s'engage :

- à recontacter le FOREM dans les 30 jours, pour examiner avec un agent son projet professionnel et ses possibilités de formation ou d'accompagnement.
- à élaborer un CV et une lettre de motivation.
- à présenter spontanément sa candidature et s'inscrire auprès de 2 bureaux d'interim, de sélection et de recrutement et à répondre aux offres d'emploi proposées.
- à présenter spontanément sa candidature auprès de 5 entreprises au moins.

Le 22.12.2005, a lieu un deuxième entretien destiné à évaluer les actions de recherche d'emploi et le respect du contrat (voir le rapport d'application de l'article 59 quinquies § 3, pièce 16).

A cette occasion, le demandeur déclare avoir fait un CV et une lettre de motivation avec l'aide de sa compagne mais qu'il a oublié ses documents et qu'il

ne sait ni lire ni écrire. Il déclare avoir postulé uniquement à la ville de Charleroi et ne fournit aucun document.

L'évaluation est négative, le demandeur n'ayant pas respecté les engagements pris (pièce 14, en application de l'article 59 quinquies § 5) et un deuxième contrat est signé (pièce 15), par lequel il s'engage à :

- recontacter le FOREM dans les 30 jours,
- apporter le CV et la lettre de motivation, vus par le conseiller FOREM.
- se renseigner sur les formations en alphabétisation.
- prendre les documents concernant sa candidature à la Ville de Charleroi.

L'évaluation précise que ses allocations seront temporairement suspendues ou réduites, en application de l'article 59 quinquies §§ 6 et 7.

La décision d'exclusion dont recours est prise le 11.01.2006 (pièce 17).

IV. DISCUSSION

A. Dispositions applicables

La procédure de « suivi du comportement de recherche active d'emploi du chômeur », dont il a été fait application en l'espèce, est décrite dans le détail aux articles 59 bis à 59 nonies de l'Arrêté Royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

B. Problèmes soulevés par Madame l'Auditeur du Travail

Madame l'Auditeur du Travail, en son avis écrit, a soulevé certaines difficultés rencontrées dans l'application de ces dispositions, introduites en 2004 :

- Selon l'article 59 bis, la procédure de suivi peut être mise en œuvre à l'égard d'un chômeur lorsque celui-ci réunit certaines conditions à la date de la réception de la convocation au premier entretien. Or, cette convocation, prévue à l'article 59 quater §1^{er}, n'étant pas adressée par courrier recommandé, il n'est pas possible d'en vérifier la date avec certitude.
- En cas de non respect du premier contrat, la sanction prévue par l'article 59 quinquies § 6 est différente selon qu'il s'agit d'un jeune travailleur, qui est exclu pendant 4 mois du bénéfice des allocations d'attente quelle que

soit sa situation familiale, ou d'un chômeur ordinaire, qui percevra pendant 4 mois l'allocation réduite visée à l'article 130 bis, pour autant qu'il ait la qualité de travailleur ayant charge de famille ou d'isolé. Cette différence de traitement pourrait s'opposer au principe de non discrimination.

C. Position de l'ONEM

Madame l'Auditeur a interrogé l'ONEM au sujet de ces difficultés.

- Il lui a été répondu que les copies des lettres ordinaires d'avertissement et de convocations n'étaient pas conservées et ne pouvaient donc être produites. Cependant, le fait de s'être présentée démontre que la personne a bien reçu la convocation (pièce A 13, dossier de Madame l'Auditeur du Travail).
- Concernant la sanction, l'ONEM répond en ces termes :
« Les sanctions spécifiques appliquées aux allocataires d'attente (quelle que soit leur situation familiale) , s'expliquent par le fait que le régime des allocations d'attente constitue lui aussi un régime d'indemnisation spécifique auquel ont accès des personnes qui n'ont, pour la plupart, pas travaillé comme travailleur salarié (ou pas travaillé suffisamment). Dans la mesure où ce régime déroge au principe général d'assurance qui est à la base de l'assurance-chômage, le législateur a voulu sanctionner différemment (et plus sévèrement) les personnes qui ne recherchent pas activement un emploi alors même qu'elles bénéficient de prestations de l'assurance-chômage sans y avoir cotisé (ou sans avoir cotisé suffisamment), à charge de la collectivité et grâce à la solidarité des travailleurs salariés » (pièce A 4).

D. Avis de Madame l'Auditeur du Travail

Madame l'Auditeur estime en son avis écrit que, selon les paramètres dégagés par la Cour de Cassation pour analyser le caractère éventuellement discriminatoire d'une disposition, le critère de distinction est objectif mais que sa justification n'est pas raisonnable au regard du but et des effets de la mesure et, à tout le moins, qu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé compte tenu des conséquences gravissimes de la sanction pour le jeune travailleur qui perd la totalité de sa source de revenus.

En conséquence, elle considère que la disposition, contraire à la règle de la non-discrimination (article 11 de la Constitution), doit être écartée par le Tribunal et que le même régime de sanction doit être appliqué aux deux

catégories de chômeurs, soit, en l'espèce, l'allocation réduite durant 4 mois, le demandeur ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille.

L'ONEM n'a pas répliqué à cet avis, alors qu'il disposait pour ce faire d'un délai d'un mois, expirant le 7.08.2006.

V. POSITION DU TRIBUNAL QUANT À LA DÉCISION QUERELLÉE

1. Sur l'absence de date certaine de la convocation au premier entretien.

Ce problème est sans conséquence dans le cas présent puisque, comme l'a relevé Madame l'Auditeur du Travail, les conditions d'applications à vérifier dans le chef du demandeur étaient remplies lors de la mise en œuvre de la procédure de suivi et n'ont pas subi de modification.

Ainsi, il devait, selon l'article 59 bis :

- avoir atteint une durée de chômage de 21 mois et il en totalisait déjà 56 au 10.12.2004 ;
- ne pas être dispensé d'inscription comme demandeur d'emploi ;
- ne pas être occupé comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits ;
- ne plus se trouver dans la période (éventuellement renouvelée ou prolongée) des 12 premiers mois de chômage ;
- ne pas justifier d'une inaptitude au travail de 33 % au moins ;
- ne pas faire l'objet d'une action d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion ou avoir repris le travail à temps plein.

2. Appréciation par l'ONEM du comportement de recherche d'emploi du demandeur

Les évaluations négatives faites par l'ONEM après les 1^{er} et 2^{ème} entretiens paraissent justifiées eu égard aux éléments contenus dans les rapports de ces entretiens (pièces 5 et 16 du dossier administratif).

De même, les exigences contenues dans le contrat souscrit au terme du 1^{er} entretien semblent raisonnables au vu de la situation spécifique du demandeur et conformes à la liste modèle d'actions (annexe à l'Arrêté Ministériel du 5 juillet 2004, MB 9.07.2004, cf article 59 quater § 5 alinéa 2).

Le rapport du 2^{ème} entretien montre que le demandeur s'est très peu soucié de respecter le contrat puisqu'il n'a pas eu de contact avec un agent du FOREM et qu'il s'est présenté à ce 2^{ème} entretien sans aucun document de nature à prouver la réalité des deux actes qu'il a déclaré avoir posés.

Ses obligations concrètes et les conséquences de leur non-respect étaient pourtant clairement décrites dans ce contrat (pièce 7).

L'application d'une mesure temporaire de privation des allocations, en vertu de l'article 59 quinquies § 5 alinéa 5, comme conséquence d'une 2^{ème} évaluation négative, était donc justifiée.

3. Quant au caractère discriminatoire ou non de la mesure

L'article 59 quinquies § 6 est libellé comme suit :

« Dans le cas visé au § 5 alinéa 5, le jeune travailleur visé à l'article 36 est exclu du bénéfice des allocations d'attente pendant une période de 4 mois, calculés de date à date.

Dans la même hypothèse, le chômeur qui bénéficie des allocations de chômage :

1° bénéficie, pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, de l'allocation réduite visée à l'article 130 bis, s'il a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110 § 1^{er} ou de travailleur isolé au sens de l'article 110 § 2 ;

2° est exclu du bénéfice des allocations pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, s'il a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110 § 3.

Par dérogation à l'alinéa 2, 2°, l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage est limitée à une période de 2 mois, calculés de date à date, si le chômeur établit que les revenus annuels nets imposables de son ménage, abstraction faite des allocations de chômage dont il bénéficie, ne dépassent pas 15784,42 € majorés de 631,39 € par personne à charge. »

Pouvoir du Tribunal d'examiner cette question

En vertu de l'article 159 de la Constitution, « les Cours et Tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. »

L'article 159 constitue une application particulière du principe général du droit selon lequel le juge ne peut appliquer une décision qui viole une disposition supérieure (Cassation 8.04.2003, Pas.761).

Il appartient, dès lors, au Tribunal de vérifier la conformité des dispositions de l'Arrêté Royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage appliquées en l'espèce, aux articles 10 et 11 de la Constitution établissant le principe d'égalité et de non-discrimination.

Critères d'appréciation

Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation, la règle de l'égalité des Belges devant la loi et celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges, impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable ; l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise; le principe d'égalité est également violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (Cassation 24.04.1995, Pas. 439 et Cassation 24.03.2003, n° S.020029F).

Analyse des critères en l'espèce

➤ Situation identique :

La disposition prévoit une mesure différente pour deux catégories de chômeurs qui sont dans une situation identique : celle de travailleurs ayant charge de famille ou étant isolés et faisant l'objet d'une évaluation négative à l'issue du 2^{ème} entretien.

➤ Distinction possible entre différentes catégories de personnes :

Le jeune travailleur qui perçoit des allocations d'attente fait l'objet d'une mesure plus sévère, dans le même cas de figure et alors qu'il se trouve dans la même situation familiale, que les autres chômeurs.

➤ Condition : existence d'une justification objective et raisonnable, à apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure :

Le critère de distinction (allocations d'attente ou allocations de chômage) est certes objectif.

Il convient d'examiner le but de la disposition et ses effets et ensuite d'apprécier, compte tenu de ces buts et effets, si la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

« La distinction opérée doit servir l'objectif poursuivi, permettre de l'atteindre ». Il faut « vérifier si la justification avancée et dont l'existence formelle a été vérifiée, est concrètement rencontrée. Il s'agit donc d'un contrôle d'adéquation des moyens mis en œuvre au but que le législateur entend rechercher. » (N.Banneux, « L'égalité, clé du contentieux constitutionnel », in « l'Egalité, nouvelle(s) clé(s) du droit. », CUP 10/2004, p.57, à propos des critères d'analyse utilisés par la Cour d'Arbitrage pour le contrôle de conformité des lois aux articles 10 et 11 de la Constitution, transposables en l'espèce).

Les dispositions réglant la procédure de « suivi du comportement de recherche active d'emploi » (articles 59 bis et suivants), introduites par l'Arrêté Royal du 4 juillet 2004 (ayant fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat n° 37289 du 10.06.2004, non publié) sont inscrites dans la section de la réglementation du chômage consacrée à la « disponibilité pour le marché de l'emploi », qui est une des conditions d'octroi des allocations de chômage.

L'Arrêté Royal du 4 juillet 2004 a instauré dans l'article 58 une obligation supplémentaire à charge des chômeurs : celle de rechercher activement un emploi.

« L'introduction de cette obligation s'inscrit dans la philosophie de l'Etat-social actif, qui peut être résumée de la manière suivante : si le travailleur sans emploi veut obtenir un revenu de remplacement à charge de la collectivité, il doit accepter une contrepartie, celle de « faire des efforts » pour rechercher un travail » (J.F.FUNCK, Droit de la sécurité sociale, Larcier 2006, p.219, n°182 et développements p.25 et 26, n°19).

Selon l'ONEM : *« Dans la mesure où le droit aux allocations n'est pas limité dans le temps, il est normal que l'ONEM vérifie régulièrement si le chômeur cherche bien du travail et remplit donc toujours les conditions pour avoir droit aux allocations. (...) L'objectif est avant tout de suivre activement le chômeur et de le soutenir dans sa recherche active d'emploi »* (feuille d'information travailleur « L'activation du comportement de recherche d'emploi », site internet de l'ONEM, www.rva.be).

L'existence de mesures d'exclusion est donc conçue comme une stimulation à la participation active à la procédure.

Cependant, on ne voit pas en quoi une mesure plus sévère infligée aux jeunes chômeurs peut être un incitant à la recherche d'emploi qui leur serait plus particulièrement adapté.

La justification que donne l'ONEM à cette mesure plus sévère et qui est fondée sur l'absence ou l'insuffisance de cotisation des jeunes travailleurs au système de l'assurance chômage, est sans aucun lien avec l'objectif de la procédure de suivi et avec le but d'incitation que doit atteindre la mesure d'exclusion.

Le gouvernement belge, lors des discussions au sujet de la nouvelle procédure, assurait pourtant : « *L'ONEM devra garantir la culture d'entreprise permettant, compte tenu de certaines caractéristiques, une application uniforme. Le principe d'égalité suppose, en effet, que tout le monde soit traité de la même manière. Il convient d'offrir des garanties suffisantes.* » (Communiqué de presse du Conseil des Ministres, 16.01.2004, site « Résidence Palace », presscenter.org)

Quant aux effets de la mesure, il est à craindre qu'une suppression totale des allocations pendant 4 mois plongera le jeune chômeur dans la précarité et anéantira temporairement tout début de démarche positive dans la recherche d'emploi, puisque les efforts du jeune chômeur, surtout s'il a charge de famille, seront tournés vers sa subsistance immédiate (démarches au CPAS, etc..)

La justification d'une mesure différente n'apparaît donc pas comme objectivement raisonnable.

- Existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi :

Il y a lieu d'examiner si la norme n'a pas « *provoqué des dommages collatéraux qui eussent pu être évités par l'adoption d'une norme atteignant le même but par des voies moins pénibles à emprunter pour certaines catégories de personnes.* » (N.Banneux, op.cit., p.63)

La question de ces « dommages collatéraux », c'est-à-dire des effets de la mesure, a été examinée ci-avant et il semble que l'application d'une mesure d'exclusion semblable aux deux catégories de chômeurs eut tout aussi bien servi l'objectif de la procédure et de la mesure, sans provoquer les conséquences plus graves pour le jeune chômeur.

Il n'existe donc pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure particulière infligée au jeune chômeur et l'objectif d'incitation à la recherche d'emploi.

Cette mesure prévue à l'article 59 quinquies § 6 alinéa 1^{er} est donc discriminatoire et doit être écartée.

A ce stade des débats se pose la question de savoir si le fait d'écarter cette disposition réglementaire a pour effet de réformer (partiellement) ou d'annuler (partiellement) la décision prise par l'ONEM;

Ensuite, se pose une autre question, celle de savoir si la mesure que le Tribunal vient d'écarter constituait une **mesure administrative** d'exclusion fondée sur le fait que le chômeur ne remplit pas les conditions d'octroi des allocations ou s'il s'agissait d'une **sanction administrative** ;

La réponse donnée à cette seconde question permettra alors à l'ONEM de s'expliquer sur l'éventuel pouvoir de substitution du Tribunal de décider ou non d'une (nouvelle) mesure d'exclusion à l'égard du demandeur ;

Si le Tribunal peut se substituer à l'ONEM pour statuer sur les droits du demandeur au bénéfice des allocations d'attente, il conviendra alors que l'ONEM s'explique également sur les limites de cette substitution puisque, l'alinéa 1^{er} de l'article 59quinquies § 6 étant écarté, seul subsiste l'alinéa 2 dudit article lequel prévoit la mesure de l'allocation réduite à l'égard du chômeur qui bénéficie des « allocations de chômage », ce qui semble donc exclure le bénéficiaire d' « allocations d'attente » ;

Il convient d'inviter l'ONEM à s'expliquer sur ces points et d'ordonner en conséquence la réouverture des débats ;

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL DU TRAVAIL ,**

Statuant par défaut à l'égard du demandeur,

Reçoit la demande,

Constate que le demandeur n'a pas respecté l'engagement qu'il avait souscrit en application de l'article 59 quater § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991,

Dit dès à présent pour droit que l'article 59 quinquies § 6, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 viole les articles 10 et 11 de la Constitution établissant les principes d'égalité et de non-discrimination,

Pour le surplus, ordonne la réouverture des débats aux fins précisées ci-avant,

Fixe date pour cette réouverture des débats au **vendredi 24 novembre 2006** à 14 heures 30, même chambre, même local,

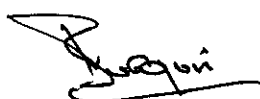
Dit que pour cette date le défendeur et son conseil seront avertis par le greffe, sous pli judiciaire, conformément au prescrit de l'article 775 du Code judiciaire,

Réserve à statuer quant aux dépens.

Ainsi jugé et prononcé en audience publique de la **cinquième chambre** du Tribunal du Travail de Charleroi, section de Charleroi, le **22 septembre 2006**, où siégeaient:

Mme TAELEMAN	Vice-Présidente, présidant la cinquième chambre,
M. BERNARD	Juge social au titre d'employeur,
M. BERGER	Juge social au titre de travailleur salarié,
Mme BUCQUOI	Greffier.

En présence du Ministère Public.



BUCQUOI



BERGER



BERNARD

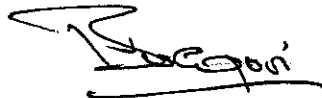


TAELEMAN

APPLICATION DE L'ARTICLE 779 DU CODE JUDICIAIRE

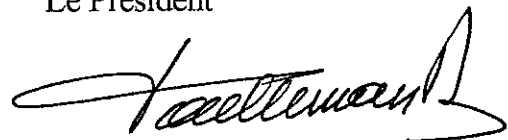
Par ordonnance du Président, **Madame TAELEMAN**, Vice-Présidente au Tribunal du travail, est désignée pour remplacer **Madame DE PRETER**, Juge suppléant au Tribunal du travail, qui ayant assisté aux débats et participé au délibéré s'est trouvée légitimement empêchée d'assister à la prononciation et de signer le présent jugement.

Le Greffier

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bucquoi'.

BUCQUOI

Le Président

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Taelleman'.

TAELEMAN