



UCL Université catholique de Louvain
Faculté de droit et de criminologie

**Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs d'avoir un
comportement de recherche active d'emploi :**

Le « plan d'activation », le facilitateur et le juge, quelle articulation dans le
contentieux de l'activation ?

Mémoire réalisé par :

Jean-Philippe Henry

Promoteur :

Pierre-Paul Van Gehuchten

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

REMERCIEMENTS

En préambule à ce mémoire, je souhaite adresser mes remerciements les plus sincères aux personnes qui m'ont apporté leur aide et qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire ainsi qu'à la réussite de ce master en droit.

Je remercie les professeurs S. GILSON et J.-Fr. NEVEN de m'avoir donné le goût du droit de la sécurité sociale et l'envie de travailler sur cette matière passionnante.

Mes remerciements s'adressent ensuite naturellement à mon promoteur P.-P. VAN GEUCHTEN pour avoir déterminé avec moi ce sujet et guidé mes premiers pas dans l'élaboration de celui-ci.

Je tiens également à remercier sincèrement Mme V. FULSTER pour m'avoir ouvert sans tabou aucun les portes du bureau du chômage de Tournai.

Enfin, je n'oublie pas tous mes proches et amis, qui m'ont toujours soutenu et encouragé au cours de la réalisation de ce mémoire.

Merci à toutes et à tous.

Résumé : Le paradigme de l'Etat social actif s'est incarné en 2004 dans la réglementation chômage par le biais d'une nouvelle obligation imposée au chômeur, celle de rechercher activement un emploi. Cette obligation est contrôlée au terme d'une procédure complexe, rythmée d'entretiens avec un fonctionnaire spécialisé de l'ONEm, le facilitateur. L'irruption de la figure du contrat dans les relations entre l'assuré social et l'administration pose diverses questions. Il nous faut aborder la question de la qualification juridique de cet instrument avant de voir comment il modifie les rapports entre l'assuré social et, d'une part, le facilitateur et, d'autre part, le juge chargé de contrôler l'administration. Nous prenons le parti de proposer un point de vue inédit : celui du facilitateur. Après avoir relevés les conséquences d'un pareil recours sur la protection dévolue à l'assuré social, nous proposerons divers changements procéduraux et notamment une plus grande responsabilisation du facilitateur. A travers lui, c'est l'administration et, plus généralement, l'Etat qui est concerné.

Mots clés : Etat social actif - Arrêté royal du 25/11/199 - Chômage - Activation - Chômeur - Facilitateur Engagement - Contrat - Plan d'activation - Recherche active d'emploi - Disponibilité pour le marché de l'emploi - Recherche active d'emploi.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	3
TABLE DES MATIERES	5
INTRODUCTION	7
PARTIE I.....	9
CHAPITRE I. – MISE EN PERSPECTIVE	9
Section 1.	9
<i>Emergence d’une nouvelle approche de la politique sociale</i>	9
Section 2.	10
<i>L’Etat social actif belge</i>	10
Section 3.	12
<i>Bref aperçu du régime de l’assurance-chômage</i>	12
Section 4.	13
<i>Dernière minute : l’incidence de la sixième réforme de l’Etat</i>	13
CHAPITRE II. – LE PLAN D’ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI ACTIFS DES CHÔMEURS	15
Section 1.	15
<i>L’Etat social actif belge en action : un plan contre le chômage</i>	15
Section 2.	16
<i>Un fonctionnaire au cœur de la procédure : le facilitateur</i>	16
Section 3.	18
<i>Le champ d’application rationae personae de la procédure de suivi</i>	18
Section 4.	19
<i>Le déroulement de la procédure de suivi du comportement actif de recherche d’emploi : exposé synthétique</i>	19
Sous-section 1.	19
<i>Phase préalable</i>	19
Sous-section 2.	20
<i>Le premier entretien d’évaluation</i>	20
Sous-section 3.	25
<i>Le deuxième entretien d’évaluation</i>	25
Sous-section 4.	27
<i>Le troisième entretien d’évaluation</i>	27
Sous-section 5.	28
<i>Les voies de recours</i>	28
PARTIE II.	29
CHAPITRE I. – LE CONTRAT D’ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D’EMPLOI.....	29
Section 1.	29
<i>La nature juridique en question</i>	29
Sous-section 1.	29
<i>Un contrat civil ?</i>	29
Sous-section 2.	31
<i>Un contrat qui relève du droit administratif ?</i>	31
Sous-section 3.	33
<i>Un instrument innomé ?</i>	33
Section 2.	34
<i>Quels principes applicables ?</i>	34
CHAPITRE II. – LE FACILITEUR ET LE CONTRAT D’ACTIVATION : APPROCHE PRATIQUE	35
Section 1.	35
<i>Difficultés liées à la rédaction du contrat d’activation</i>	35
Section 2.	37
<i>Difficultés liées à l’évaluation du contrat d’activation</i>	37
Section 3.	39
<i>Difficultés liées à la sanction du contrat d’activation</i>	39
CHAPITRE III. – LE JUGE ET LE CONTRAT D’ACTIVATION :	41
APPROCHE JURISPRUDENTIELLE.....	41
Section 1.	41

Les principes généraux du contentieux de la sécurité sociale	41
Section 2.	44
Particularités du contentieux de l'activation	44
Section 3.	44
L'approche traditionnelle par les juridictions du travail	44
Section 4.	46
L'approche restrictive de la Cour de cassation	46
Section 5.	48
Les tempéraments jurisprudentiels	48
Sous-section 1.	49
La théorie des vices du consentement	49
Sous-section 2.	50
L'ordre public et les bonnes mœurs	50
Sous-section 3.	50
Les principes relatifs à l'interprétation	50
Sous-section 4.	51
La force majeure ou le cas fortuit	51
Sous-section 5.	51
L'impératif de bonne foi	51
CHAPITRE IV. – ARTICULATION : PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET PRATIQUE JUDICIAIRE	53
Section 1.	53
Les conséquences du recours au contrat	53
Section 2.	54
Un rappel utile	54
Section 3.	55
Quelles solutions ?	55
Sous-section 1.	56
Changements procéduraux	56
Sous-section 2.	57
Responsabiliser	57
CONCLUSIONS	61
BIBLIOGRAPHIE	63
I. LEGISLATIONS ET DOCUMENTS PARLEMENTAIRES	63
II. OUVRAGES, ARTICLES ET REVUES	63
III. JURISPRUDENCE	65
IV. SITES CONSULTÉS	66
V. DIVERS	66
ANNEXES	67

INTRODUCTION

1 – En Belgique, le chômeur qui entend bénéficier de l'indemnisation chômage doit notamment répondre à différentes conditions d'octroi. Il est ainsi demandé au chômeur « d'être disponible pour le marché de l'emploi ». Cette disponibilité n'était, *de facto*, pas contrôlé par l'Office nationale de l'emploi, ce qui n'était pas de nature à encourager le chômeur à sortir de sa condition¹.

Sous l'impulsion des promoteurs de « l'Etat social actif », traduction belge d'une approche anglo-saxonne des relations entre l'Etat et l'individu, cette disponibilité, jugée trop passive, a été sérieusement remise en question.

Cette volonté politique s'est traduite en 2004 par l'adoption d'un « Plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs ». Le volet « accompagnement » de ce plan prévoit la mise en place de dispositifs d'aide à l'insertion socio-professionnelle par les services régionaux de l'emploi, tandis que le volet « suivi » introduit une nouvelle obligation pour les chômeurs : celle d'avoir un « comportement de recherche active d'emploi ».

L'obligation de rechercher activement du travail est organisée par les articles 59*bis* à 59*decies* de l'arrêté royal de 1991², entrés en vigueur depuis 2004. Cette obligation est contrôlée par l'ONEm au terme d'une procédure de suivi, rythmée par des entretiens d'évaluation individuels, susceptibles de déboucher sur la signature d'un « contrat » d'activation. Le non-respect des engagements souscrits peut mener à exclusion du chômeur du bénéfice des allocations de chômage.

La mise en œuvre concrète de l'Etat social actif s'accompagne de l'émergence de nouvelles catégories de professionnels : c'est au « facilitateur, encore appelé « activateur », que revient la tâche de contrôler le respect de cette obligation.

Beaucoup d'études, de travaux et d'articles ont été rédigés sur cette obligation de recherche active d'un emploi. Pour éviter de répéter ce qui a déjà été fait, le présent mémoire poursuit plutôt l'objectif de jeter un regard critique sur les questions suscitées par l'irruption de la figure du contrat dans le champ de l'assurance-chômage. Plus particulièrement, nous allons nous interroger sur les difficultés rencontrées par les facilitateurs dans la détermination du contenu du contrat d'activation et l'évaluation de celui-ci. L'obligation de rechercher activement un emploi, ainsi matérialisée dans un contrat, sera ensuite analysée sous l'angle des pouvoirs du juge. Saisi d'un litige dans le contentieux de l'activation, les pouvoirs traditionnellement reconnus aux juges du fond ont été sérieusement remis en question par la Cour de cassation. Cette approche restrictive par le pouvoir judiciaire souligne d'autant plus l'importance du rôle et de la mission du facilitateur surtout que, comme nous le verrons,

¹ D. DUMONT, « Vers un Etat social 'actif' ? », *J.T.*, 2008, p. 134.

² Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991 (noté ci-après : « A.R. Chômage »).

la combinaison entre ces deux approches aboutit à diminuer la qualité et l'étendue de la protection de l'administré.

2 – Une première partie est consacrée, pour l'essentiel, à décrire la procédure de contrôle de l'obligation de recherche active. Nous reviendrons d'abord sur le contexte qui a présidé à l'adoption d'une telle mesure, avant d'exposer les caractéristiques de l'indemnisation chômage dans notre pays. Cette partie se clôture par un exposé synthétique mais néanmoins complet du déroulement de la procédure étudiée.

La seconde partie de l'exposé est dédiée au contrat d'activation. Les promesses suscitées par la contractualisation des rapports entre le chômeur et l'administration suscitent plusieurs difficultés. Nous verrons que, faute de temps ou de moyens, la pratique administrative a développée une approche formatée et formaliste du contrat d'activation. Cette question est mise en rapport avec la pratique des Cours et tribunaux, saisi d'un litige qui a trait au contrat d'activation. L'on verra notamment que l'insertion d'une condition d'octroi dans un contrat conduit, de manière surprenante et péremptoire, à déposséder le juge du pouvoir de contrôle qui lui revient traditionnellement. Il nous restera à évoquer des pistes d'actions pour pallier à ces approches du contrat d'activation qui ne nous satisfait guère : cela passe, selon nous, par des changements procéduraux et par une responsabilisation, non du chômeur comme il est souvent question, mais du facilitateur.

PARTIE I.

Chapitre I. – Mise en perspective

3 – Introduction. Dans ce chapitre, nous allons tracer le cadre théorique et idéologique dans lequel s'insère le dispositif qui fait l'objet de ce mémoire. Nous verrons que l'activation du comportement de recherche d'emploi n'est pas une mesure isolée, confinée au seul domaine de l'assurance-chômage. Au contraire, elle s'inscrit dans un mouvement beaucoup plus large d'activation des dépenses de protection sociale et de responsabilisation des bénéficiaires, en réaction à la crise de l'Etat-providence. Nous en donnons ici un bref aperçu historique et contextuel (section 1) avant d'examiner les traductions belges de ces mesures dites « d'activation » (section 2) et les principes généraux qui régissent l'indemnisation du chômage dans notre pays (section 3). Sixième réforme de l'Etat oblige, nous nous devons d'en présenter les grandes lignes, qui en manqueront pas d'avoir un impact sur la matière qui nous occupe (section 4).

Section 1.

Emergence d'une nouvelle approche de la politique sociale

4 – Apparition et développement. Ce mouvement, véritable lame de fond en matière de sécurité sociale, est né au début des années 90 de l'autre côté de l'Atlantique, aux Etats-Unis. Sa première traduction concrète y prendra alors la forme d'une aide financière limitée dans le temps, assortie d'obligations et de modalités variant d'un Etat à l'autre³. Avant de gagner l'Europe continentale, c'est au Royaume-Uni que l'on retrouve une autre manifestation de ce courant de pensée : le droit aux allocations de chômage y est conditionné à la conclusion d'un *jobseeker's agreement* avec l'administration publique, sorte de contrat reprenant les obligations auxquelles le chômeur doit se soumettre. Des réformes similaires, ou à tout le moins mues par les mêmes objectifs (et soutenues par une sémantique particulière : « activer », « responsabiliser », « fin de l'assistance strictement financière », « contractualiser les relations », etc.) s'observent par la suite en Europe. Citons le revenu de solidarité active⁴ en France, les réformes apportées par la loi « Hartz IV »⁵ en Allemagne et, concernant notre pays, le droit à l'intégration sociale et la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi.

³ Il s'agit du *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*.

⁴ Il s'agit d'une allocation destinée à garantir un revenu minimum, avec en contrepartie une obligation de rechercher du travail.

⁵ L'une des principales mesures de cette réforme est la réduction des indemnités versées au chômeur qui refuse d'accepter un emploi en dessous de ses qualifications.

5 – La « Troisième Voie ». Toutes ces mesures ne sont pas neutres d'un point de vue idéologique et relève d'une conception bien particulière du rôle de l'Etat dans ses relations avec les bénéficiaires sociaux, sur fond de crise de l'Etat-providence. C'est au début des années 90 que des intellectuels, constatant les limites de l'Etat-providence traditionnel, théorisent une nouvelle approche dépassant le clivage entre droite ultralibérale et gauche traditionnelle : c'est la « Troisième Voie ».

Ainsi, A. GIDDENS⁶, conseiller de T. BLAIR, développe en 1994 dans son livre « La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie » le concept « d'Etat d'investissement social » et milite pour une meilleure utilisation des dépenses de sécurité sociale afin de privilégier l'éducation et la formation continue au détriment de l'indemnisation passive. P. ROSANVALLON⁷ parle, quant à lui, « d'Etat actif-providence » et plaide pour une contractualisation des rapports sociaux dans l'optique d'une meilleure réinsertion sur le marché du travail.

Suivant ces préceptes, l'Etat ne doit dès lors pas se contenter d'adopter un comportement passif, mais doit se muer en un « Etat social actif entreprenant ». D'une logique de *démarchandisation*⁸, où l'Etat assure au travailleur son indépendance par rapport au marché du travail face à un risque social aléatoire, l'on prône une logique de *remarchandisation* où le rôle de l'Etat est d'accompagner (par l'aide ou la contrainte) le retour du bénéficiaire social sur le marché du travail⁹.

Section 2.

L'Etat social actif belge

6 – La traduction belge de la Troisième voie. Ce courant de pensée gagnera également notre pays et sera alors traduit par les termes « Etat social actif ». C'est F. VANDENBROUCKE, alors ministre des Affaires sociales dans la coalition arc-en-ciel (socialistes, libéraux, écologistes), qui est le premier à avoir théorisé en Belgique ce concept. L'accord de gouvernement, issu des législatives de juin 1999, prévoit que « le développement de l'Etat social actif sera l'objectif central de la politique économique et sociale du nouvel exécutif »¹⁰, confirmant ainsi de manière explicite l'adhésion du gouvernement fédéral à l'Etat social actif.

En Belgique, ce concept « d'Etat social actif » s'est incarné concrètement dans plusieurs législations.

⁶ A. GIDDENS et T. BLAIR, *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002.

⁷ P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1995.

⁸ G. ESPING-ANDERSEN, politologue scandinave et auteur d'un classement des différents systèmes de protection sociale, parle quant à lui de *decommodification* et de *commodification*.

⁹ J.-Fr. NEVEN et E. DERMINE, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *Actualités de droit social. Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes* (dir. J. CLESSE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2010, n° 2.

¹⁰ Accord de gouvernement du 14 juillet 1999, *Doc. parl.*, Chambre, sess. extraord., 1999, n° 50, 20/001.

En matière d'aide sociale, le droit à l'intégration sociale a remplacé le « minimex » par la loi du 26 mai 2002¹¹. Ce droit subjectif, qui consiste en l'octroi d'un revenu d'intégration, peut être intégré dans un contrat avec la société, appelé « projet individualisé d'intégration sociale ». L'exposé des motifs de la loi¹² fait très clairement le lien avec le concept d'Etat social actif en énonçant que « les politiques sociales doivent évoluer de l'assistance strictement financière vers l'action sociale ».

Dans le champ de l'assurance chômage, on retrouve dans l'accord de coopération du 30 avril 2004 le sceau idéologique de l'état social actif puisqu'on y lit que la « la réglementation [en place à l'époque] faisait trop la part belle aux formes passives de disponibilité » et, qu'en réaction, la politique sociale doit désormais avoir pour « objectif de renforcer l'accompagnement et le suivi actifs des chômeurs » et que le droit aux allocations chômage est « associé à l'obligation de chercher activement du travail »¹³.

D'autres branches de la sécurité sociale ont vu apparaître ou voient apparaître des mesures estampillées « Etat social actif », même si elles sont plus timides¹⁴ : les soins de santé, la législation relative à l'incapacité de travail, aux fins de carrière et aux pensions et prépensions.

7 – Activation et contractualisation. Une caractéristique notable de l'Etat social actif est l'utilisation de mesures dite « actives », en ce sens où elles visent à remettre au travail l'allocataire social, par opposition aux mesures dite « passives » qui n'ont pas un impact direct sur la perspective d'un retour à l'emploi (et ont une connotation négative dans un contexte d'Etat social actif¹⁵).

De manière générale, les politiques d'activation visent, selon A. SUPLOT, à « consacrer l'argent public, et d'abord les ressources de l'assurance-chômage, au financement de l'emploi plutôt qu'à l'entretien des chômeurs »¹⁶. Plus précisément, l'activation est définie comme l'ensemble des mesures visant à rapprocher les bénéficiaires d'allocations sociales (un revenu de remplacement, de complément ou un minimum garanti) de la perspective d'une participation au marché du travail¹⁷. Traditionnellement, une politique d'activation se déploie sous deux aspects différents : l'un préventif, l'autre répressif. Si le premier vise l'incitation au travail (amélioration de la qualification, au moyen de formation et d'aide à la

¹¹ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

¹² Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2001, n°50, 1603/007, p. 12.

¹³ Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007 (considérant n°1 et 5).

¹⁴ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question – Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Thèse (2010), Faculté universitaires Saint-Louis, La Chartre, 2012, n°23.

¹⁵ Les politiques de l'emploi passives ne se situent cependant pas totalement en dehors de la logique de l'Etat social actif, pour une analyse plus fine voyez G. MATAGNE, « De l'Etat social actif à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001/32-33, n° 1737-1738, p. 34.

¹⁶ A. SUPLOT, *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, p. 64.

¹⁷ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°759.

réinsertion professionnelle), l'autre permet le contrôle et la sanction dans certains cas (accroissement de la disponibilité pour le marché de l'emploi, restrictions à l'indemnisation)¹⁸.

Le recours à la figure juridique du contrat constitue un autre trait marquant des politiques d'activation. L'instrument privilégié des politiques d'activations est la figure civiliste du contrat, conclu entre l'allocataire, bénéficiaire d'une mesure, et l'institution de sécurité sociale. La contractualisation de cette relation, définie comme le recours à l'outil contractuel dans des domaines traditionnellement régis par des interventions unilatérales de l'autorité publique¹⁹, constitue le second trait caractéristique des politiques d'activation.

Section 3.

Bref aperçu du régime de l'assurance-chômage

8 – Un régime réglementaire. Même si la Constitution n'attribue aucun pouvoir au Roi en matière de sécurité sociale, une caractéristique de notre régime d'assurance-chômage est qu'il est essentiellement régi par des dispositions réglementaires.

L'arrêté royal du 25 novembre 1991²⁰, complété par un arrêté ministériel du 26 novembre 1991²¹, rassemble l'essentiel de la matière pertinente.

9 – Les institutions de l'assurance-chômage. Le régime s'articule autour de trois types d'organismes. L'Office national de l'emploi (en abrégé ONEm), qui retiendra notre attention, les organismes de paiement et les organismes régionaux ou communautaires en charge du placement et de la formation des chômeurs.

L'ONEm est un établissement public placé sous la tutelle du Ministre de l'emploi et du travail. L'Office exerce ses attributions par l'intermédiaire de bureaux du chômage. Toutes les décisions individuelles (octroi, contrôle, sanction, exclusion...) sur le droit aux allocations de chômage relèvent de la compétence des directeurs des bureaux régionaux.

10 – Principe de l'indemnisation. Les allocations de chômage sont octroyées pour une durée indéterminée et sur la base de prestations de travail effectuées dans une profession salariée ou sur la base des études (dans ce cas on ne parle pas d'allocations de chômage mais d'allocations

¹⁸ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, Syllabus, tome II, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2011-2012, p. 122.

¹⁹ E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *Sanctionns flexibles, Actes des Journées juridiques Jean Dabin* (dir. D. KAMINSKI), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 320.

²⁰ Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991.

²¹ Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 25 janvier 1992.

d'insertion). Le chômeur doit en outre répondre à des conditions d'admissibilité et à des conditions d'octroi.

Les conditions d'admission sont les conditions que le chômeur doit remplir pour pouvoir être admis au bénéfice des allocations de chômage ou d'insertion. En principe²², il pourra bénéficier de l'indemnisation après avoir travaillé à temps plein durant une certaine période (le « stage ») dans le régime des travailleurs salariés.

Les conditions d'octroi sont les conditions qu'un chômeur doit remplir pendant la durée de son chômage pour pouvoir les percevoir effectivement. Le chômeur doit²³ :

- être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté²⁴ ;
- être disponible pour le marché de l'emploi²⁵ ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi²⁶ ;
- rechercher activement du travail²⁷ ;
- être apte au travail²⁸, ne pas avoir dépassé 65 ans²⁹ et résider effectivement en Belgique ;

Dans le cadre de ce mémoire, c'est la condition d'octroi relative à la « recherche active d'un emploi » qui sera développée.

Section 4.

Dernière minute : l'incidence de la sixième réforme de l'Etat

11 – Vue d'ensemble³⁰. A l'heure où terminons la rédaction de ce mémoire, la sixième réforme de l'Etat belge est devenue une réalité. Cette réforme modifie la répartition des compétences entre le fédéral et les entités fédérées, notamment au niveau du marché de l'emploi. Il n'est donc pas possible pour nous de faire l'impasse sur les changements apportés en la matière, qui concernent directement notre étude. Nous les esquissons brièvement.

Conclu au terme de 541 jours de crise, l'accord politique du 11 octobre 2011 a finalement été traduit en accord juridique le 9 juillet 2013, soit 21 mois plus tard. Les 65 pages d'accord politique se sont

²² Il existe des règles particulières d'admissibilité pour les travailleurs à temps partiel et pour les anciens étudiants.

²³ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, op. cit., p. 94.

²⁴ Art. 44, A.R. Chômage.

²⁵ Art. 56, A.R. Chômage.

²⁶ Art. 58, A.R. Chômage.

²⁷ Art. 58 à 59 *decies*, A.R. Chômage.

²⁸ Au sens de la législation sur l'assurance obligatoire maladie-invalidité.

²⁹ Art. 64, A.R. Chômage.

³⁰ Cette partie s'inspire de plusieurs articles de journaux, notamment *Le Soir* du 10, 11, 13 et 14 juillet 2013.

muées en 1000 pages de textes juridiques. Des pans entiers de compétences et de moyens financiers seront ainsi transférés du fédéral aux Communautés et Régions.

Les entités fédérées héritent de leviers financiers importants en matière de fiscalité (un quart de l'impôt sur les personnes physiques sera désormais perçu par les entités fédérées) pour assumer ces transferts de compétences.

Ces transferts touchent de nombreux domaines. Les allocations familiales, qui pèsent plus de 6,8 milliards, sont transférées totalement aux entités fédérées. Il en va de même de la politique d'accueil des personnes âgées de même que certains pans de la politique en matière de soins de santé. Cette réforme modifie sensiblement la répartition des compétences en matière de Justice, de code de la route, de déductions fiscales, etc.

12 – La réforme de l'Emploi. Cette matière n'échappe pas à ce grand bouleversement. Pour 4,8 milliards, de nouveaux pans de la politique de l'emploi seront régionalisés dès le 1^{er} juillet 2014. Concrètement, si le fédéral reste toujours compétent pour fixer le cadre normatif en matière de chômage³¹, la compétence de contrôle et de sanction de la disponibilité active et passive des chômeurs ressort désormais des Régions. Celles-ci ne pourront cependant pas ajouter ou retirer des sanctions ni exonérer l'une ou l'autre catégorie de chômeurs de la procédure de suivi du comportement actif de recherche d'emploi. Cette mission, actuellement confiée à l'ONEm, sera exercée par le service public régional de l'emploi compétent (le Forem, Actiris, le VDAB ou l'ADG). L'accord juridique prévoit néanmoins la possibilité pour les Régions, moyennant rétribution, de déléguer cette compétence à l'ONEm.

A ce stade, aucune indication ne semble avoir été fournie aux services concernés de l'ONEm.

Nous laissons aux futurs mémorants le soin d'évaluer l'impact de cette réorganisation des compétences entre l'ONEm et les organismes régionaux de l'emploi.

³¹ Paragraphe 3.1 de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011.

Chapitre II. – Le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs

13 – Introduction. L'arrêté royal du 4 juillet 2004 insère dans la réglementation sur l'assurance-chômage l'obligation pour le demandeur d'emploi de rechercher activement un emploi, cette nouvelle obligation s'inscrit dans le cadre d'une profonde réforme de lutte contre le chômage : le « plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs ». Nous en donnons ici les grandes lignes (section 1). Suite à la récente réforme de l'Etat, la répartition des compétences entre, d'une part, le gouvernement fédéral, et, d'autre part, les Régions et Communautés, risque d'évoluer vers une plus grande régionalisation, notamment au niveau de la politique de l'emploi. Le contrôle de l'obligation de recherche active n'y échappe pas (section 2).

Nous verrons ensuite que la mise en œuvre de la procédure de contrôle de l'obligation de recherche active est confiée à une nouvelle catégorie de professionnels de l'action sociale : le facilitateur (section 3). Enfin, nous délimiterons le champ d'application personnel (section 4) de la procédure avant d'exposer le déroulement de celle-ci (section 5).

Section 1.

L'Etat social actif belge en action : un plan contre le chômage

14 – Elaboration et mise en place. Si la lutte contre le chômage³² constitue le *leitmotiv* commun aux partis politiques formant le gouvernement « violet » de l'époque au niveau fédéral, il n'était pas évident de concilier les points de vue socialiste et libéral sur la question de l'accompagnement, du suivi et du contrôle des chômeurs. Néanmoins, une position gouvernementale commune est adoptée sur la question et présentée lors de la déclaration gouvernementale de juillet 2003. S'ouvre ensuite une période de négociation avec partenaires sociaux pour aboutir, le 30 avril 2004, à un accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.

Les nouvelles dispositions prévoient une entrée en vigueur graduelle³³ de la procédure de suivi du comportement actif de recherche d'emploi. Cette procédure remplace progressivement la réglementation relative à la suspension pour chômage de longue durée prévue aux articles 80 et suivants de l'arrêté royal chômage.

³² En 2003, le taux de chômage en Belgique est de 8% des actifs. Ce taux grimpe à 22% chez les jeunes de moins de 25 ans (données : Eurostat).

³³ Elle est d'application à partir du 1^{er} juillet 2004 pour les chômeurs de moins de 30 ans, à partir du 1^{er} juillet 2005 pour les chômeurs de 30 à 39 ans et à partir du 1^{er} juillet 2006 pour les chômeurs âgés de 40 à 49 ans. La procédure n'était, à la base, pas applicable aux chômeurs de plus de 50 ans.

Notons que l'obligation pour le chômeur de se présenter au contrôle des chômeurs dans la commune de sa résidence – le pointage communal – a été également supprimée³⁴.

15 – Un plan, deux volets. Voté en juillet 2004, le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs comporte, d'une part, un volet « accompagnement », confié aux régions et aux communautés³⁵, et, d'autre part, un volet « suivi », confié au fédéral et inséré dans la réglementation du chômage par un arrêté royal³⁶ et un arrêt ministériel³⁷.

Dans le cadre du premier volet, les régions et les communautés sont appelées à généraliser et renforcer les mécanismes d'accompagnement existants (information, formation, aide à l'insertion professionnelle) par l'intermédiaire de leurs services de l'emploi. L'accent est tout particulièrement mis sur les jeunes chômeurs, les chômeurs peu qualifiés et ceux qui bénéficient de la procédure fédérale d'activation du comportement de recherche d'emploi. Ce volet ne sera pas développé dans le cadre du présent mémoire.

Au niveau fédéral, les changements sont plus profonds. Ces modifications s'inscrivent, comme nous l'avons relevé, dans la philosophie générale de l'Etat social actif qui met l'accent sur les efforts devant être accomplis par le chômeur en contrepartie des allocations. L'arrêté royal insère une nouvelle condition d'octroi des allocations de chômage : désormais, pour bénéficier effectivement des allocations de chômage, le chômeur doit, en plus des conditions d'octroi déjà existantes³⁸, « rechercher activement un travail ». Une procédure spécifique de suivi et d'évaluation du respect de cette nouvelle obligation est également mise en place dont nous allons à présent étudier le contenu en détail.

Section 2.

Un fonctionnaire au cœur de la procédure : le facilitateur

16 – Le facilitateur se trouve en première ligne dans la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs dans son volet « suivi ». L'appellation choisie n'est pas purement stylistique et traduit dans la pratique la volonté d'aménager les relations entre les institutions de sécurité sociale et l'assuré

³⁴ Arrêté royal du 5 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la suppression du contrôle de pointage, *M.B.*, 15 mars 2006, 2^{ème} éd.

³⁵ Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

³⁶ Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004.

³⁷ Arrêté ministériel du 5 juillet 2004 réglant le mode de calcul de la durée du chômage de certains chômeurs et fixant la liste modèle des actions visées aux articles 59*quater*, §5, alinéa 2, et 59*quinquies*, §5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2^{ème} éd.

³⁸ A savoir : la privation de travail et de rémunération, le caractère involontaire du chômage, la disponibilité pour le marché du travail, l'inscription comme demandeur d'emploi, l'aptitude au travail, ne pas avoir dépassé 65 ans et résider en Belgique.

social. Nous exposons successivement le profil et rôle de cette catégorie nouvelle de fonctionnaires, avant d'évaluer les moyens à disposition de ceux-ci.

17 – Profil et formation. En consultant le site du *Selor*, organisme officiel belge qui s'occupe notamment du recrutement du personnel de l'Etat, nous sommes tombés sur une offre pour un emploi de facilitateur³⁹. A partir de celle-ci nous pouvons synthétiser leur fonction comme suit.

Le profil recherché par l'ONEM s'oriente davantage vers un profil « social ». Le facilitateur dispose généralement d'un diplôme de l'enseignement supérieur de type court (bac. +3) orientation psychologie, pédagogie ou sciences du travail. La connaissance de la réglementation du chômage constitue un atout, non un prérequis. Au niveau de l'expérience, l'offre d'emploi précise qu'aucune expérience n'est exigée et que la formation nécessaire sera dispensée par l'Office. A cet égard, une formation intensive d'un mois est dispensé aux nouveaux facilitateurs, comportant différents modules (réglementation, déontologie, techniques de communications, techniques d'entretien, sensibilisation à la problématique de la pauvreté, etc.)⁴⁰. En vue d'assurer une unité des décisions sur l'ensemble des bureaux du chômage et de compléter la formation du facilitateur, l'ONEm édicte divers documents : modèles de lettres, contrats types, vade-mecum.

Les facilitateurs sont engagés dans les liens d'un contrat de travail avec l'ONEm, et non sous statut. Les annonces que nous avons consultées précisent qu'il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée, renouvelable le cas échéant.

18 – Quels moyens ? En 2010, les facilitateurs étaient au nombre de 160, encadrés par 15 coordinateurs-facilitateurs⁴¹. 59 facilitateurs supplémentaires ont été recrutés en 2012⁴².

Sur base des chiffres fournis par l'ONEm⁴³, on peut estimer qu'environ 100.000 entretiens ont été menés sur l'année 2012 par les facilitateurs, ce qui représente environ 450 entretiens par facilitateur et par an. En moyenne, un entretien avec un facilitateur dure entre 20 et 30 minutes.

Bien qu'aucun chiffre officiel ne soit disponible, il ressort des divers documents⁴⁴ (études, contre rendu d'entretien, sources non-officielles) à notre disposition qu'il existe un important « *turn-over* » au sein de cette catégorie de fonctionnaires.

³⁹ www.selor.be/fr/job/CFG12030, consulté le 20 juin 2013.

⁴⁰ G. CARLENS, « L'activation du comportement de recherche d'emploi en Belgique » *Atelier international d'experts de la Commission technique sur l'Assurance chômage et du maintien de l'emploi*, Association internationale de la sécurité sociale, Bruxelles, 10-11 avril 2006.

⁴¹ Auditions sur l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs, rapport du 6 mai 2010 fait au nom de la commission des Affaires sociales par M. Kitir et V. De Blue, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2009-2010, n° 52, 2613/001, p. 7.

⁴² ONEm, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2013, p. 152.

⁴³ *Ibidem*, p. 108.

19 – Rôle du facilitateur. Le facilitateur est spécifiquement recruté pour appliquer la procédure de suivi du comportement actif de recherche d'emploi.

Le facilitateur doit, tout d'abord, préparer les entretiens en analysant le dossier du chômeur pour ensuite mener ces entretiens avec le chômeur en évaluant les efforts fournis pour s'intégrer sur le marché du travail. Le cas échéant, le facilitateur doit déterminer les actions concrètes qui seront prévues dans le contrat d'activation. En cas d'évaluation négative, c'est également le facilitateur qui doit sanctionner le chômeur. Il lui incombe également d'informer et de conseiller le chômeur sur la procédure d'activation et de le diriger, si nécessaire, vers les agences locales pour l'emploi (ALE) et les services d'accompagnement régionaux.

Section 3.

Le champ d'application *rationae personae* de la procédure de suivi

20 – Les chômeurs concernés par la procédure. Quels sont les chômeurs qui entrent en ligne de compte ? Relevons d'emblée qu'aucune distinction n'est faite selon la qualité du chômeur (chef de ménage, isolé, revenus, qualification).

La procédure de suivi ne concerne pas tous les chômeurs mais seulement ceux dont le chômage a atteint une certaine durée. La procédure s'applique aux personnes au chômage depuis 15 mois s'il s'agit d'un jeune chômeur (âgé de moins de 25 ans) ou depuis 21 mois s'il est plus âgé. Deux remarques à ce sujet. *Primo*, l'on relève une vigilance plus accrue dans la procédure en ce qui concerne les jeunes chômeurs afin, notamment, d'éviter qu'ils ne s'enlisent dans une situation de chômage permanent. *Secundo*, jusqu'ici, et cela ressort des dispositions transitoires réglant son entrée en vigueur, la procédure ne s'appliquait pas aux chômeurs âgés de 50 ans et plus, ce qui n'était pas sans poser question, au regard du débat actuel autour du recul de l'âge de départ à la retraite. Il résulte de la Déclaration de politique générale « Di Rupo I » que le gouvernement souhaite à l'avenir relever l'âge auquel le contrôle de la recherche d'emploi doit être appliqué, à 55 ans en 2013 et à 58 ans en 2016⁴⁵.

Diverses exemptions sont prévues. Tout d'abord, le suivi de la recherche active d'emploi ne s'applique qu'au chômeur complet, c'est-à-dire celui dont le contrat de travail a pris fin (par opposition au chômeur temporaire, dont le contrat de travail n'est que suspendu). Ensuite, le chômeur, occupé comme travailleur à temps partiel avec maintien des droits (l'on vise par là les travailleurs à temps partiel involontaire), n'est pas concerné par cette procédure. Il en va de même du chômeur qui est

⁴⁴ Voyez par exemple la revue *Alter échos*, n° 228, dossier « Plan d'accompagnement des chômeurs », 2007, p. 48 ; D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°678. L'ONEm, tout en admettant un taux de rotation plus important que pour les autres agents, l'estime à (seulement) 6%.

⁴⁵ Arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant les articles 59bis et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 22 novembre 2012.

atteint d'une incapacité permanente de travail d'au moins 33%, du chômeur qui est dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi et de celui qui se trouve dans la première période de 12 mois d'indemnisation. Enfin, lorsque le chômeur bénéficie d'une action d'accompagnement d'une certaine intensité proposée par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle, la procédure de suivi est suspendue⁴⁶.

Section 4.

Le déroulement de la procédure de suivi du comportement actif de recherche d'emploi : exposé synthétique⁴⁷

L'arrêt royal du 4 juillet 2004 insère dans l'arrêté royal de 1991 neuf nouvelles dispositions, numérotées 59*bis* à 59*decies*, qui organisent la procédure selon laquelle l'obligation de rechercher activement un emploi est contrôlée et sanctionnée le cas échéant. Cette procédure d'évaluation est relativement complexe et rythmée par des entretiens avec des agents de l'ONEm – le facilitateur – susceptibles de déboucher, en cas d'évaluation négative, sur la signature d'un contrat d'activation.

Sous-section 1.

Phase préalable

21 – L'information du chômeur. En amont de la procédure de suivi proprement dite et dès le début de la période de chômage, le chômeur est à plusieurs reprises informé⁴⁸ de son obligation de rechercher activement un emploi : d'une part, par le service régional de l'emploi (FOREM⁴⁹ en Région wallonne, ACTIRIS en Région bruxelloise, VDAB⁵⁰ en Région flamande et ADG⁵¹ en Communauté germanophone) ; d'autre part, par l'organisme de paiement (l'une des trois caisses syndicales ou la CAPAC⁵²). La lettre d'avertissement envoyée par l'ONEm au début de la procédure (*infra*) n'est donc pas le seul canal d'information du chômeur.

Ainsi, les entités fédérées, via leurs services de l'emploi respectifs, s'engagent à communiquer au chômeur, dès son inscription en tant que demandeur d'emploi, « les informations générales se

⁴⁶ Art. 59*bis*, § 3 à 9, A.R. Chômage.

⁴⁷ L'on se contente ici de décrire le cadre général de la procédure, pour un aperçu du régime applicable spécifiquement aux bénéficiaires d'allocations d'insertion, voyez P. PALSTERMAN, « Les réformes de l'été en matière de chômage », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2012, p. 945-952.

⁴⁸ A la différence de la lettre d'avertissement, ces informations ne doivent pas nécessairement être communiquées par écrit.

⁴⁹ Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi.

⁵⁰ *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*.

⁵¹ *Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft*.

⁵² La CAPAC, ou Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage, intervient pour payer les allocations aux chômeurs non syndiqués.

rapportant à ses droits et obligations et à la procédure de suivi en particulier »⁵³. Cette information par le service de placement est essentiellement destinée au jeune qui vient de terminer ses études et qui n'a pas un droit immédiat aux allocations et ne sera donc pas directement en contact avec un organisme de paiement.

Ces mêmes organismes de paiement ont pour mission de renseigner le chômeur sur ses droits et devoirs, ce qui inclut depuis 2004 l'obligation de rechercher activement un emploi⁵⁴. En pratique, l'organisme de paiement informera le chômeur au moment où celui-ci introduira une demande d'allocations. Des séances d'information collective sont également organisées, à destination des chômeurs concernées par la procédure.

22 – L'avertissement. Au plus tôt après 6 mois de chômage pour les jeunes chômeurs âgés de moins de 25 ans et après 12 mois pour les chômeurs âgés de 25 ans ou plus – soit dans les deux cas huit mois avant le premier entretien individuel – l'ONEm adresse au chômeur une lettre d'avertissement⁵⁵. Le document est généré automatiquement par l'Office, pour tous les chômeurs qui, *a priori*, remplissent les conditions pour bénéficier de cette procédure. Il appartient ensuite au facilitateur de vérifier si le chômeur tombe effectivement dans le champ d'application de la procédure⁵⁶.

Cette lettre rappelle au chômeur l'obligation qu'il a de « rechercher activement un emploi pendant son chômage » et qu'il doit « collaborer activement aux actions d'accompagnement et de formation » qui lui sont proposées par le service régional de l'emploi compétent. Celle-ci précise qu'il sera convoqué à un entretien ultérieur afin de vérifier le respect de ces obligations. La lettre d'avertissement lui explique également le déroulement de la procédure d'activation et les sanctions qui peuvent être appliquées le cas-échéant.

Dans un arrêt du 2 mars 2011⁵⁷, la Cour du travail de Bruxelles estime que l'envoi de cette lettre d'avertissement constitue une formalité substantielle dont le non-respect est susceptible de vicier la procédure postérieure⁵⁸.

Sous-section 2.

Le premier entretien d'évaluation

⁵³ Accord de coopération du 30 avril 2004, article 15.

⁵⁴ Art. 24, § 1^{er}, al. 3, 5° et 6°, introduit par l'arrêté royal du 4 juillet 2004.

⁵⁵ Art. 59^{ter}, A.R. Chômage.

⁵⁶ Le chômeur pourrait en effet bénéficier d'une dispense, avoir repris le travail entre temps ou bénéficier d'une formation, ce qui suspend la procédure.

⁵⁷ C. trav. Bruxelles (8^e ch.), 2 mars 2011, R.G. n° 2009/AB/52258, www.terralaboris.be.

⁵⁸ B. GRAULICH, « Plan d'activation des chômeurs », *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (coord. S. GILSON et J.-Fr. NEVEN), Bruxelles, Kluwer, 2011, p. 121.

23 – Les efforts que le chômeur fait pour s'insérer sur le marché du travail sont évalués dans le cadre d'un système d'entretiens d'évaluation périodiques avec un agent de l'ONEm, spécialement recruté et formé pour mener ce genre d'entretien : le facilitateur.

Après 15 ou 21 mois de chômage complet (toujours selon qu'il est âgé de moins de 25 ans ou non), le chômeur est convoqué par courrier ordinaire à son premier entretien⁵⁹ avec le facilitateur au bureau de chômage. L'entretien a lieu 8 mois après l'envoi de la lettre d'avertissement et au plus tôt 10 jours après l'envoi de la convocation⁶⁰.

La présence du chômeur à ce premier entretien d'évaluation est obligatoire⁶¹, il doit y assister en personne et ne peut s'y faire représenter. Néanmoins, la loi l'autorise à se faire « accompagner » par une personne de son choix. Cette possibilité n'était pas présente dans le projet initial mais a été ajoutée suite aux pressions des syndicats⁶². Dans le cadre du premier entretien, toute personne, en quelle que qualité que ce soit, peut accompagner le chômeur. Il peut s'agir d'une personne de confiance, d'un membre de la famille, d'un délégué syndical ou encore d'un avocat. En pratique⁶³, c'est souvent le compagnon ou – de manière plus surprenante, les enfants du chômeur qui l'accompagnent lors de ce premier rendez-vous avec le facilitateur. Si d'autres entretiens devaient avoir lieu, c'est généralement un délégué syndical qui prend le relais. La présence d'un avocat tout au long de la procédure semble tout à fait marginale⁶⁴.

Le rôle que peut tenir cet accompagnant pose question. Lors de la mise en place du système, P. PALSTERMAN et B. GRAULICH relevaient que même si « le rôle de la personne qui assiste [le chômeur] n'est pas celui d'un défenseur au sens habituel du terme », il est cependant exclu de réduire l'accompagnant à « un rôle simplement passif ou muet »⁶⁵. Toutefois, dans la pratique, cette faculté semble se heurter à une interprétation restrictive des termes de la loi par l'ONEm, comme le relève D. DUMONT⁶⁶ : lors du premier entretien, la personne qui assiste le chômeur est tenue de se cantonner au rôle de « témoin silencieux, sans pouvoir intervenir pour défendre à proprement parler le chômeur ». Les facilitateurs que nous avons rencontrés, quant à eux, n'excluent pas d'emblée l'intervention du tiers, *a fortiori* si elle s'avère judicieuse⁶⁷.

⁵⁹ Art. 59quater, A.R. Chômage.

⁶⁰ Art. 59nonies, al. 2, A.R. Chômage.

⁶¹ Art. 59quater, § 1^{er}, al. 2, A.R. Chômage.

⁶² D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, op. cit., n°606.

⁶³ Interview de V. FULSTER, facilitatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013, annexe 3.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs'. Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D. S.*, 2004, n°33, p. 494.

⁶⁶ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, op. cit., n°628.

⁶⁷ Interview de V. FULSTER, facilitatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013, annexe 3.

Le chômeur qui est empêché le jour où il est convoqué peut demander le report de l'entretien à une date ultérieure, dans les quinze jours au plus tard⁶⁸. Le report n'est accordé qu'une seule fois, sauf cas de force majeure.

Si le chômeur ne se présente pas à cet entretien d'évaluation, une nouvelle convocation lui est adressée, par lettre recommandée cette fois-ci. Lorsque le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation, il risque de voir ses droits suspendus conformément à l'article 70 de l'arrêté royal de 1991⁶⁹, à moins qu'il ne justifie son absence dans les 3 jours ouvrables. Cette suspension sera effective jusqu'à ce qu'il reprenne contact avec le bureau de l'ONEm et accepte de signer un contrat d'activation. Cela étant dit, le taux d'absentéisme à ce premier entretien est relativement faible⁷⁰ (à l'inverse du taux d'absentéisme lors du dernier entretien, *infra*).

24 – L'évaluation des efforts. Au cours de l'entretien, le directeur, par le truchement du facilitateur, a pour mission d'évaluer les efforts fournis par le demandeur d'emploi pour s'intégrer sur le marché du travail, principalement pendant les douze mois ayant précédé l'entretien. La charge de la preuve des démarches de recherche d'emploi est partagée entre le chômeur et l'ONEm.

Dans son évaluation, le facilitateur doit d'abord tenir compte des informations qui sont en possession de l'ONEm (par le biais des différentes bases de données de la sécurité sociale). Le texte réglementaire⁷¹ dresse une liste non-exhaustive (cf. le « notamment ») des éléments dont il est tenu compte d'office : périodes pendant lesquelles le chômeur a été dispensé d'inscription comme demandeur d'emploi, activités prestées dans le cadre des ALE, périodes de travail et de maladie, les informations communiquées par le service régional de l'emploi, etc.

En outre, l'article 59*quater*, § 3, 2° prévoit que le facilitateur prend également en compte les informations rapportées par le chômeur quant aux efforts qu'il a accomplis pour s'insérer sur le marché de l'emploi. La disposition réglementaire ajoute ensuite qu'en cas de doute sur la véracité des informations rapportées par le chômeur, le facilitateur peut vérifier les déclarations qui lui ont été soumises. Le chômeur a donc la possibilité de rapporter par toutes voies de droit, déclaration sur l'honneur comprise, les démarches qu'il a entreprises. L'ONEm semble cependant avoir une position plus restrictive, en effet la *feuille info* de l'ONEm relative à la procédure d'activation⁷² précise que « les preuves écrites sont préférables » et qu'il est utile pour le chômeur de « conserver, dans la mesure du possible, des preuves écrites des démarches effectuées ». La jurisprudence confirme néanmoins que

⁶⁸ Art. 59*nonies*, al. 3, A.R. Chômage.

⁶⁹ Art. 59*quater*, § 1^{er}, al. 4, A.R. Chômage.

⁷⁰ Interview de V. FULSTER, facilitatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013, annexe 3 ; ONEm, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2013, p. 108.

⁷¹ Art. 59*quater*, § 3, 1°, A.R. Chômage.

⁷² ONEm, « Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi », *op. cit.*, p. 7.

les déclarations sur l'honneur doivent être prises en considération à partir du moment où elles sont suffisamment précises pour permettre au facilitateur d'en contrôler l'exactitude⁷³.

Enfin, le texte⁷⁴ prévoit que dans son évaluation, le facilitateur doit tenir compte, entre autres, de l'âge, du niveau de formation, du passé professionnel, des aptitudes, des compétences transversales (langues, informatique, ...) de la situation sociale et familiale, ainsi que des possibilités de déplacements du chômeur et d'éventuels éléments de discrimination (les facilitateurs parlent de « freins »)⁷⁵. Il doit également tenir compte de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région⁷⁶ dans laquelle le demandeur d'emploi a sa résidence principale.

25 – L'évaluation positive. Lorsque les efforts du chômeur pour s'insérer sur le marché du travail sont jugés suffisants, le facilitateur le lui communique à l'issue du premier entretien, ou au plus tard dans les 10 jours ouvrables. Le deuxième et le troisième entretiens ne seront dès lors plus nécessaires. Néanmoins, le chômeur qui a passé avec succès le premier entretien d'évaluation ne disparaît pas des écrans radars de l'ONEm pour autant : il sera à nouveau convoqué pour un nouveau « premier » entretien dans un délai de 16 mois prenant cours le lendemain de l'entretien⁷⁷. La procédure de suivi est donc, comme le relève D. DUMONT, « permanente et cyclique »⁷⁸.

26 – L'évaluation négative et la signature d'un contrat d'activation. *A contrario* (et c'est là où le processus déploie toute son originalité), en cas d'évaluation négative, le chômeur dont les efforts fournis ont été jugés insuffisants ou inadaptés⁷⁹ est invité à souscrire un contrat écrit, dénommé « contrat d'activation »⁸⁰, dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants⁸¹.

Les « actions concrètes » sont choisies, par le facilitateur, obligatoirement à l'intérieur d'une liste modèle fixée par le Ministre⁸², « en tenant compte de la situation spécifique du chômeur et des critères de l'emploi convenable existants ». Voyons comment se concrétisent ces actions.

⁷³ A ce sujet, voy., D. DUMONT et F. ETIENNE, « Aspects de la preuve en droit de la sécurité sociale », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2012, p. 549.

⁷⁴ Art. 59quater, § 3, *in fine*, A.R. Chômage.

⁷⁵ Il s'agit essentiellement des problèmes de santé, des difficultés à la lecture ou à l'écriture et des problèmes à caractère financier (médiation de dettes).

⁷⁶ Par sous-région, il faut entendre la zone dans laquelle les habitants de la même commune du chômeur et des communes avoisinantes se déplacent pour aller travailler, sans que cette zone soit limitée au ressort du bureau du chômage dont dépend le chômeur (art. 59quater, § 3, *in fine*, A.R. Chômage).

⁷⁷ Art. 59quater, § 4, A.R. Chômage.

⁷⁸ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°631.

⁷⁹ ONEm, « Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi », *op. cit.*, p. 6. L'article 59quater, § 5, ne parle que « d'efforts insuffisants ». On ne voit pas bien ce que l'ONEm entend viser par l'ajout du terme « inadaptés ».

⁸⁰ L'ONEm parle également de « plan d'action », alors qu'on retrouve dans la doctrine le terme de « convention d'accompagnement ».

⁸¹ Art. 59quater, § 5, al. 1^{er}, A.R. Chômage.

⁸² Arrêté ministériel du 5 juillet 2004 réglant le mode de calcul de la durée du chômage de certains chômeurs et fixant la liste modèle des actions visées aux articles 59quater, §5, aliéna 2, et 59quinquies, §5, aliéna 2, de

Tout d'abord, le premier contrat d'activation comporte toujours l'engagement de (re)prendre contact avec les placeurs publics. En pratique, le premier contrat précise que cette obligation implique pour le chômeur de « recontacter le service régional de l'emploi (...) dans les 30 jours, (...) en vue d'examiner avec ce service son projet professionnel, les possibilités de formation et d'accompagnement » et ajoute que recontacter signifie « que le chômeur doit avoir au moins un entretien individuel avec un agent du service régional »⁸³. Si cette action n'est obligatoire qu'au terme du premier engagement⁸⁴, nous avons constaté que cette action est toujours reprise dans les contrats ultérieurs, afin que les chômeurs restent en contact avec le service régional de l'emploi⁸⁵.

Ensuite, en plus du contact obligatoire avec le service de placement public, le facilitateur sélectionnera au moins trois actions obligatoires parmi la liste établie par arrêté ministériel. Il s'agit, par exemple, de se « renseigner sur les possibilités de formation en rapport avec le projet professionnel », ou de « présenter spontanément une candidature auprès de 3 entreprises par mois minimum », ou encore de « suivre les offres d'emplois par le biais de sites internet spécialisés et répondre à plusieurs offres d'emplois ». Le contrat ajoute, et le précise pour chaque action, que le chômeur doit prendre soin de se ménager une trace écrite des démarches entreprises (attestation, copie de lettre de candidature, mails envoyés, ...) : « [le chômeur] rassemble autant de preuves écrites que possible des actions entreprises et les garde à la disposition de l'ONEm ». Le chômeur semble invité à se constituer un dossier d'archives aussi épais que possible, ce qui n'a pas manqué d'être critiqué⁸⁶ (*infra*).

Le facilitateur peut enfin prévoir, à titre facultatif, des visites aux bourses pour l'emploi ou d'autres actions non-reprises dans la liste dont le contenu est librement déterminé.

L'annexe à l'arrêté ministériel rappelle que le contenu du contrat d'activation fait l'objet d'une concertation entre le demandeur d'emploi et le facilitateur. L'annexe invite le facilitateur à prendre en compte, en plus des éléments d'évaluation listés dans l'arrêté royal (*supra*), les possibilités concrètes en matière de transport, ainsi que de garde d'enfants et les aptitudes du demandeur d'emploi dans le domaine des technologies d'information et de la communication.

Par ailleurs, il appartient au facilitateur de moduler le nombre d'actions concrètes et l'intensité de celles-ci dans chaque dossier, en fonction de la situation personnelle du demandeur d'emploi. Ainsi l'effort demandé ne sera pas le même suivant que le facilitateur s'adresse à un jeune diplômé disposant d'un moyen de transport ou à une mère de famille ayant plusieurs enfants à charge sans moyen de locomotion, à tout le moins en théorie. La jurisprudence fourmillant d'exemples où le lien

l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2^{ème} éd., art. 3 et annexe.

⁸³ Voir annexe 2.

⁸⁴ Voyez l'annexe à l'arrêté ministériel du 5 juillet 2004.

⁸⁵ Interview de V. FULSTER, facilitatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013, annexe 3.

⁸⁶ Notamment par la plateforme en ligne « stop chasse aux chômeurs » mais aussi par la jurisprudence, voyez D. DUMONT et F. ETIENNE, « Aspects de la preuve en droit de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 549 à 551.

entre la situation concrète du chômeur et les actions figurant dans son contrat d'activation est mince, sinon inexistant – nous y reviendrons. Il reste que l'esprit de ces dispositions invite les facilitateurs à évaluer les efforts du chômeur au regard des « éléments de contexte pertinents »⁸⁷.

Le contenu du contrat étant déterminé, le contrat d'activation est couché par écrit, en double exemplaire, signé par les cocontractants que sont désormais chômeur et facilitateur. Un exemplaire est remis au chômeur. Ce dernier est informé qu'il sera convoqué à un second entretien d'évaluation, au plus tôt 4 mois après la signature du contrat⁸⁸.

27 – Conséquence du refus de signer le contrat. Suivant l'article 59*quater*, § 5, aliéna 5 à 7, si le chômeur évalué négativement refuse de souscrire le contrat ou souhaite disposer d'un délai de réflexion, un courrier lui est alors envoyé, sous 15 jours, afin de l'inviter à signer le contrat ou à prendre contact avec le bureau du chômage pour... y signer le contrat !

D'une part, s'il ne répond pas à la convocation, le demandeur d'emploi est exclu temporairement du bénéfice des allocations, conformément à l'article 70 de l'arrêté royal⁸⁹.

D'autre part, et même si selon les termes de la disposition réglementaire, le chômeur est bien « invité » à souscrire un contrat écrit, celui qui donne suite au courrier mais refuse de souscrire le contrat d'activation au terme du délai de réflexion, est « assimilé à un chômeur pour lequel le facilitateur constate, à l'issue du deuxième entretien, qu'il n'a pas respecté le contrat souscrit » et sera sanctionné comme tel⁹⁰ – on va y venir dans un instant.

Au final et sous couvert d'une invitation, le contrat d'activation constitue en réalité « *an offer he can't refuse* »⁹¹, une offre que le chômeur ne peut refuser.

Sous-section 3.

Le deuxième entretien d'évaluation

28 – Le chômeur qui se trouve dans les liens d'un contrat d'activation à la suite du premier entretien d'évaluation est convoqué 4 mois plus tard à un second entretien. Celui-ci a pour but « d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail, conformément à l'engagement qu'il a souscrit dans le contrat »⁹².

⁸⁷ B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs' », *op. cit.*, n°19, p. 492.

⁸⁸ Art. 59*quater*, § 5, al. 3 et 4, A.R. Chômage.

⁸⁹ Art. 59*quater*, § 5, al. 6, A.R. Chômage.

⁹⁰ Art. 59*quater*, § 5, al. 7, A.R. Chômage.

⁹¹ Marlon Brando, *Le Parrain* (1972).

⁹² Art. 59*quinquies*, § 1^{er}, A.R. Chômage.

La présence du chômeur à ce deuxième entretien d'évaluation est, comme pour l'entretien précédent, obligatoire. Si le chômeur ne se présente pas, il est exclu du bénéfice des allocations en vertu de l'article 70 de l'arrêté royal⁹³.

Alors que le chômeur ne pouvait que se faire « accompagner par une personne de son choix » au cours du premier entretien, le texte réglementaire précise qu'il peut, à ce stade de la procédure, « se faire assister » par un avocat ou par un délégué syndical. Dans la mesure où une évaluation négative a pour conséquence que le chômeur est soumis à une sanction, il est vital qu'il puisse bénéficier des conseils d'un expert⁹⁴. Du simple accompagnement à l'assistance d'un professionnel, le changement terminologique souligne également le rôle véritablement actif de la personne qui assiste le chômeur durant ce second entretien, ce qui n'était pas le cas auparavant comme nous l'avons relevé.

29 – L'évaluation positive du premier contrat d'activation. Si le facilitateur considère que le premier contrat d'activation est respecté, il informe le chômeur de cette évaluation positive soit à l'issue de l'entretien, soit dans les 10 jours. Relevons que les dispositions réglementaires ne précisent ni les éléments sur lesquels l'évaluation doit se baser, ni les critères qui sont pris en compte (sur l'évaluation du respect des engagements consignés dans le contrat par le facilitateur, *infra*). Un nouveau « premier » entretien d'évaluation aura lieu après 12 mois : la procédure se répète.

30 – L'évaluation négative du premier contrat d'activation et la signature d'un second contrat. Si par contre, il apparaît que le chômeur n'a pas respecté les engagements consignés dans le contrat d'activation, le chômeur se voit alors privé temporairement du bénéfice des allocations chômage. Ce premier contrat n'est donc assorti d'aucune période d'essai, en ce sens que le non-respect de celui-ci est susceptible de déboucher immédiatement sur des sanctions de caractère financier. En outre, il est, une nouvelle fois, « invité » à souscrire un contrat d'activation⁹⁵. La sanction consiste, plus précisément, en une réduction ou une suspension, pendant 4 mois au maximum, des allocations chômage versées par l'ONEm, variant en fonction du type d'allocation et de la situation familiale du chômeur.

Alors que le premier contrat d'activation stipulait que « l'Office national de l'emploi octroie des allocations d'attente conformément à l'arrêté royal de 1991 », la lettre annexée au second contrat d'activation informe le chômeur que « [le facilitateur] a décidé d'exclure pendant 4 mois du bénéfice des allocations d'attente [le chômeur] », précisant ensuite les détails de cette exclusion, avant de souhaiter au chômeur « beaucoup de réussites dans [ses] efforts »⁹⁶.

⁹³ Art. 59quinquies, § 1^{er}, al. 4, A.R. Chômage.

⁹⁴ B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs' », *op. cit.*, n°42, p. 496 ; D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°634.

⁹⁵ Art. 59quinquies, § 5, al. 5 et art. 59quinquies, § 6, A.R. Chômage.

⁹⁶ Voir annexe 2.

Le deuxième contrat d'activation est établi dans les mêmes conditions que le premier. L'annexe à l'arrêté ministériel précise toutefois que « la liste d'actions pour le 2^{ème} contrat devra prévoir des efforts plus importants ». La *feuille-info* de l'ONEm précise quant à elle que le nouveau plan d'action sera « plus intensif »⁹⁷ que le premier. En effet, alors que notre chômeur ne s'était engagé à entreprendre que trois actions concrètes de faible intensité (se renseigner, répondre à une seule offre d'emploi par mois, ...), voilà que ses engagements se trouvent renforcés dans ce second contrat (multiplier les candidatures spontanées, se renseigner et postuler, suivre plus d'offres d'emploi, sans parler des précisions accrues sur la collecte de preuves écrites)⁹⁸.

Comme lors du premier entretien, le chômeur a la possibilité (théorique, comme nous l'avons souligné) de ne pas signer ce second contrat d'activation. La sanction est plus sévère dans ce cas puisqu'il est alors « assimilé à un chômeur dont les efforts sont jugés insuffisants à l'issue du troisième entretien »⁹⁹, ce qui peut entraîner une exclusion définitive.

Sous-section 4.

Le troisième entretien d'évaluation

31 – Au plus tôt 4 mois après la souscription du deuxième contrat, le chômeur évalué négativement (ou assimilé) est convoqué à un troisième entretien¹⁰⁰. Les modalités relatives à la convocation et à la présence d'un tiers sont similaires à ce qui a été décrit plus haut, nous n'y revenons pas.

32 – L'évaluation positive du second contrat. Si le facilitateur constate le respect des engagements souscrits dans le deuxième contrat d'activation, le chômeur est informé qu'il sera convoqué ultérieurement à un nouveau premier entretien d'évaluation au cours duquel ses efforts seront à nouveau évalués¹⁰¹. A moins de trouver un nouvel emploi entre-temps, il ne sort donc pas de la procédure qui est, comme nous l'avons relevé, cyclique.

33 – L'évaluation négative du second contrat – A nouveau, si le chômeur ne respecte pas les engagements contenus dans ce second contrat d'activation, il fait l'objet d'une évaluation négative. Celle-ci entraîne l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage (avec une modulation en fonction de la situation du chômeur¹⁰²). Sous réserve d'un éventuel recours administratif, le chômeur qui fait

⁹⁷ ONEm, « Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi », *op. cit.*, p. 6.

⁹⁸ Voir annexe 2.

⁹⁹ Art. 59quinquies, § 5, al. 6, A.R. Chômage.

¹⁰⁰ Art. 59sexies, A.R. Chômage.

¹⁰¹ Art. 59sexies, § 4, A.R. Chômage.

¹⁰² Si le jeune chômeur, bénéficiaire d'allocations d'attente, est exclu directement, de même que le chômeur cohabitant (sauf à prouver que les revenus du ménage son inférieur à un certain seuil), il n'en va pas de même du chômeur ayant la qualité de chef de famille ou d'isolé qui va pouvoir continuer à bénéficier des allocations pendant 6 mois, avant d'en être exclu (art. 59sexies, § 6, A.R. Chômage).

l'objet d'une telle exclusion ne pourra récupérer ses droits qu'après avoir repris le travail pendant une certaine période, soit en règle 312 journées de travail¹⁰³ (on parle dans ce cas de réadmission).

Sous-section 5.

Les voies de recours

34 – Le recours administratif. L'article 59septies de l'arrêté royal de 1991 autorise le chômeur exclu temporairement ou définitivement du bénéfice des allocations de chômage à introduire un recours administratif devant la Commission administrative nationale¹⁰⁴ (en abrégé « CAN »).

Ce recours ne peut être introduit qu'à l'issue du troisième entretien d'évaluation, il est facultatif et peut s'exercer sans préjudice d'une éventuelle action en justice. Il peut cependant être intéressant pour le chômeur sanctionné d'exercer ce recours : son dossier bénéficiera d'un degré de juridiction supplémentaire et sera traité dans un délai plus court que devant une juridiction de l'ordre judiciaire¹⁰⁵.

Selon le rapport annuel de l'ONEm¹⁰⁶, 88 recours administratifs, sur 8013 possibles, ont été introduits pour l'année 2012. Il s'agit généralement de recours fondés sur une question technique (notamment sur l'incapacité de travail), plus que sur le fond du dossier¹⁰⁷.

Notons que les décisions de la Commission ne sont pas publiées.

35 – Le recours judiciaire. Le chômeur sanctionné peut, en vertu de l'article 580, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code judiciaire, introduire un recours auprès du tribunal du travail dans les trois mois qui suivent la notification de la décision de l'Office¹⁰⁸. Pour l'année 2012, le pourcentage de recours s'élève à 2% par rapport aux évaluations négatives¹⁰⁹.

¹⁰³ Art. 59octies, A.R. Chômage.

¹⁰⁴ Cette commission est composée de représentants des organisations des employeurs et des travailleurs et du Ministre de l'Emploi.

¹⁰⁵ B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs' », *op. cit.*, n°56, p. 497.

¹⁰⁶ ONEm, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2013, p. 109.

¹⁰⁷ Interview de V. FULSTER, facilitatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013, annexe 3.

¹⁰⁸ Art. 7, § 11, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1944.

¹⁰⁹ Ce qui représente 886 recours introduit auprès du Tribunal du travail pour 44.852 évaluations négatives, ONEm, *Rapport annuel 2012*, *op. cit.*, p. 111.

PARTIE II.

Chapitre I. – Le contrat d’activation du comportement de recherche d’emploi

36 – Introduction. Au cours de cette procédure de suivi, le chômeur « activé » peut être amené à souscrire un ou deux contrats d’activation avec l’ONEm si le facilitateur estime qu’il ne satisfait pas à l’obligation de recherche active d’un emploi.

Nous nous interrogeons tout d’abord sur la délicate question de la qualification juridique à donner à ce plan d’activation. Nous verrons que ni la doctrine, ni la jurisprudence ne parviennent à s’accorder quant à la véritable nature de ce document (section 1). Cette question est pourtant essentielle quand il s’agit de déterminer les normes et les principes qui régissent les différentes étapes de la vie du « contrat ». Néanmoins, nous ne pourrons apporter à cette question une réponse qui nous satisfait totalement (section 2).

Section 1.

La nature juridique en question

Sous-section 1.

Un contrat civil ?

37 – Pour une réponse positive... Certains éléments plaident en faveur de la nature contractuelle de ce document.

Le contrat peut être défini comme « un accord de volontés visant à produire des effets juridiques, à savoir créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations »¹¹⁰, il naît de la rencontre des consentements exprimés par une ou plusieurs parties ayant leurs intérêts propres qu’il s’agit de concilier. Conclu entre l’ONEm et le demandeur d’emploi, le contrat d’activation est-il un contrat au sens civil du terme ?

Tout d’abord, et d’un point de vue purement stylistique, le législateur réglementaire recourt en toutes lettres au terme « contrat »¹¹¹. Il est également fait usage du terme en entête du contrat d’activation¹¹².

¹¹⁰ E. MONTERO, *Le contrat : notion et formation*, Syllabus de droit des obligations, Namur, F.U.N.D.P., 2008-2009, p. 8.

¹¹¹ Art. 59*quater*, § 5, al. 1^{er}, A.R. Chômage.

¹¹² Voir annexe 2.

Il est précisé que ce document « est établi en deux exemplaires, datés et signés, dont l'un est remis au chômeur »¹¹³. Cette disposition semble se conformer au prescrit de l'article 1325 du Code civil qui précise que les contrats synallagmatiques doivent être rédigés en autant d'originaux qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct¹¹⁴.

Le chômeur dispose en outre d'un « délai de réflexion [de 15 jours] avant de signer le contrat qui lui est proposé »¹¹⁵. E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN¹¹⁶ rapprochent ce délai de réflexion avec celui octroyé par certaines législations protectrices, notamment dans le cadre de contrats conclus à distance ou de contrat de crédit à la consommation, qui permettent de s'assurer du consentement éclairé et réfléchi du consommateur.

De plus, le contrat d'activation met bien en présence deux parties, à savoir l'agent de l'ONEm et le chômeur : dès la signature du document, ils sont considérés comme cocontractants¹¹⁷.

Dans ce document, l'ONEm s'engage à « octroyer des allocations de chômage conformément à l'arrêté royal de 1991 », tandis que le chômeur « prend les engagements suivants vis-à-vis de l'ONEm »¹¹⁸. A première vue, les obligations du chômeur activé semblent présentées comme étant la contrepartie de l'octroi des allocations de chômage par l'Office¹¹⁹. Il y aurait donc des obligations réciproques, constitutives d'un contrat synallagmatique.

38 – Pour une réponse négative... Par contre, certains éléments permettent d'écarter la qualification civiliste du contrat d'activation.

L'utilisation du terme « contrat » par le législateur ne suffit pas à qualifier l'acte de contrat. Il convient à cet égard de rappeler la distinction classique entre l'*instrumentum* qui vise la forme matérielle donnée à l'engagement par les parties et le *negotium* qui vise le fond du contrat. A.-V. MICHAUX¹²⁰ estime que si l'*instrumentum* est, seul, incapable de donner au contrat d'activation un caractère civil, il ne faut pas pour autant négliger l'impact d'une telle qualification formelle et les vertus pédagogiques dans l'esprit du chômeur activé.

¹¹³ Art. 59quater, § 5, al. 3, A.R. Chômage.

¹¹⁴ A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? » *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), la Charte, Bruxelles, 2006, p. 167.

¹¹⁵ Art. 59quater, § 5, al. 5, A.R. Chômage.

¹¹⁶ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 66.

¹¹⁷ A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *op. cit.*, p. 168.

¹¹⁸ Voir annexe 2.

¹¹⁹ A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *op. cit.*, p. 168.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 170.

Un autre argument soulevé pour dénier au contrat d'activation la qualité de contrat au sens civil du terme se trouve dans l'absence de consentement libre et éclairé de l'administré lors de la négociation de ce document. Nous le savons, le consentement est un élément essentiel du contrat, que l'article 1108 du Code civil situe d'ailleurs devant la capacité, l'objet et la cause. Comme nous l'avons relevé (*supra*), le chômeur, bien « qu'invité » à souscrire un contrat d'activation, n'a pas la possibilité de décliner cette invitation, sauf à perdre le bénéfice de l'allocation de chômage, ce qui, nous en conviendrons aisément, ne constitue pas une alternative praticable. Dès lors, comment parler d'un consentement libre et éclairé dans une telle situation ? Cet argument permet-il, à lui seul, de dénier au contrat d'activation la qualification civiliste ? Cette objection ne semble pas décisive pour A.-V. MICHAUX¹²¹ qui relève que de nombreux contrats, bien connus de notre droit civil, sont imposés à une partie (voire aux deux parties), qui n'a pas de possibilité réelle de le modifier. Citons les contrats d'adhésion, le contrat d'assurance de l'employeur en matière d'accidents du travail ou encore le contrat de mariage.

Nous avons relevé que le contrat d'activation semble, en première approximation, faire naître des obligations réciproques à charge du chômeur et de l'ONEm. Il convient cependant d'approfondir cette analyse. En effet, l'Office octroie à l'assuré social des allocations chômage, non pas en vertu du contrat d'activation, mais sur base de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. C'est la loi qui impose à l'institution de sécurité sociale de verser au chômeur qui satisfait aux conditions d'octroi, une indemnité chômage, et non le contrat. Le caractère synallagmatique du contrat ne résiste pas à l'analyse¹²².

S'agit-il alors d'un contrat unilatéral qui ne fait naître d'obligations (recontacter le service régional de l'emploi, poser sa candidature à plusieurs offres d'emploi, ...) que dans le chef de l'administré ? Comme le relève A.-V. MICHAUX, le chômeur contracte en réalité « pour lui-même et non pour leur prétendu contractant »¹²³. En effet, il ne pose aucun acte en faveur de l'ONEm en accomplissant les actions concrètes reprises dans le contrat d'activation.

Enfin, en cas d'inexécution des engagements couchés dans le plan d'activation, il n'est pas envisageable de recourir à l'exécution en nature ou par équivalent. Si le chômeur manque à ses obligations, il fera l'objet d'une sanction administrative prononcée par l'ONEm.

Sous-section 2.

Un contrat qui relève du droit administratif ?

39 – Un contrat enchâssé dans une procédure administrative. La conclusion du contrat d'activation se déroule dans le contexte particulier d'une procédure administrative complexe comme

¹²¹ *Ibidem*, p. 171.

¹²² *Ibidem*, p. 173 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 65.

¹²³ A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *op. cit.*, p. 173-174.

nous l'avons vu. Cette procédure est susceptible de déboucher, à divers stades, sur des décisions administratives : évaluation du respect du contrat d'activation, décision d'exclusion temporaire ou définitive du droit à l'indemnisation chômage notamment. En outre, le facilitateur, cocontractant, agit sur délégation de l'ONEm qui est une autorité administrative. Ces éléments permettent-ils d'en déduire que le contrat d'activation est un contrat administratif, au même titre qu'un contrat de marchés publics, ou de concession ?

Le contrat administratif est « le contrat conclu par l'autorité publique avec une autre autorité personne de droit public ou de droit privé »¹²⁴. En raison de la finalité poursuivie, à savoir l'intérêt général, l'administration jouit de prérogatives particulières, exorbitantes du droit commun. La doctrine avance généralement quatre prérogatives spécifiques qui soulignent « l'unilatéralité partielle »¹²⁵ qui caractérise le contrat administratif : un pouvoir de direction et de contrôle dans l'exécution du contrat, un pouvoir de modification des clauses contractuelles, un pouvoir d'application de sanctions en cas de défaillance du cocontractant et, enfin, un pouvoir de résiliation unilatéral du contrat indépendamment de toute faute dans le chef du cocontractant.

L'Office national de l'emploi ne dispose pas, dans le cadre du contrat d'activation, de tels pouvoirs exorbitants : si le chômeur s'acquitte des obligations couchées sur le contrat d'activation, on ne pourra lui refuser le bénéfice des allocations chômage. De même, le facilitateur ne peut pas, au cours de l'exécution du contrat d'activation, le modifier.

Il résulte de ce qui précède que notre contrat d'activation ne répond pas à la notion de contrat administratif, bien qu'il prenne place dans le déroulement d'une procédure qui, elle, est essentiellement administrative¹²⁶.

40 – Ce détour par la voie administration n'est cependant pas inutile et nous permet déjà de relever que les garanties qui s'attachent à la procédure administrative seront d'application. L'évaluation négative qui débouche sur contrat d'activation est une décision administrative unilatérale, prise en sa qualité d'autorité administrative, de même que la décision d'exclusion des allocations de chômage. L'action de l'administration est encadrée par toute une série de règles qui vise rétablir le déséquilibre de fait qui existe entre l'administré et l'administration, parmi lesquels se trouvent :

- Les principes de bonne administration, c'est-à-dire les « règles de droit non écrites auxquelles l'administration doit conformer son fonctionnement et son action, et à l'aune desquelles le juge

¹²⁴ E. MONTERO, *Le contrat : notion et formation*, op. cit., p. 28.

¹²⁵ M. NIHOUL, *Droit administratif belge*, tome II, Syllabus, Namur, F.U.N.D.P., 2010-2011, p. 262.

¹²⁶ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », op. cit., n° 63.

saisi d'un litige semant le doute sur la légalité d'un acte administratif, exercera, le cas échéant, son contrôle »¹²⁷ ;

- L'exigence de motivation formelle : la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique aux décisions unilatérales prises par l'ONEm ;
- Les garanties offertes par la Charte de l'assuré social : cette Charte vise à mieux définir les droits et les obligations de l'assuré social dans ses rapports avec les institutions de sécurité sociale.

Sous-section 3.

Un instrument innomé ?

41 – Nous le voyons, le débat autour de la qualification juridique du contrat d'activation est loin d'être clos. La Cour de cassation ne semble d'ailleurs pas s'être prononcée sur ce délicat sujet, même dans son arrêt controversé du 9 juin 2008 (*infra*). La doctrine, quant à elle, se prononce majoritairement dans le sens du rejet de la nature contractuelle desdits contrats¹²⁸. Du reste, Il semble acquis, comme nous l'avons vu, qu'il ne s'agit pas d'un contrat administratif.

Si le contrat d'activation n'est pas un contrat au sens civil du terme, ni un contrat administratif, quelle est sa véritable nature ? Certains voient dans le contrat d'activation un « engagement moral »¹²⁹, ou encore, de façon plus pragmatique, un « outil de travail social »¹³⁰.

On le sait, le juriste aime à soigneusement classer la réalité en catégories juridiques précises, ce qui permet d'y appliquer un régime juridique tout aussi précis. Mais faute de pouvoir raccrocher ce contrat à une catégorie précise, il nous faut faire le deuil de cette tentative de classification et concéder que nous sommes en présence d'une construction juridique originale, un contrat innomé, enchâssé dans une procédure administrative.

¹²⁷ J.-Fr. NEVEN et D. DE ROY, « Principes de bonne administration et responsabilité de l'ONSS », *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanctions*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 508.

¹²⁸ A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *op. cit.*, p. 170-178 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 65 ; S., SIMOENS, « Zin en onzin van de contractualisering binnen de wettelijke sociale zekerheid. Onderzoek met als vertrekpunt de RMI-integratiecontracten en de RVA-opvolgingscontracten », *R.D.S.*, 2009, p. 391-423

¹²⁹ Cette hypothèse est réfutée par A.-V. MICHAUX, « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? », *op. cit.*, p. 174

¹³⁰ Ph. VERSAILLES, « L'aide sociale sous forme contractuelle : le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, le contrat de travail et le contrat d'hébergement » *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006, p. 72.

Quels principes applicables ?

42 – Les certitudes. L'irruption de la figure contractuelle dans le champ de l'assurance-chômage n'est pas sans poser question. Nous venons tout juste de reconnaître qu'il n'est pas possible, dans le cadre de cette contribution, d'accorder tout le monde sur l'analyse du « contrat », tel n'est d'ailleurs pas notre objectif. Pourtant, il est possible de tirer certains enseignements du recours à la figure contractuelle.

Ce qui est certain c'est que, quelle que soit la qualification retenue, il n'empêche qu'il existe un engagement du chômeur et qu'il est tenu de le respecter. C'est également par le biais des engagements souscrits dans ce contrat que le facilitateur est amené à contrôler le respect de l'obligation de rechercher activement un emploi. En outre, le respect de ces engagements constitue la condition *sine qua non* du maintien des allocations chômage. Enfin, en cas de litige, il appartient au juge de contrôler cette condition d'octroi qui présente la particularité d'être matérialisée dans un contrat.

En outre, comme nous l'avons relevé, le contrat s'insère dans une procédure administrative qui sera émaillée de diverses décisions administratives. Ce n'est que par le biais de ces décisions que le juge du fond sera amené à examiner le contenu du contrat¹³¹.

Ainsi envisagé, le contrat d'activation constitue un outil, pour l'activateur comme pour le juge, permettant de vérifier le respect d'une condition d'octroi du chômage¹³², l'obligation de rechercher activement un emploi.

43 – Les doutes. Faute d'une qualification adéquate, se pose inévitablement la question des règles applicables à cet outil *sui generis*. Quelles sont les règles applicables à la négociation et à la conclusion du contrat d'activation ? Quels principes s'appliquent à la phase d'exécution du contrat ? Au regard de quelles normes interpréter les engagements pris dans le contrat d'activation ? Au regard de quelles normes évaluer le respect du contrat d'activation ?

Ces questions se posent tant du point de vue du facilitateur, chargé d'évaluer le contrat d'activation que du juge, amené à connaître du contenu du contrat dans le cadre d'un litige.

¹³¹ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 63.

¹³² *Ibidem*, n° 63.

Chapitre II. – Le facilitateur et le contrat d'activation :

Approche pratique

44 – Introduction. Le facilitateur est au cœur de la procédure de suivi du comportement actif. C'est lui qui doit évaluer globalement le respect de l'obligation de recherche active d'un emploi par le chômeur, déterminer le contenu de l'éventuel contrat d'activation et, évaluer ce contrat et, le cas échéant, sanctionner le chômeur en cas de non-respect dudit contrat.

Nous allons ici mettre en évidence les difficultés rencontrées dans la pratique par les facilitateurs aux divers stades de la vie du contrat d'activation. Beaucoup ont critiqué le recours au contrat dans l'octroi de prestations de chômage et le contrôle de celui-ci par un agent de l'ONEm, rarement sans arrières pensées idéologiques. Il ne sera ici question que d'une approche pratique : nous appuyons notre propos sur base d'interviews et d'entretiens réalisés par nos soins dans le bureau du chômage de Tournai durant trois journées ainsi que sur l'analyse de contrats d'activation que nous avons collectés. Les constats dressés seront ainsi directement confrontés au terrain.

Dans un premier temps nous allons nous interroger sur le contenu même du contrat d'activation (section 1), avant d'aborder l'évaluation de celui-ci par le facilitateur au regard des balises réglementaires (section 2). Enfin, nous envisageons brièvement la question de la sanction en cas de non respect du contrat d'activation (section 3).

Section 1.

Difficultés liées à la rédaction du contrat d'activation

45 – Déficit d'individualisation des clauses contractuelles ? Une critique majeure faite au contrat d'activation est qu'il contient trop souvent des clauses stéréotypées, pré-formatées, qui sont bien éloignées de la volonté affichée d'individualiser la condition de disponibilité active.

Pourtant, le facilitateur doit tenir compte de « la situation spécifique du chômeur »¹³³ lorsqu'il détermine les actions concrètes qui seront inscrites dans le contrat d'activation. En outre, selon l'ONEm¹³⁴, « l'objectif du facilitateur sera de définir, avec [le chômeur], un plan d'action adapté à sa situation spécifique et aux difficultés particulières rencontrées dans la recherche d'emploi ». Cela dit, la législation réglementaire oblige le facilitateur à choisir les actions concrètes au sein d'une liste fermée d'actions modèles ce qui limite *de facto* le champ de l'individualisation.

¹³³ Art. 59quater, § 5, al. 2, A.R. Chômage.

¹³⁴ ONEm, « Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi », p. 8.

Il résulte que la marge de manœuvre du facilitateur, dans la détermination du contenu du contrat d'activation, est sérieusement limitée. Le contrat d'activation se présente généralement sous la forme d'un document préétabli, comparable à un contrat d'adhésion, que le chômeur doit accepter pour le tout, sans possibilité de négocier son contenu¹³⁵. Le facilitateur peut cependant choisir l'intensité des efforts à fournir (1 ou 15 candidatures spontanées par exemple) et peut définir des actions plus personnalisées via la rubrique « autres actions », prévue par l'arrêté ministériel déterminant la liste modèles.

46 – Lors de nos journées passées au bureau du chômage de Tournai, nous n'avons pas manqué de soulever cette difficulté auprès des facilitateurs et facilitatrices que nous avons rencontrés. Tous concèdent qu'il s'agit d'un contrat-type et que, faute de temps et de moyens, il n'est pas toujours évident de prendre en considération la situation personnelle du chômeur. Néanmoins, le chômeur conserve une place dans la détermination des efforts qui sont attendu de lui : « la plupart du temps, les gens ne le négocient pas, mais on leur demande si cela leur semble réalisable. On ne va pas imposer un trop grand nombre d'actions si la personne n'en n'est pas capable ». Il n'est d'ailleurs pas toujours souhaitable de laisser une trop grande marge de liberté à l'assuré social : un chômeur de longue durée, peu qualifié, voire désocialisé, n'a généralement aucune idée de ce qui est attendu de lui. La liberté de négociation, dans ce cas, peut faire peur¹³⁶. La difficulté semble plutôt se placer sur la décision de signer le contrat, plutôt que sur le contenu du contrat : « le chômeur a du mal à accepter la décision, plutôt que le contrat (qui reste très limité, on reste généralement à 4 recherches par mois, exceptionnellement 6) ». C

Des entretiens auxquels nous avons pu assister, il ressort que les chômeurs activés ne doivent pas rechercher « à tout prix » un travail. La situation personnelle est prise en compte dans la mesure du possible : « ce qui importe, c'est une régularité dans les efforts » nous confie un facilitateur. Tel est le cas d'une chômeuse, en grande difficulté sociale, familiale, médicale et financière (qui cumule la plupart des « freins »), à qui le facilitateur ne prescrit aucune action visant à un retour immédiat sur le marché de l'emploi, mais plutôt des actions visant à « remettre le chômeur dans une optique de travail » : suivre une formation, améliorer son CV, se resocialiser par le biais d'une association de quartier agréée, être suivie régulièrement par un psychiatre, etc.

Cependant, il est clair que les situations rencontrées varient d'une région à l'autre. Les facilitateurs du bureau de Tournai concèdent que leur situation n'est pas comparable à celle de Bruxelles, où le public-cible est différent, où les « freins » rencontrés (langue, mobilité, ...) varient et où les moyens ne

¹³⁵ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, op. cit., n°675 ; M. BODARD, « L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur », *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006, p. 34.

¹³⁶ D'où l'intérêt de se faire accompagner.

sont pas les mêmes (sous-effectif chronique)¹³⁷. Il n'est dès lors pas possible de dresser un constat unanime : il sera toujours possible d'exhiber un cas où le déficit d'individualisation est criant.

Voyez, par exemple, le cas du chômeur condamné pénalement à qui le facilitateur demande de rechercher une formation dans le domaine de la sécurité et du gardiennage alors que le chômeur sait parfaitement qu'il ne sera jamais accepté dans une telle formation, faute de disposer d'un certificat de bonnes vie et mœurs vierge¹³⁸. Voyez encore, le cas d'une chômeuse, disposant d'une qualification de cuisinière, dont le contrat d'activation prévoit qu'elle doit s'inscrire auprès d'agences d'intérim, alors que le secteur qui relève de ses compétences ne se situe pas dans le champ d'action des agences d'intérim¹³⁹. Dans ce cas d'espèce, le Tribunal du travail de Charleroi¹⁴⁰ n'a pas manqué de relever, de manière cinglante, le caractère inadéquat des actions prescrites par le facilitateur en soulignant « le manque de rigueur du facilitateur qui mentionne des actions dont il ne connaît pas l'efficacité ou/et qui se révèlent manifestement inadaptées ».

Section 2.

Difficultés liées à l'évaluation du contrat d'activation

47 – Evaluation formelle du contrat ? La vérification du respect des engagements souscrits par le chômeur dans le plan d'activation est une phase capitale au sein de la procédure de suivi du comportement de recherche actif.

Le dispositif réglementaire précise que, dans l'évaluation du respect des engagements, il est notamment tenu compte de l'âge, de la formation, des aptitudes, de la situation sociale et familiale, des possibilités de déplacements ainsi que de la situation de l'emploi dans la sous-région.

Pourtant, beaucoup sont ceux qui dénoncent l'approche formaliste qu'adoptent les facilitateurs de l'ONEm au cours de cette étape. Dans cette optique, l'inexécution, même minime, du contrat d'activation suffit à entraîner une évaluation négative, synonyme de sanction pour le chômeur. La jurisprudence déborde d'exemples où le chômeur n'a pas scrupuleusement respecté les termes de son contrat, mais l'a compensé par d'autres actions non prévues, ce qui n'a pas empêché une évaluation négative par le facilitateur.

Voyez, par exemple, le cas d'un chômeur sanctionné pour avoir présenté spontanément sa candidature auprès de 3 entreprises par mois, comme prévu au contrat d'activation, sauf en ce qui

¹³⁷ Il n'est pas rare que le bureau du chômage de Tournai détache des facilitateurs auprès d'autres bureaux, notamment à Bruxelles.

¹³⁸ FeBISP, « Accompagnement et suivi actifs des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles ». Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs, Bruxelles, mars 2009, p. 9.

¹³⁹ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, op. cit., n°675.

¹⁴⁰ Trib. trav. Charleroi (5^e ch.), 16 février 2007, R.G. n° 66.629/R, www.terralaboris.be.

concerne le dernier mois de la période d'évaluation (le chômeur devant s'occuper de ses enfants) alors que ce chômeur avait en revanche présenté davantage de candidatures que prévues durant les mois précédents¹⁴¹.

48 – De notre approche pratique, il ressort que la signature du contrat a pour conséquence que l'évaluation est indéniablement plus stricte que si aucun accord ne liait les parties. Les actions sont généralement proposées spontanément par le chômeur : « j'aimerais envisager telle formation, je souhaite que l'on m'aide dans la rédaction d'une lettre de motivation, je trouverais intéressant de rechercher dans tel secteur pour telle raison, ... » et les facilitateurs comptent sur eux pour les réaliser. Dans cette évaluation l'on reparle des « freins » qui peuvent avoir une incidence sur la réussite du contrat d'activation, la situation personnelle est également abordée (changements éventuels, survenance d'une maladie, d'un décès, ...) et les démarches complémentaires sont prises en considération.

Un facilitateur précise que tout cela se fait « avec bon sens », avant d'ajouter « que l'évaluation se fait toujours dans une juste mesure, c'est formel, mais s'il manque une seule action cela ne va pas changer fondamentalement la donne ». Par exemple, le fait pour le chômeur d'avoir travaillé durant la période évaluée est à prendre en considération mais une semaine de travail sur les quatre mois d'évaluation ne suffit pas pour justifier la non-exécution du contrat. Inversement, une longue période de maladie durant la période évaluée ne justifie pas nécessairement que le chômeur n'accomplisse aucun effort.

49 – Priorité aux preuves écrites ? « Je rassemble autant de preuves écrites que possible des actions que j'ai entreprises et les garde à la disposition de l'ONEm »¹⁴². La formule, répétée à l'envi à la suite de chacune des actions prévues au contrat, pose la question de la preuve des efforts entrepris par le chômeur. Si le chômeur peut prouver ses démarches par toutes voies de droit comme le précise expressément la réglementation chômage, il semble que les facilitateurs tendent à privilégier les preuves écrites¹⁴³. D. DUMONT¹⁴⁴ souligne très justement que cette pratique administrative est d'ailleurs contraire au prescrit réglementaire.

Dans ce contexte, les demandeurs d'emploi tendent à se transformer davantage en « demandeurs de preuve de recherche d'emploi »¹⁴⁵. Il s'ensuit que le chômeur bien organisé, qui collecte le nombre souhaité d'attestations, de formulaires ou de copies de candidatures passera avec succès les différents entretiens, même si les démarches entreprises n'ont aucune chance d'aboutir à un retour sur le marché de l'emploi. A l'inverse, ceux qui éprouvent de réelles difficultés – les chômeurs de longue durée, les illettrés, les mal organisés – auront plus de mal à prouver leurs efforts.

¹⁴¹ C. trav. Mons (9^e ch.), 19 décembre 2008, R.G. n° 20.118.

¹⁴² Voir annexe 2.

¹⁴³ ONEm, « Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi », p. 7.

¹⁴⁴ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, op. cit., n°675.

¹⁴⁵ FeBISP, « Accompagnement et suivi actifs des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles », op. cit., p. 12.

C'est là une critique récurrente faite au contrat d'activation : il manque sa cible. Les engagements demandés au chômeur ne sont pas insurmontables pour celui qui a compris le système, mais cela ne va pas garantir un retour sur le marché de l'emploi. Par contre, pour le chômeur qui éprouve de réelles difficultés (ou qui n'a jamais été confronté à l'administration), il risque d'échouer à prouver ses démarches sincères.

50 – Si en pratique les déclarations sur l'honneur sont prises en compte, elles sont souvent imprécises. Le travail du facilitateur consiste davantage à faire prendre conscience au chômeur qu'il est important de garder des preuves écrites des démarches entreprises, toujours dans l'optique de « remettre le chômeur dans une situation de travailleur ». Travailler implique généralement de tenir à jour un certain nombre de documents écrits (agenda, attestations, déclarations fiscales, factures, ...) : faire des efforts pour retrouver un travail s'inscrit dans cette optique, ce qui nous semble assez pertinent comme constat. Ce qui importe, pour les facilitateurs, c'est d'apporter les preuves d'une recherche diversifiée : ne pas privilégier un canal au dépend d'un autre.

Notons enfin que les facilitateurs que nous avons rencontrés ont rarement été confrontés à la production de faux documents visant à étoffer un dossier. Ce comportement n'est d'ailleurs pas pour eux révélateur d'une envie de frauder, mais il s'agit plutôt de chômeurs qui paniquent, qui stressent, à l'idée d'être évalués et éventuellement sanctionnés.

Section 3.

Difficultés liées à la sanction du contrat d'activation

51 – Des sanctions rigides¹⁴⁶. Le facilitateur qui constate le non-respect du contrat d'activation doit assortir celui-ci de sanctions financières : il s'agit soit d'une réduction, d'une suspension ou d'une suppression de l'indemnité de chômage, temporaire ou définitive. Ces sanctions administratives s'appliquent sans prendre en compte la situation spécifique du chômeur, ce qui est paradoxal quand on sait que cette procédure vise précisément à individualiser l'obligation de disponibilité active.

Cela est d'autant plus paradoxal que la réglementation des sanctions administratives dans le chômage permet généralement d'adapter à chaque cas d'espèce la hauteur des sanctions¹⁴⁷ : possibilité de choisir le montant de la sanction à l'intérieur d'une fourchette, possibilité d'assortir la sanction d'un sursis ou de la remplacer par un avertissement.

¹⁴⁶ Précisions qu'il n'entre pas dans le cadre de dresser un panorama complet des questions soulevées par la sanction du non respect des engagements par le chômeur.

¹⁴⁷ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 90 ; E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 337.

52 – Les personnes rencontrées sur le terrain sont conscientes de cette impossibilité de moduler les sanctions, il en résulte souvent une incompréhension de la part des chômeurs sanctionnés. C'est généralement le cas de ceux qui sont admis au chômage sur la base de leurs études (allocations d'insertion) qui sont exclus pendant 4 mois, sans qu'il soit possible de tenir compte de la situation familiale (depuis peu, la sanction est passée à 6 mois).

Chapitre III. – Le juge et le contrat d'activation :

Approche jurisprudentielle

53 – Introduction. Dans l'hypothèse où l'ONEm estime que le contrat n'a pas été respecté, qu'une sanction est appliquée et contestée, comment le juge social appréhende-t-il l'irruption de la figure contractuelle dans ce contentieux ? Nous rappellerons d'abord les principes généraux qui régissent l'étendue et les limites du pouvoir de contrôle du juge dans le contentieux de la sécurité sociale (section 1). Ensuite, après avoir rappelé les spécificités du contentieux de l'activation (section 2), nous verrons que cette question a connu une évolution importante. Si dans un premier temps les juridictions se sont globalement alignées sur l'approche traditionnellement adoptée dans le contentieux de l'assurance-chômage (section 3.), la Cour de cassation est intervenue, par un arrêt plutôt lacunaire du 9 juin 2008, pour limiter drastiquement cette jurisprudence, aux dépens de l'assuré social (section 4.). Néanmoins, certaines juridictions ont quand même cherché à retrouver un certain droit de regard sur le contenu du contrat d'activation (section 5.).

Section 1.

Les principes généraux du contentieux de la sécurité sociale

54 – Un contentieux d'ordre public. Le droit de la sécurité sociale intéresse l'ordre public¹⁴⁸, en effet ses règles « touchent aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité, ou fixent, dans le droit privé, les bases juridiques fondamentales sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral d'une société déterminée »¹⁴⁹. Dans cette matière, l'ordre public l'emporte sur le pouvoir de disposition des parties.

Le contrat d'activation prend racine dans la réglementation du chômage qui constitue un dispositif réglementaire d'ordre public.

55 – La compétence d'attribution du tribunal du travail. En vertu de l'article 580, 1° et 2°, du Code judiciaire, les tribunaux du travail connaissent des contestations relatives « aux droits et obligations des travailleurs salariés » résultant des législations en matière de sécurité sociale et de chômage. En première instance, ce contentieux est confié au tribunal du travail et à la Cour du travail en degré d'appel.

¹⁴⁸ H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *Le contentieux du droit de la sécurité sociale* (dir. M. WESTRADE et S. GILSON), *Mélanges en hommage à Michel Westrade*, Limal, Anthemis, 2012, p. 417.

¹⁴⁹ H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, tome I, 3^e éd., n° 91.

56 – Un contentieux subjectif. Classiquement, on distingue en droit le contentieux objectif du contentieux subjectif. Si le contentieux objectif porte sur le contrôle de la légalité d'un acte administratif (un « procès fait à un acte de l'administration »)¹⁵⁰, le contentieux subjectif porte quant à lui sur la reconnaissance d'un droit subjectif dont l'administré se prétend titulaire.

Le droit subjectif est, suivant les conclusions de l'avocat général Velu, « l'obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt propre »¹⁵¹.

Le contentieux de la sécurité sociale est « pour sa plus large part en tout cas, un contentieux subjectif »¹⁵². Le droit aux allocations de chômage est donc un droit subjectif, de nature politique¹⁵³ qui ressort de la compétence des cours et tribunaux¹⁵⁴ suivant les articles 144 et 145 de la Constitution.

57 – L'objet de la contestation. Lorsque l'assuré social introduit un litige c'est généralement dans le but de contester une décision d'une institution de sécurité sociale. L'on parle alors d'un préalable administratif au litige¹⁵⁵. Celui qui entend bénéficier d'une prestation de sécurité sociale doit d'abord introduire une demande selon la procédure administrative prévue par une disposition légale ou réglementaire.

S'agissant d'une contestation portant sur des droits subjectifs comme nous l'avons relevé, les juridictions sociales ont pour mission de contrôler la légalité des décisions de l'administration et de « remédier à leur carence »¹⁵⁶, en accordant la prestation le cas échéant. Elles ne doivent donc pas se limiter à l'examen de la seule légalité de la décision administrative.

L'objet réel de la contestation, dans le champ de la sécurité sociale, est, au final, « la somme d'argent que représente la prestation en cause »¹⁵⁷.

58 – Une compétence liée ou discrétionnaire. La compétence de l'administration est soit liée, soit discrétionnaire.

Lorsque l'administration ne dispose pas d'une marge de manœuvre dans le cadre de l'octroi d'un droit subjectif, mais doit se borner à le reconnaître ou le refuser en fonction de la réunion ou non des

¹⁵⁰ H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 418.

¹⁵¹ Concl. av. gén. Velu avant Cass., 10 avril 1987, *A.P.T.*, p. 307.

¹⁵² H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 418.

¹⁵³ La catégorie des droits politiques inclut la jouissance des services et avantages que la puissance publique procure.

¹⁵⁴ M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *J.T.T.*, 1998, p. 185.

¹⁵⁵ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 170.

¹⁵⁶ C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil*, tome II, La compétence, p. 628.

¹⁵⁷ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 171.

conditions objectives d'octroi, l'on parle d'une compétence liée. La décision de l'administration est dans ce cas déclarative de droit¹⁵⁸.

A l'inverse, il est question d'une compétence discrétionnaire lorsque l'autorité administrative dispose d'une marge d'appréciation en opportunité, c'est-à-dire quand elle « demeure libre de choisir entre plusieurs contenus également admissibles au point de vue juridique »¹⁵⁹. Sa décision est alors constitutive de droit¹⁶⁰.

En droit de la sécurité sociale et sauf disposition légale ou réglementaire particulière, la compétence liée est la règle¹⁶¹, tandis que la compétence discrétionnaire constitue une exception¹⁶².

59 – Contrôle du juge, entre légalité et pleine juridiction. La classification que nous venons de décrire influence la manière dont un juge exercera son contrôle dans le cadre d'un litige¹⁶³.

S'il se trouve en présence d'une compétence liée de l'administration, le juge exerce un contrôle de pleine juridiction, moyennant le respect du cadre de l'instance tel que défini par les parties et des droits de la défense¹⁶⁴. Constatant une illégalité, le juge peut prendre une nouvelle décision qui va remplacer celle prise par l'administration : il a le pouvoir de substituer sa propre appréciation à celle du fonctionnaire. Partant, tout ce qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration est soumis au contrôle du juge.

Par contre, en présence d'un pouvoir discrétionnaire et afin d'éviter que le pouvoir judiciaire n'empiète sur le champ d'appréciation laissé à l'administration (principe de la séparation des pouvoirs), il n'est question que d'un contrôle de légalité¹⁶⁵. Le juge doit alors contrôler la légalité externe et interne de l'acte administratif¹⁶⁶. La légalité externe désigne la compétence de l'auteur de l'acte et le respect des formes, délais et procédures. La légalité interne se rapporte au contenu de l'acte (objet, motifs, finalité). Si dans le cadre de ce contrôle marginal, le juge social constate que la décision est entachée

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 178.

¹⁵⁹ Th. WERQUIN, « Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *La doctrine du judiciaire ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail* (dir. P. GOSSERIES), De Boeck Université, Bruxelles, 1998, p. 493.

¹⁶⁰ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 178.

¹⁶¹ H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 425 ; M. DELANGE, « Les mesures d'exclusion en matière de chômage après l'arrêté royal de 29 juin 2000 sur la réforme des sanctions administratives », *Chron. D. S.*, 2002, p. 472.

¹⁶² Les décisions de renonciation à la récupération de l'indu sont généralement considérées comme discrétionnaires.

¹⁶³ H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 426.

¹⁶⁴ M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 179.

¹⁶⁵ I. MATHY, « Etendue des pouvoirs du juge à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale », obs. sous C.A., 21 décembre 2004, n° 207/2004, *J.L.M.B.*, 2005, p. 330 ; J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, *op. cit.*, p. 175.

¹⁶⁶ M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 179.

d'une illégalité, il doit se contenter de la censurer : seule l'institution de sécurité sociale peut prendre une nouvelle décision¹⁶⁷.

Section 2.

Particularités du contentieux de l'activation

60 – La disponibilité pour le marché de l'emploi constitue une condition d'octroi des allocations de chômage. Cette disponibilité, dans son volet « actif », comprend l'obligation de rechercher activement un emploi, obligation qui présente la particularité d'être matérialisée dans un contrat.

L'arrêté royal de 1991 n'organise aucun recours lorsque le chômeur est évalué négativement et se voit contraint de signer le contrat d'activation. Les cours et tribunaux du travail ne seront amenés à connaître du contrat d'activation qu'à la suite d'un recours formé par l'assuré social contre une décision de suspension ou d'exclusion prise par l'ONEm, soit pour refus de signer le contrat, soit pour non respect des engagements souscrits.

De ce constat découle la question de l'interaction entre le contrat d'activation et les pouvoirs conférés au juge en cas de litige. Nous verrons que sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation a connu une évolution importante.

61 – Le contrat d'activation est l'élément central autour duquel s'articulent les débats judiciaires : les sanctions infligées au chômeur ne le seront qu'en raison soit du non respect des engagements pris dans le contrat, soit du refus de signer le contrat. Le litige qui peut survenir dans le cadre de la procédure de contrôle du comportement de recherche actif oppose l'Office national de l'emploi à l'assuré social et porte soit sur le respect des termes du contrat, soit sur l'adéquation et la pertinence des actions concrètes en cas de refus de signer.

Section 3.

L'approche traditionnelle par les juridictions du travail

62 – Jurisprudence traditionnelle de l'office du juge dans le contentieux du chômage. Avant l'arrêt du 9 juin 2008 et conformément aux principes que nous venons de rappeler, la jurisprudence des juridictions du travail, saisies d'un recours contre une décision d'exclusion du chômage,

¹⁶⁷ J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, *Droit de la sécurité sociale*, op. cit., p. 175.

s'inscrivait dans « la conception traditionnelle relative au pouvoir du juge dans le contentieux du chômage »¹⁶⁸.

Dans le cadre de la réglementation sur le chômage, la décision d'exclusion (ou de suspension) suite au non respect de l'obligation de recherche active a trait à des droits subjectifs¹⁶⁹, l'ONEm exerçant alors une compétence liée : l'Office doit simplement vérifier la réunion des conditions d'octroi, dont l'obligation de rechercher activement un emploi¹⁷⁰. Cette condition d'octroi présente la particularité d'être matérialisée dans un contrat : le plan d'activation. A suivre les principes que nous venons d'énoncer, le juge saisi d'un litige exerce normalement un contrôle complet, dit « de pleine juridiction »¹⁷¹, il dispose donc du « pouvoir de substituer sa propre appréciation à celle du facilitateur »¹⁷².

Si « tout ce qui relève du pouvoir d'appréciation [de l'ONEm] tombe sous le contrôle du tribunal du travail »¹⁷³, celui-ci peut donc être amené à examiner le contenu du contrat d'activation dans le cadre d'un recours du chômeur contre une décision administrative. Le contrat d'activation, dans le cadre de ce contrôle, n'est rien d'autre « qu'un outil permettant d'évaluer le respect d'une condition d'octroi »¹⁷⁴.

Concrètement, les juridictions saisies procédaient à une évaluation globale des actions concrètes contenues dans le contrat d'activation, en prenant en considération les efforts de l'assuré social pour s'insérer sur le marché du travail sans se limiter à vérifier ce qui a été couché sur le contrat d'activation¹⁷⁵. Cette interprétation téléologique prenait appui sur l'objectif de la procédure qui est d'inciter et d'aider le chômeur à rechercher activement un travail, tout en tenant compte de sa situation individuelle¹⁷⁶.

Le tribunal du travail de Bruxelles¹⁷⁷ a ainsi jugé que « dans l'analyse du respect [du] contrat par la chômeuse, il faut toutefois être attentif à l'objectif du dispositif » et ajoute que le respect des engagements souscrits dans le contrat d'activation « doit être apprécié en tenant compte, également,

¹⁶⁸ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 57 ; E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 335.

¹⁶⁹ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 57

¹⁷⁰ D. DUMONT et F. ETIENNE, « Aspects de la preuve en droit de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 546.

¹⁷¹ H. MORMONT et J.-Fr. NEVEN, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 426 ; M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *op. cit.*, p. 179.

¹⁷² D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°698.

¹⁷³ Cass. (3^e ch.), 2 février 1998, *Pas.*, 1998, I, p. 57, cité par E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 335

¹⁷⁴ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 58.

¹⁷⁵ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°696 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, *op. cit.*, n° 57.

¹⁷⁶ Le facilitateur est tenu par le dispositif réglementaire de prendre en compte la situation personnelle du chômeur, voyez l'article 59*quater*, § 3, *in fine*.

¹⁷⁷ Trib. trav. Bruxelles, 28 septembre 2006, R.G. n° 16088/05, www.terralaboris.be.

des autres efforts de recherche d'emploi [que la chômeuse] a fournis ». En l'espèce, le tribunal a réformé la décision d'exclusion temporaire de l'ONEm, estimant que le non respect de certains engagements était contrebalancé par d'autres efforts non prévus au contrat.

Dans le même sens, le tribunal du travail de Charleroi¹⁷⁸ constate que le chômeur démontre, « par ces démarches, une volonté certaine de recherche active d'emploi ». Dans les circonstances de l'espèce, le chômeur n'avait pas posé le nombre déterminé de candidatures spontanées mais avait remplacé celles-ci par des réponses à des offres d'emploi, ce qui, comme le relève le tribunal, « a bien plus de chance d'aboutir à l'obtention d'un emploi ». La décision d'exclusion de l'ONEm est donc réformée.

63 – Appréciation. Comme nous le voyons et de façon quasi unanime¹⁷⁹, la tendance jurisprudentielle de l'époque fait prévaloir une appréciation globale du respect du contrat d'activation sur une lecture littérale de celui-ci. Le non-respect du contrat n'est qu'un des éléments, parmi d'autres, qui est pris en considération par le juge lorsqu'il contrôle la légalité de la décision administrative.

Cette approche est favorable à l'assuré social et contribue à rétablir l'inégalité qui existe entre l'administration et ce dernier. On peut également estimer que cette approche se concilie davantage avec l'objectif du dispositif : créer les conditions d'un retour sur le marché du travail¹⁸⁰.

Section 4.

L'approche restrictive de la Cour de cassation

64 – L'arrêt du 9 juin 2008. Dans cet arrêt¹⁸¹, la Cour de cassation tempère sérieusement cette jurisprudence.

Les circonstances de l'espèce ayant donné lieu à cette décision sont les suivantes. La situation est assez classique dans le contentieux de cette procédure. Un chômeur, bénéficiaire d'allocations d'attente¹⁸², est amené à signer un contrat d'activation avec le l'ONEm. Celui-ci prévoit pour le chômeur l'obligation de recontacter le Forem, de se porter candidat comme ouvrier dans une commune environnante, de s'inscrire auprès de 4 bureaux d'intérim et de suivre des offres d'emploi sur des sites internet (8 offres à raison de 2 par mois). Nous sommes à la fin du premier entretien, le contrat d'activation est signé.

¹⁷⁸ Trib. trav. Charleroi (5^e ch.), 23 février 2007, R.G. n° 66618/R, www.terralaboris.be. Cette décision a été confirmée en degré d'appel.

¹⁷⁹ D. DUMONT relève une seule décision qui refuse une telle appréciation globale du contrat (hasard du calendrier, cette décision a été rendue le même jour que l'arrêt de la Cour de cassation qui marque un tournant jurisprudentiel important), voyez C. trav. Liège (9^e ch.), 9 juin 2008, R.G. n° 35.401/08.

¹⁸⁰ Relevons qu'il n'existe à proprement parler aucun exposé des motifs, la matière étant essentiellement réglée par voies réglementaires.

¹⁸¹ Cass. (3^e ch.), 9 juin 2008, R.G. n° S.07.0082.F, *Chron. D. S.*, 2009, p. 141.

¹⁸² Les termes « allocations d'attente » ayant une connotation trop passive, on parle à l'heure actuelle « d'allocations d'insertion ».

Le contrat est évalué négativement à la suite du second entretien, le facilitateur estimant que seul le premier engagement avait été réellement respecté. Malgré les explications du chômeur¹⁸³, pertinentes au regard de sa situation personnelle, il est exclu du bénéfice des allocations d'attente pour 4 mois à la suite du deuxième entretien. C'est cette décision d'exclusion temporaire qui est querellée en justice.

Conformément à la tendance jurisprudentielle que nous venons de décrire, c'est sans surprise que le tribunal du travail de Verviers¹⁸⁴, et, suite à l'appel de l'ONEm, la Cour du travail de Liège¹⁸⁵, donneront raison au chômeur sanctionné, estimant que le contrat a été globalement suivi par l'assuré. L'ONEm se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

La Cour de cassation va casser l'arrêt de la Cour du travail sur base de la deuxième branche du moyen. Après avoir rappelé les dispositions légales applicables au litige, la Cour estime qu'une fois que le chômeur a souscrit le contrat d'activation, celui-ci « ne pouvait plus affirmer que les engagements proposés étaient inadéquats », et devait se limiter à « prouver qu'il avait respecté les termes de son contrat ». Elle poursuit en critiquant la décision de la Cour du travail qui avait pris en considération les explications du chômeur quant au non respect de tous les engagements souscrits : selon elle, l'arrêt querellé « remet en cause le caractère adéquat des engagements librement souscrits par le chômeur ». La Cour en conclut que cet arrêt viole le dispositif réglementaire et limite le pouvoir du juge à une évaluation littérale des engagements couchés sur le contrat : seule est pertinente la question de savoir « si le chômeur a respecté les termes de son contrat » et exclut la possibilité d'une évaluation « globale et contextualisée »¹⁸⁶ du contrat : « sans que le juge puisse rechercher si ces engagements se sont avérés adéquats et adaptés à la situation du chômeur ».

65 – Appréciation critique. La doctrine s'est montrée très sévère quant à cette jurisprudence de la Cour de cassation. On le voit, la Cour restreint considérablement le pouvoir d'appréciation du juge saisi d'un recours contre une décision administrative d'exclusion des allocations chômage en rendant les juridictions sociales « prisonnières de la lettre du contrat signé »¹⁸⁷. Ce faisant, la Cour consacre l'existence d'un véritable contrat faisant « la loi des parties » : c'est l'approche contractuelle. Cette approche met un sérieux coup d'arrêt à la jurisprudence protectrice développée par les juridictions sociales jusqu'ici. Alors qu'avant le prononcé de cet arrêt, les cours et tribunaux du travail exerçaient un contrôle de pleine juridiction en contrôlant le respect de l'obligation de recherche active au regard, notamment, de la pertinence des actions concrètes prévues au contrat et de l'adéquation avec la

¹⁸³ Pour plus de détails, voyez D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°697.

¹⁸⁴ Trib. trav. Verviers (2^e ch.), 8 septembre 2006, R.G. n° 2087/2005.

¹⁸⁵ C. trav. Liège (2^e ch.), 22 mai 2007, R.G. n° 34.349/06.

¹⁸⁶ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°696.

¹⁸⁷ E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 336.

situation personnelle du chômeur sanctionné, voilà que ces mêmes juridictions se voient privées de ce contrôle¹⁸⁸.

Comme nous l'avons relevé, le facilitateur de l'ONEm exerce une compétence liée et non discrétionnaire : il a l'obligation de prendre en considération la situation spécifique du chômeur. Une telle compétence devrait normalement être sujette à un contrôle de pleine juridiction, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation¹⁸⁹.

Est-ce à dire que la Cour considère que la compétence de l'administration est discrétionnaire ? La motivation de la Cour est plutôt lacunaire à ce sujet. Certes le facilitateur dispose d'une certaine marge d'appréciation dans la rédaction et l'évaluation du contrat, mais est-ce à dire qu'il exerce une compétence discrétionnaire, qui justifie la restriction à l'étendue des compétences du juge ? Nous ne le pensons pas. La réglementation précise en effet que, dans l'évaluation des efforts, le « [facilitateur] tient compte de l'âge, du niveau de formation, ... »¹⁹⁰ du chômeur, qu'en cas d'évaluation négative le facilitateur n'a pas d'autres choix que « d'inviter le chômeur à souscrire »¹⁹¹ un contrat d'activation. Il n'y a, selon nous, pas de place pour l'exercice d'une compétence discrétionnaire.

Beaucoup ont critiqué cette restriction de l'étendue des pouvoirs du juge : cette jurisprudence aurait pour conséquence d'assigner au juge un rôle de vérification purement comptable des engagements consignés par écrit. Le recours à la figure contractuelle comme outil d'individualisation d'une condition d'octroi, à suivre cette jurisprudence, aurait pour conséquence de reléguer le juge à un rôle purement formel¹⁹².

Section 5.

Les tempéraments jurisprudentiels

66 – Les juridictions du travail font de la résistance. Si la jurisprudence subséquente s'est globalement alignée sur le principe de cette approche « contractuelle » préconisée par la Cour de cassation, les cours et tribunaux du travail ont, par la suite, cherché à retrouver ou conserver une certaine marge de contrôle. Certaines juridictions font alors appel à différents mécanismes issus du

¹⁸⁸ D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°698 ; E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 336 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 61 ; P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales. Réflexions à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2008 », *Chron. D. S.*, 2009, p. 131

¹⁸⁹ M. DELANGE, « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *J.T.T.*, 1998, p. 178.

¹⁹⁰ Art. 59quater, § 3, *in fine*, A.R. Chômage. Nous soulignons.

¹⁹¹ Art. 59quinquies, § 5, al. 1^{er}, A.R. Chômage. Nous soulignons.

¹⁹² E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *op. cit.*, p. 336.

droit civil pour tempérer une lecture trop rigide et impersonnelle du contenu du contrat d'activation, dont le contrôle est désormais soustrait de leur compétence.

Le recours à ces principes peut surprendre : en effet, il n'apparaît pas, à la lecture de l'arrêt controversé du 9 juin 2008, que la cour se soit prononcé sur la qualification juridique à donner au plan d'activation. Néanmoins, certains auteurs soutiennent qu'indépendamment de la délicate question de la qualification, il convient d'appliquer à la philosophie contractuelle qui baigne le recours à cet instrument les principes issus du droit civil : le chômeur s'est engagé à rechercher activement un emploi, ces engagements ont un effet obligatoire pour lui¹⁹³.

Ces mécanismes, tirés du droit des obligations, permettent « un contrôle à la marge du contrat »¹⁹⁴ et se déploient à divers stades de la vie du contrat d'activation, tant au moment de la conclusion, de son exécution que de son interprétation.

Sous-section 1.

La théorie des vices du consentement

67 – L'erreur dans la conclusion du contrat. Si l'on peut raisonnablement exclure le dol et la violence du champ de nos propos¹⁹⁵, une certaine doctrine¹⁹⁶ soutient que l'erreur comme vice de consentement pourrait constituer une voie d'approche permettant au juge de retrouver un certain pouvoir d'appréciation sur le contenu du contrat au stade de la conclusion du contrat d'activation. Cette approche, à première vue alléchante, se heurte à des conditions d'applications très strictes qui réduisent les hypothèses dans lesquelles cet argument peut être invoqué avec succès. En effet, seule « l'erreur substantielle, commune et excusable est susceptible d'entraîner la nullité du contrat [d'activation] »¹⁹⁷.

Il est possible, pour P. PALSTERMAN¹⁹⁸, de revisiter certains litiges entre l'ONEm et un chômeur activé au regard de ce vice de consentement. Le contrat d'activation, conclu à la suite d'une erreur du demandeur d'emploi, pourrait ainsi être annulé sur base de la théorie des vices de consentement. Cette approche peut notamment être utile dans les cas, fréquents en pratique, où le contrat

¹⁹³ P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 131 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 80 ; Ph. VERSAILLES, « L'aide sociale sous forme contractuelle : le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, le contrat de travail et le contrat d'hébergement » *op. cit.*, p. 77.

¹⁹⁴ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 80.

¹⁹⁵ On imagine mal le facilitateur « arracher » un contrat d'activation par le biais de manœuvres dolosives ou par la menace physique ou morale, hors cas d'école.

¹⁹⁶ P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 131 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 81.

¹⁹⁷ E. MONTERO, *Le contrat : notion et formation*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁹⁸ P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 131 et 132.

d'activation impose au chômeur de rechercher du travail auprès d'agences d'intérim, alors que le travail intérimaire n'est pas répandu, voire interdit, dans le secteur où il est qualifié¹⁹⁹.

Cette tentative peut selon nous prêter le flanc à la critique. Une telle approche conduit en effet à prendre certaines libertés par rapport à la doctrine et à la jurisprudence classique du droit civil. Si certaines clauses introduites dans un contrat d'activation peuvent constituer une erreur, encore faut-il que celle-ci ait un caractère invincible, ce qui ne semble pas évident.

Sous-section 2.

L'ordre public et les bonnes mœurs

68 – Clauses contraire à l'article 6 du Code civil. Le recours au prescrit de l'article 6 du Code civil peut également constituer un angle d'attaque intéressant. Cet article dispose qu'on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs. Le juge social doit annuler toute clause contractuelle contraire à l'ordre public, c'est-à-dire toute stipulation contraire à la réglementation du chômage²⁰⁰. Dès lors, il est possible de faire annuler une clause contraire à la réglementation sur le chômage qui constitue, comme nous l'avons relevé, une réglementation d'ordre public.

Relevons à cet égard la décision du Tribunal du travail de Verviers²⁰¹ qui écarte la clause prévoyant l'obligation pour le chômeur de se rendre à la bourse de l'emploi organisée par la C.S.C., au motif que cette obligation était contraire à la liberté syndicale. Nous sommes réservés sur la pertinence de ce raisonnement. Néanmoins, dans le cas d'espèce, cette approche est favorable au chômeur.

Sous-section 3.

Les principes relatifs à l'interprétation

69 – Si le contrat d'activation, une fois signé, fait la loi des parties, encore faut-il savoir, en cas de litige, quel est le contenu de cette loi. Dans ce cadre, les principes civilistes relatifs à l'interprétation de la loi contractuelle qui figurent aux articles 1156 à 1163 du Code civil peuvent trouver à s'appliquer²⁰², tempérant une lecture trop « à la lettre » du contrat. Deux directives d'interprétations peuvent trouver à s'appliquer dans le contentieux qui nous occupe. Il s'agit, d'une part, de la recherche de la commune

¹⁹⁹ Trib. trav. Charleroi, 16 février 2007, R.G. n° 66.629, cité par P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 132.

²⁰⁰ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 82 et, par analogie, Ph. VERSAILLES, « L'aide sociale sous forme contractuelle : le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, le contrat de travail et le contrat d'hébergement » *op. cit.*, p. 72.

²⁰¹ Trib. trav. Verviers (2^e ch.), 8 juin 2007, R.G. n° 1455/2006.

²⁰² P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 132 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 83.

intention des parties²⁰³ et, d'autre part, de la règle contenue à l'article 1162 du Code civil : « dans le doute, la convention s'interprète contre celui qui a stipulé et en faveur de celui qui a contracté l'obligation ».

Même si les juges n'appliquent pas de façon directe ces dispositions, il semble que certaines juridictions s'en inspirent pour pallier à la rigidité de la position de notre Cour de cassation. La commune intention des parties, à savoir « imposer au chômeur de rechercher un emploi, non d'en trouver »²⁰⁴, peut permettre de sortir d'une lecture trop comptable du contrat. L'article 1162, utilisé pour protéger la partie la plus faible dans les contrats d'adhésion²⁰⁵, est susceptible de s'appliquer favorablement au chômeur en cas de doute sur le sens à donner aux clauses du contrat.

Sous-section 4.

La force majeure ou le cas fortuit

70 – Incidence d'une cause étrangère exonératoire dans l'exécution du contrat. La survenance d'un cas de force majeure peut-elle avoir une incidence sur l'étendue du contrôle du juge quant au contenu du contrat d'activation ? Plusieurs auteurs estiment qu'il est possible d'appliquer ces notions au contrat d'activation²⁰⁶, de sorte que le chômeur, victime d'un événement imprévisible et insurmontable, puisse justifier l'inexécution de tout ou partie des engagements souscrits.

La Cour du travail de Liège²⁰⁷ a ainsi récemment jugé qu'on ne peut attendre d'un travailleur qui a perdu sa compagne après la naissance de son enfant qu'il ait exécuté la totalité de ses engagements. La maladie du travailleur, pendant la période où il était sensé accomplir les actions prévues par le contrat, est également constitutive d'un cas de force majeure, justifiant l'inexécution partielle de celui-ci²⁰⁸.

Sous-section 5.

L'impératif de bonne foi

71 – La bonne foi au stade de l'exécution du contrat. Nous le savons, l'impératif de bonne foi, consacré par l'article 1134, aliéna 3, du Code civil, traverse toute la vie du contrat. Cette disposition rappelle que les conventions doivent s'exécuter de bonne foi.

²⁰³ Art. 1156 du Code civil.

²⁰⁴ P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 132.

²⁰⁵ X. THUNIS, *Droit des obligations : les effets du contrat*, Syllabus, Namur, F.U.N.D.P., 2010-2011, p. 26.

²⁰⁶ P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 133 ; E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 85.

²⁰⁷ C. trav. Liège (6^e ch.), 14 décembre 2012, R.G. n° 2011/AL/656-657, www.terralaboris.be.

²⁰⁸ Trib. trav. Tongres, 19 mars 2007, R.G. n° 1935/2006.

Une partie des cours et tribunaux du travail, tout en se conformant à l'approche prescrite par l'arrêt précité du 9 juin 2008, tente de retrouver une certaine marge de manœuvre par l'application du principe d'exécution de bonne foi des conventions dans l'évaluation du contrat d'activation.

Ainsi jugé, par la Cour du travail de Mons²⁰⁹ (et après avoir rappelé l'enseignement tiré de l'arrêt du 9 juin 2008), « que le principe d'exécution de bonne foi des conventions (...) implique pour les parties à un contrat un devoir de loyauté, de pondération et de collaboration... ». La Cour assoit sa position en produisant un passage pertinent du vade-mecum des facilitateurs qui précise que l'agent de l'ONEm doit tenir compte « des actions réalisées par le chômeur qui n'étaient pas prévues au contrat » qui peuvent compenser l'inexécution de certaines actions prévues, et, qu'à cet égard, le facilitateur « doit faire preuve de bon sens »²¹⁰. La Cour en déduit dans le cas d'espèce que le comportement du chômeur ne satisfait pas au principe de l'exécution de bonne foi au regard des obligations induites par une recherche active d'emploi.

La Cour du travail de Liège²¹¹ développe plus en profondeur ce raisonnement quant à la possibilité pour le chômeur de s'exécuter « par équivalent » en se référant également au vade-mecum des facilitateurs. La Cour estime, sur base de l'analyse de B. GRAULICH²¹², disposer du pouvoir d'apprécier si les conditions figurant dans le contrat d'activation « ont été respectées strictement ou par équivalent comme peut le faire le facilitateur », dès lors que ces derniers disposent d'un pouvoir d'appréciation en fait.

²⁰⁹ C. trav. Mons (4^e ch.), 3 février 2010, R.G. n° 21.341, www.terralaboris.be. Ce raisonnement a été développé pour la première fois par cette même Cour du travail dans un arrêt de décembre 2008, voyez C. trav. Mons (9^e ch.), 11 décembre 2008, R.G. n° 20.623.

²¹⁰ Vade-mecum à l'usage des facilitateurs établi par l'ONEm.

²¹¹ C. trav. Liège (sect. Namur, 13^e ch.), 5 janvier 2010, R.G. n° 8824/09.

²¹² B. GRAULICH, « L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en parallélisme avec le projet d'individualisation d'intégration sociale de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Colloque Droit et Dignité, Barreau de Liège, 6-7 novembre 2008.

Chapitre IV. – Articulation : pratique administrative et pratique judiciaire

72 – Introduction. Tant l'approche administrative que l'approche jurisprudentielle de la procédure de suivi et de contrôle du comportement de recherche actif suscitent un important débat doctrinal. Nous avons fixé notre attention sur la place du contrat d'activation dans ces deux phases de la procédure et avons tenté d'en dégager les grands principes ou de soulever les difficultés rencontrées. Ces deux approches ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre : la pratique de l'une peut influencer la façon dont l'autre va prendre une décision.

L'affirmation des principes, le commentaire de la pratique, ne suffisent cependant pas. Il est nécessaire de dégager des conséquences du recours au contrat dans les relations entre l'assuré social et l'administration (section 1). Avant de formuler des propositions *de lege ferenda* (section 3), un rappel quant à la portée exacte de l'obligation de rechercher activement un emploi s'impose (section 2).

Section 1.

Les conséquences du recours au contrat

73 – Pour l'administration. Du côté de l'ONEm, et du facilitateur en particulier, le contrat d'activation n'est pas, pour reprendre une expression de P. PALSTERMAN, « réellement pris au sérieux »²¹³. Faute de temps ou de moyens, ou encore d'une réelle volonté de l'administration, le contrat ne permet pas l'individualisation nécessaire voulue par les promoteurs de l'Etat social actif.

La conclusion du contrat d'activation, au terme du premier ou du second entretien, a pour effet de limiter la marge d'appréciation du facilitateur dans son évaluation de l'obligation de rechercher activement un emploi. Il se trouve – comme le sera le juge ultérieurement saisi du litige – corseté par les termes du contrat. Il nous faut cependant nuancer. Il est certain que ce constat peut varier d'un bureau du chômage à l'autre, et, au sein d'un même bureau, d'un facilitateur à l'autre : heureusement (et nous avons pu le constater) tout n'est pas noir dans l'approche administrative du contrat d'activation.

74 – Pour le juge du fond. Du côté judiciaire, le contrat d'activation semble échapper au contrôle du juge depuis l'arrêt de notre juridiction suprême du 9 juin 2008. A suivre cette jurisprudence, une fois signé, il n'appartient plus aux juridictions de fond d'examiner la pertinence et l'adéquation des actions choisies par le facilitateur. Pourtant, nous l'avons vu, le contrat d'activation matérialise une condition d'octroi des allocations chômage, condition qui, selon des principes bien établis, fait l'objet du contrôle

²¹³ B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, « Le 'contrôle des chômeurs' », *op. cit.*, n°33, p. 495 ; P. PALSTERMAN, « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales... », *op. cit.*, p. 128.

le plus large (de pleine juridiction) par le juge du fond. Certes divers tempéraments ont été dégagés par la doctrine, parfois timidement appliqués par les juridictions de fond, mais est-ce une solution acceptable ?

Il reste à espérer que la Cour de cassation infléchisse à l'avenir sa position sur cette question.

75 – Et pour le chômeur. Nous dressons le constat que, *de facto*, tant l'Office national de l'emploi que la Cour de cassation dans leurs compétences respectives, tirent prétexte du contrat d'activation soit pour alourdir les obligations pesant sur le chômeur, soit pour limiter les pouvoirs du juge de connaître de son contenu. Ce constat général souffre (heureusement) de divers exceptions et tempéraments, mais cela ne suffit pas pour tirer un bilan positif.

Il convient en outre de rappeler que l'assuré social, face à l'administration, n'est pas dans une situation d'égalité. Ce constat est d'autant plus vrai que la population concernée par cette procédure – des chômeurs de longue durée, peu qualifiés en majorité – est déjà fortement précarisée, voire marginalisée.

L'équation n'est pourtant pas en faveur de l'administré. Des possibilités d'individualisation très limitées au stade de la détermination du contenu du contrat et une évaluation plutôt formaliste du respect des engagements, combinées à une approche restrictive du contrôle judiciaire... Sans même se demander si, *in fine*, le dispositif permet de retrouver un emploi²¹⁴, on peut raisonnablement affirmer que le contrat d'activation abouti à une plus grande sévérité dans le contrôle de la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi.

Il est d'ailleurs paradoxal de relever que la protection de l'assuré social est davantage réalisée quand celui-ci refuse de signer le contrat d'activation²¹⁵. Exclu du chômage, le chômeur peut être amené à contester cette décision. La jurisprudence issue de l'arrêt du 9 juin 2008 ne s'applique pas à cette situation puisque les parties ne sont pas liées par un contrat, dès lors, le juge dispose, conformément aux principes que nous avons rappelé plus haut, d'un droit de regard sur le contenu du contrat²¹⁶.

Section 2.

Un rappel utile

76 – Portée juridique de l'obligation de rechercher activement un emploi. Il n'est pas inutile de rappeler aux facilitateurs, aux juges, aux chômeurs, aux syndicats et même aux politiques, bref à tous

²¹⁴ Voyez à ce sujet, B. COCKX, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, « L'activation du comportement de recherche favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi », *Regards économiques*, IRES, n°85.

²¹⁵ Art. 59sexies, § 6, A.R. Chômage.

²¹⁶ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 78.

les acteurs de cette procédure, la portée juridique exacte de l'obligation « de rechercher activement un emploi » ou encore « de faire des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail ».

Classiquement, il peut être question d'une obligation de *résultat* ou d'une obligation de *moyens*, selon l'intensité des obligations assurées par le débiteur. Si dans certains cas le débiteur s'engage à atteindre un résultat précis, dans d'autres il promet de faire tout son possible pour y arriver.

L'obligation de rechercher activement un emploi constitue-t-elle une obligation de résultat ou de moyens ? Selon D. DUMONT²¹⁷, il s'agit d'une obligation de moyens. Le chômeur ne s'engage pas à retrouver un emploi, mais à mettre en œuvre les démarches suffisantes pour retrouver un emploi. L'agent de l'ONEm doit, dans l'évaluation du respect de cette obligation, prendre en considération de nombreux critères qui ont trait à la situation personnelle du chômeur ainsi que la situation de l'emploi dans la sous-région pertinente (*supra*).

La conclusion d'un contrat d'activation n'a pas pour effet de transformer cette obligation de moyens en une obligation de résultat : le recours au contrat a précisément pour objectif de garantir le respect de cette distinction cruciale²¹⁸.

Cette distinction revêt une importance sur le plan de la charge de la preuve. Le tribunal du travail de Mons²¹⁹, après avoir rappelé que les engagements souscrits dans le contrat d'activation constituent des obligations de moyens, précise que l'inexécution d'une telle obligation doit être prouvée par le créancier (en l'occurrence, l'ONEm), ce qui ne peut être réalisé qu'en prouvant le manque de diligence du chômeur dans l'accomplissement de ses engagements. C'est là une décision qui ne peut qu'être approuvée.

Section 3.

Quelles solutions ?

77 – Un vœu pieu. Indéniablement, le manque de temps et de moyens à disposition des facilitateurs est une variable d'ajustement importante. Davantage de temps et de moyens permettraient une réelle individualisation du contenu du contrat et des évaluations moins rigides, ce qui contribuerait à réduire de manière significative le nombre de litiges introduits à l'encontre de cette procédure de contrôle. C'est là une variable qui nous échappe – à nous juristes – et ressort du pouvoir politique.

²¹⁷ D. DUMONT, « Vers un Etat social 'actif' ? », *J.T.*, 2008, p. 138, D. DUMONT, *La responsabilisation des personnes sans emploi...*, *op. cit.*, n°630.

²¹⁸ D. DUMONT, « Vers un Etat social 'actif' ? », *op. cit.*, p. 138

²¹⁹ Trib. trav. Mons (2^e ch.), 25 juin 2008, R.G. n° 08/370/A, www.terralaboris.be.

Changements procéduraux

78 – Par rapport à la détermination du contenu du contrat. Dans l'optique d'une meilleure prise en considération de la situation personnelle du chômeur, nous pensons qu'il faut laisser plus d'espace au facilitateur dans la détermination des actions concrètes. L'arrêté ministériel prévoit que d'autres actions personnalisées sont possibles, mais il ressort qu'en pratique cette faculté est rarement utilisée. Or il y a un espace propice pour créer cette réelle individualisation. Des engagements libres, réellement négociés entre facilitateur et chômeur, peuvent contribuer à atténuer le caractère inadapté des contrats d'activation et, partant, mieux cibler les actions entreprises par le chômeur.

En outre, il peut être intéressant de déterminer le contenu du contrat d'activation en accord avec le service de l'emploi régional qui suit le chômeur dans le volet « accompagnement » du Plan d'accompagnement et de suivi. Si le contrat d'action vise à optimiser les chances d'insertion sur le marché du travail, il convient de ne pas séparer à l'excès les deux volets de ce plan²²⁰. Associer placeur régional, facilitateur et chômeur dans la détermination du contenu du plan d'activation ne nous paraît dès lors pas incompatible.

Enfin, le contrat d'activation doit, selon nous, pouvoir s'adapter aux modifications de la situation personnelle du chômeur en cours d'exécution. Il serait intéressant de prévoir dans la loi la possibilité de modifier le contenu du contrat à la demande de chacune des parties, comme c'est le cas pour les contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale.

79 – Par rapport à l'évaluation du contrat. L'arrêté royal de 1991 n'organise pas le recours contre la décision du facilitateur d'évaluer négativement le chômeur, préalable à la signature du contrat d'activation. E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN²²¹ estiment cependant pouvoir fonder un recours sur base des règles relatives à la compétence matérielle des juridictions sociales, tout en constatant que pareil recours contre la décision d'évaluation négative n'a été introduit jusque là. Il est vrai que le rapport d'évaluation qui suit le premier entretien, publié en annexe, ne précise aucunement la possibilité d'un tel recours²²². Cette absence de mention de la possibilité d'intenter un recours est, selon nous, contraire à l'article 14 de la Charte de l'assuré social²²³.

80 – Par rapport au prononcé des sanctions. Il peut être intéressant au moment où le dossier risque de déboucher sur une sanction à caractère financier, que le facilitateur en charge puisse requérir l'avis d'un autre facilitateur, notamment dans les cas complexes. Cette collégialité peut permettre de pallier à une évaluation trop stricte des efforts du chômeur.

²²⁰ E. DERMINE et J.-Fr. NEVEN, « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *op. cit.*, n° 17.

²²¹ *Ibidem*, n° 73-74.

²²² Voir annexe 2.

²²³ Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, *M.B.*, 6 septembre 1995.

Responsabiliser

81 – Revenir au point de départ. Une des explications tient, selon nous, dans la personne centrale du système qu'est le facilitateur. Celui-ci ne connaît pas vraiment la situation personnelle du chômeur, comment le pourrait-il d'ailleurs ? Un entretien d'une demi-heure, dans le meilleur des cas, lors du premier puis du second entretien ne permet pas de se forger une appréciation objective sur la volonté réelle du chômeur à rechercher un travail. Comment dès lors rédiger un contrat d'activation adéquat ? Comment, dans ces conditions, évaluer de façon pertinente les efforts accomplis ? Ces questions perdraient en importance si le contrôle judiciaire faisait office de filet de sécurité, pour retoquer les excès de rigidités de la part de l'administration mais ça n'est, malheureusement, pas le cas.

Notre point de vue est de replacer véritablement le facilitateur au centre du dispositif, en plaidant pour une plus grande responsabilisation de celui-ci. En effet, si la responsabilité de l'assuré social est très souvent invoquée pour justifier les dernières réformes en matière d'assurance-chômage, il est plus rare de voir la responsabilité de l'administration et, partant, celle de l'Etat, engagée.

Nous appuyons notre réflexion sur les déclarations de F. VANDENBROUCKE, père de l'Etat social actif belge, qui déclarait que « l'Etat social actif veut suivre une nouvelle approche. De surcroît, l'objectif qu'il poursuit est différent lui aussi. Il ne s'agit plus seulement d'assurer les revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social »²²⁴.

82 – Responsabiliser... le fonctionnaire. Il est clair que la procédure de suivi du comportement de recherche actif du chômeur vise à responsabiliser davantage celui-ci, c'est d'ailleurs l'une des caractéristiques des mesures estampillées « Etat social actif ». Le chômeur, par la signature d'un contrat d'activation, est en quelque sorte « maître de son destin » : il n'appartient qu'à lui de réaliser les actions prévues afin de continuer à bénéficier des allocations chômage. En cas d'échec (synonyme de sanction), seule sa responsabilité personnelle sera mise en cause.

Mais pourquoi l'assuré social devrait-il être le seul à voir sa responsabilité engagée ? Il nous paraît opportun de ne pas concentrer la question de la responsabilité entre les seules mains du chômeur. Le facilitateur est un intervenant à part entière de la procédure, au même titre que le chômeur activé.

²²⁴ Nous soulignons, F. VANDENBROUCKE, « L'Etat social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999 disponible sur <http://oud.franckvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>.

Cette responsabilisation doit avoir lieu à tous les stades de la procédure, même dans le cas où un litige est porté devant le tribunal du travail.

Actuellement, les décisions des tribunaux du travail voient s'opposer, d'un côté, « l'Office National de l'Emploi » représentée par un avocat, et, de l'autre, l'assuré social, qui peut comparaître en personne ou se faire représenter. Nous dressons le constat de l'absence du facilitateur dans cette phase contentieuse de la procédure, or c'est bien lui qui a mené la procédure de suivi de bout en bout. C'est à lui que revient la conduite des différents entretiens d'évaluation avec le chômeur, c'est lui qui, selon les termes de la réglementation chômage, choisit les actions concrètes reprises dans le plan d'activation que le chômeur sera invité à souscrire et dont il deviendra le cocontractant. De même, chargé de l'évaluation du respect du contrat d'activation, il a pour mission de sanctionner l'inexécution de celui-ci.

On peut légitimement se demander, qui, mieux que l'activateur, connaît les tenants et aboutissants d'un dossier ? Est-ce l'ONEm ? Nous ne le pensons pas. La complexité de la procédure de contrôle et la variété des situations personnelles et familiales ont pour résultat qu'un dossier ne ressemble à aucun autre.

83 – L'exemple de la procédure fiscale. Dans l'optique de responsabiliser davantage le fonctionnaire, il est peut être intéressant, selon nous, que l'institution de sécurité sociale puisse se faire représenter en justice, non plus par un avocat, mais par le fonctionnaire en charge du dossier, comme cela se fait en matière fiscale²²⁵.

La loi du 10 décembre 2001²²⁶ rétablit²²⁷ l'article 379 du Code des impôts sur les revenus qui reconnaît à certains fonctionnaires du ministère des Finances la qualité d'organe de l'Etat au sens du Code judiciaire, leur permettant de défendre eux-mêmes un dossier devant le Tribunal de première instance. C'est le ministre des Finances de l'époque, D. REYNDERS, qui a introduit l'amendement²²⁸ tendant à rétablir cette disposition légale. Celle-ci devait permettre de responsabiliser l'agent taxateur à différents stades de l'établissement et du recouvrement de l'impôt, notamment en cas d'exercice d'un recours en justice par le contribuable.

84 – Appliqué au contentieux de l'activation. Il nous semble que nous pouvons raisonner, dans une certaine mesure, par identité de motifs et appliquer cette procédure au contentieux relatif à l'activation du comportement de recherche actif d'emploi. Les deux matières ne sont certes pas

²²⁵ Art. 379 du Code des impôts sur les revenus : « Dans les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt, la comparution en personne au nom de l'Etat peut être assurée par tout fonctionnaire d'une administration fiscale ».

²²⁶ Loi du 10 décembre 2001 modifiant divers codes fiscaux en ce qui concerne le pourvoi en cassation et la représentation de l'Etat devant les cours et tribunaux, *M.B.*, 22 décembre 2001.

²²⁷ Cet article a été abrogé implicitement par l'article 34 de la loi du 15 mars 1999.

²²⁸ Proposition de loi modifiant divers codes fiscaux, en ce qui concerne le pourvoi en cassation, Amendements, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2000-2001, n° 0176/002.

entièrement comparables, mais il nous semble que la *ratio legis* de la disposition fiscale peut, moyennant quelques ajustements, être transposés en droit de la sécurité sociale. Précisons notre propos.

Actuellement, le facilitateur responsable du dossier querellé en justice est déjà chargé par le « service litiges » de l'ONEm de préparer le terrain pour l'avocat. Les textes préparés sont parfois intégralement repris dans les conclusions déposées par l'avocat.

Il n'est pas ici question de remplacer totalement l'avocat par le facilitateur. Il doit s'agir d'une option pour l'ONEm et non d'une obligation. Certains dossiers complexes peuvent requérir des connaissances pointues que seul un avocat peut fournir. Dans ce cas, l'on peut envisager que le facilitateur accompagne simplement l'avocat à l'audience. En tout cas, il nous paraît utile de permettre au juge du fond de pouvoir procéder à l'audition du facilitateur qui aurait procédé au travail de rédaction, d'évaluation et de sanction afin qu'il puisse apporter les précisions nécessaires à la bonne compréhension du dossier.

Il n'est pas possible de le responsabiliser sans qu'il soit formé. Néanmoins, moyennant une formation *ad hoc*, il n'est pas impossible qu'un facilitateur puisse défendre en justice « son » dossier. Cette formation doit permettre au facilitateur de pouvoir évoluer au sein du tribunal en connaissance de cause.

La valeur ajoutée est multiple et n'est pas confinée à la seule phase contentieuse. On peut tout d'abord imaginer que le fonctionnaire, sachant qu'il pourra être amené à devoir défendre ses décisions en cas de litige ultérieur, soit plus attentif à la cohérence des actions concrètes prévues au contrat d'activation au regard du profil du chômeur activé ou veille davantage à la motivation de ses décisions (d'évaluation ou de sanctions). En outre, la présence du facilitateur en justice pourrait permettre au tribunal de mieux saisir les tenants et aboutissants du dossier.

Ensuite, cette proposition permet de créer un lien entre ce qui se fait dans le bureau régional de l'emploi avec la jurisprudence des cours et tribunaux du travail. Le facilitateur sera en effet plus enclin à prendre en considération, dans ses entretiens avec le chômeur, les correctifs, tempéraments et autres aménagements dégagés par la jurisprudence, sachant qu'en cas de contestation le facilitateur sera, d'une certaine manière, amené à répondre des choix et décisions qu'il a pris au cours de la procédure administration.

Divers arguments peuvent être opposés à notre proposition *de lege ferenda* : le coût de formation, l'indisponibilité du fonctionnaire, l'atteinte au monopole de plaidoirie des avocats, la confusion entre l'exécutif et le judiciaire, etc. Néanmoins, il nous semble qu'il s'agit là d'une piste qui présente des avantages à la fois pour le chômeur et pour le facilitateur.

Il reste que notre propos est de responsabiliser par l'implication et non par la punition comme c'est le cas, nous l'avons vu, pour le chômeur. Pareille implication de l'agent de l'ONEm permet en outre de lever le voile sur la responsabilité.

CONCLUSIONS

Il n'est pas évident de tirer des conclusions tant l'approche que venons de proposer est limitée, pour des raisons pratiques, à son point de vue (celui du facilitateur) et à son champ (le contrat d'activation dans le cadre de la procédure de contrôle de l'obligation de recherche active d'un emploi). Prise dans sa globalité, la procédure s'insère dans un plan d'action contre le chômage qui fait intervenir quantité d'acteurs – qu'il s'agisse du chômeur, du facilitateur, de l'organisme régional de l'emploi, du délégué syndical, du juge ou encore du politique –, et quantité de facteurs – sociaux, politiques, judiciaires, économiques, culturels.

Il n'a pas été question ici d'évaluer l'impact de la procédure sur le marché de l'emploi²²⁹, ni de faire le procès de l'activation des chômeurs²³⁰. De même, nous n'avons pas abordé les liens, pourtant intéressants, entretenus par cette procédure et la notion « d'emploi convenable »²³¹ et la question, cruciale, du régime de sanctions du dispositif d'activation²³² n'a été qu'effleurée tant la matière mérite à elle seule un travail.

Nous avons voulu, modestement, offrir un point de vue pratique de la réception de la figure contractuelle – le contrat d'activation – dans la pratique administrative et les conséquences qui en découlent, ce qui nous a inévitablement amené à aborder le traitement judiciaire du contrat d'activation.

Nous avons essayé, dans la mesure de possible, d'appuyer cette approche pratique par des interviews réalisés auprès de facilitateurs, par une participation à divers entretiens dans le cadre de cette procédure et par la consultation et l'utilisation de la jurisprudence afin de confronter les principes à la réalité. C'est l'objectif qui nous a animé tout au long de ce travail et à l'approche de notre entrée dans la vie active.

Notre parcours nous a amené à nous interroger sur la qualification juridique du contrat d'activation. Cette première étape, bien que théorique, n'est pas sans conséquences pratiques. Le flou qui entoure la question de la véritable nature du contrat d'activation ne permet pas de savoir précisément quels seront les normes et les principes qui doivent lui être appliqués. Le contrat d'activation est alors

²²⁹ B. COCKX, M. DEJEMEPPE et B. VAN DER LINDEN, « L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? » *Regards économiques*, n° 85, 2011, 16 p.

²³⁰ D. DUMONT, « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 355-358.

²³¹ E. DERMINE, « L'emploi convenable, une notion à réinvestir », *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (coord. S. GILSON et J.-Fr. NEVEN), Bruxelles, Kluwer, 2011, p. 135-162.

²³² E. DERMINE, D. DUMONT et J.-Fr. NEVEN, « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *Sanctionns flexibles, Actes des Journées juridiques Jean Dabin* (dir. D. KAMINSKI), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 320.

envisagé comme un outil qui permet de matérialiser une condition d'octroi des allocations de chômage et facilitant le contrôle de celle-ci.

La deuxième partie du présent mémoire nous a permis de nous interroger sur l'articulation entre la procédure administrative, confiée au facilitateur, et la phase contentieuse, confiée au juge. Nous dressons alors le constat que le recours à la figure juridique du contrat dans une procédure essentiellement administrative n'est pas sans conséquences. La pratique des facilitateurs, et à sa suite, l'approche restrictive adoptée par la Cour de cassation, conduisent à limiter la protection de l'assuré social. Une application combinée des garanties procédurales en matière administrative et l'application des principes généraux tirés du droit des obligations contribuent à atténuer ce constat, sans nous satisfaire pleinement.

Nous avons enfin suggéré, pour élargir le débat, quelques changements procéduraux qui permettraient de pallier aux écueils rencontrés par le contrat d'activation. Le principal changement étant, selon nous, de tendre vers une plus grande responsabilisation des facilitateurs. Par cette proposition, nous nous proposons de revisiter les relations entre l'ONEm et le chômeur et, à travers elle, les relations entre l'Etat et ses concitoyens.

BIBLIOGRAPHIE

I. Législations et documents parlementaires

Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991.

Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, *M.B.*, 25 janvier 1992.

Loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social, *M.B.*, 6 septembre 1995.

Proposition de loi modifiant divers codes fiscaux, en ce qui concerne le pourvoi en cassation, Amendements, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2000-2001, n° 0176/002.

Loi du 10 décembre 2001 modifiant divers codes fiscaux en ce qui concerne le pourvoi en cassation et la représentation de l'Etat devant les cours et tribunaux, *M.B.*, 22 décembre 2001.

Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2^{ème} éd.

Arrêté ministériel du 5 juillet 2004 réglant le mode de calcul de la durée du chômage de certains chômeurs et fixant la liste modèle des actions visées aux articles 59^{quater}, §5, alinéa 2, et 59^{quinquies}, §5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2^{ème} éd.

Loi du 17 septembre 2005 portant assentiment de l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatifs à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

Arrêté royal du 5 mars 2006 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la suppression du contrôle de pointage, *M.B.*, 15 mars 2006, 2^{ème} éd.

Auditions sur l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs, rapport du 6 mai 2010 fait au nom de la commission des Affaires sociales par M. Kitir et V. De Blue, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2009-2010, n° 52, 2613/001.

Arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant les articles 59^{bis} et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 22 novembre 2012.

II. Ouvrages, articles et revues

BODARD, M., « L'activation du comportement de recherche d'emploi ou le contrôle de la disposition au travail du chômeur », *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006, p. 25-47.

CAMBIER, C., *Droit judiciaire civil*, tome II, La compétence.

CARLENS, G., « L'activation du comportement de recherche d'emploi en Belgique » *Atelier international d'experts de la Commission technique sur l'assurance chômage et du maintien de l'emploi*, Association internationale de la sécurité sociale, Bruxelles, 10-11 avril 2006.

COCKX, B., DEJEMEPPE, M. et VAN DER LINDEN, B., « L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? », *Regards économiques*, n° 85, 2011, 16 p.

DELANGE, M., « Les pouvoirs du juge dans le contentieux du chômage, suivant le principe de la séparation des pouvoirs », *J.T.T.*, 1998, p. 177-192.

DE PAGE, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, tome I, 3^e éd.

DERMINE, E., « La contrepartie dans l'assurance chômage : retranchement ou restructuration de la protection sociale ? », *Annales de droit de Louvain*, vol. 68, n° 1, 2008, p. 3-95.

DERMINE, E., « L'emploi convenable, une notion à réinvestir », *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (coord. S. GILSON et J.-Fr. NEVEN), Etudes pratiques de droit social, Bruxelles, Kluwer, 2011, p. 135-162.

DERMINE, E., DUMONT, D. et NEVEN, J.-Fr., « L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? », *La flexibilité des sanctions : XXI^{es} journées juridiques Jean Dabin* (dir. D. KAMINSKI), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 317-339.

DUMONT, D., « Vers un Etat social 'actif' ? », *J.T.*, 2008, p. 133-139.

DUMONT, D., « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », *R.D.S.*, 2010, p. 355-385.

DUMONT, D., *La responsabilisation des personnes sans emploi en question – Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale*, Thèse (2010), Faculté universitaires Saint-Louis, La Chartre, 2012.

DUMONT, D. et ETIENNE, F., « Aspects de la preuve en droit de la sécurité sociale », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2012, p. 543-551.

GIDDENS, A. et BLAIR, T., *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Edition du Seuil, 2002.

GRAULICH, B. et PALSTERMAN, P., « Le 'contrôle des chômeurs'. Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi », *Chron. D.S.*, 2004, p. 489-499.

GRAULICH, B., « Plan d'activation des chômeurs », *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (coord. S. GILSON et J.-Fr. NEVEN), Etudes pratiques de droit social, Bruxelles, Kluwer, 2011, p. 119-132.

GRAULICH, B., « Plan d'activation des chômeurs », *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991* (coord. S. GILSON et J.-Fr. NEVEN), Etudes pratiques de droit social, Bruxelles, Kluwer, 2011, p. 117-133.

HAUZEUR, J.-J., « Surveiller et punir en droit social d'ordre public », *J.T.*, 2012, p. 786-792.

MATAGNE, G., « De l'Etat social actif à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1737-1738, 2001, 79 p.

MATHY, I., « Etendue des pouvoirs du juge à l'égard des décisions prises par une autorité administrative en matière de sécurité sociale », obs. sous C.A., 21 décembre 2004, n° 207/2004, *J.L.M.B.*, 2005, p. 324-341.

MICHAUX, A.-V., « Intégration sociale et recherche d'emploi : l'illusion du contrat ? » *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006, p. 161-182.

MONTERO, E., *Le contrat : notion et formation*, Syllabus de droit des obligations, Namur, F.U.N.D.P., 2008-2009.

MORMONT, H. et NEVEN, J.-Fr., « Les pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *Le contentieux du droit de la sécurité sociale* (dir. M. WESTRADE et S. GILSON), *Mélanges en hommage à Michel Westrade*, Limal, Anthemis, 2012, p. 417-458.

NEVEN, J.-Fr. et DERMINE, E., « Le contrôle de l'obligation pour les chômeurs de rechercher activement un emploi », *Actualités de droit social. Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes* (dir. J. CLESSE et M. DUMONT), Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2010, p. 45-136.

NEVEN, J.-Fr. et D. DE ROY, « Principes de bonne administration et responsabilité de l'ONSS », *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanctions*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 508 et s.

NEVEN, J.-Fr. et GILSON, S., *Droit de la sécurité sociale*, tome II, Syllabus, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2011-2012.

NIHOUL, M., *Droit administratif belge*, tome II, Syllabus, Namur, F.U.N.D.P., 2010-2011.

PALSTERMAN, P., « La figure du contrat dans l'octroi des allocations sociales. Réflexions à propos de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 juin 2008 », *Chron. D. S.*, 2009, p. 125-134.

PALSTERMAN, P., « Les réformes de l'été en matière de chômage », *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Liège, Anthemis, coll. « Commission Université-Palais », 2012, p. 945-952.

ROSANVALLON, P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil, coll. « Points », 1995.

SUPIOT, A., *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris.

SIMOENS, S., « Zin en onzin van de contractualisering binnen de wettelijke sociale zekerheid. Onderzoek met als vertrekpunt de RMI-integratiecontracten en de RVA-opvolgingscontracten », *R.D.S.*, 2009, p. 391-423.

VANDENBROUCKE, F., « L'Etat social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999, disponible sur <http://oud.franckvandenbroucke.be/html/soc/ZT-991213.htm>.

VERSAILLES, Ph., « L'aide sociale sous forme contractuelle : le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, le contrat de travail et le contrat d'hébergement » *Un nouveau passeport pour l'accès aux droits sociaux : le contrat* (dir. H.-O. HUBERT), Bruxelles, La Charte, coll. « Droit en mouvement », 2006, p. 71-91.

WERQUIN, Th., « Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale », *La doctrine du judiciaire ou l'enseignement de la jurisprudence des juridictions du travail*, sous la direction de P. Gosseries, De Boeck Université, Bruxelles, 1998, p. 489-539.

III. Jurisprudence

Cass. (3^e ch.), 9 juin 2008, R.G. n° S.07.0082.F, *Chron. D. S.*, 2009, p. 141, www.juridat.be

Cass. (3^e ch.), 2 février 1998, *Pas.*, 1998, I, p. 57

C. trav. Liège (6^e ch.), 14 décembre 2012, R.G. n° 2011/AL/656-657.

C. trav. Mons (4^e ch.), 3 février 2010, R.G. n° 21.341, www.terralaboris.be

C. trav. Bruxelles, 2 mars 2011, R.G. n° 2009/AB/52258

C. trav. Mons (9^e ch.), 19 décembre 2008, R.G. n° 20.118.

C. trav. Liège (9^e ch.), 9 juin 2008, R.G. n° 35.401/08.

C. trav. Liège (2^e ch.), 22 mai 2007, R.G. n° 34.349/06.

Trib. trav. Bruxelles, 28 septembre 2006, R.G. n° 16088/05, www.terralaboris.be.

Trib. trav. Charleroi (5^e ch.), 23 février 2007, R.G. n° 66618/R, www.terralaboris.be.

Trib. trav. Verviers (2^e ch.), 8 septembre 2006, R.G. n° 2087/2005.

Trib. trav. Charleroi (5^e ch.), 16 février 2007, R.G. n° 66.629/R, www.terralaboris.be

Trib. trav. Mons (2^e ch.), 25 juin 2008, R.G. n° 08/370/A, www.terralaboris.be.

IV. Sites consultés

Office national de l'emploi : <http://www.rva.be>

Selor : <http://www.selor.be>

Terralaboris ASBL : <http://www.terralaboris.be/spip>

Statistic européenne : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

Plate-forme « stop à la chasse aux chômeurs » : <http://www.stopchasseauxchomeurs.be>

V. Divers

Colloque international – Politiques d'activation des personnes sans emploi, droit au travail et liberté du travail, co-organisé par le CRIDES et le CIRTES de l'UCL, le centre de droit public de l'ULB et l'Institut syndical européen, Bruxelles, le 15 mars 2013.

GRAULICH, « L'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en parallélisme avec le projet d'individualisation d'intégration sociale de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Colloque Droit et Dignité, Barreau de Liège, 6-7 novembre 2008.

FULSTER, V., facilitatrice-coordinatrice au bureau du chômage de Tournai, rencontre et entretiens avec des chômeurs des 29 et 30 mai 2013.

ONEm, Feuille info. L'activation du comportement de recherche d'emploi.

ONEm, *Rapport annuel 2012*, Bruxelles, 2013, pp. 105 à 111.

ONEm, *Vade-mecum* à l'usage des facilitateurs.

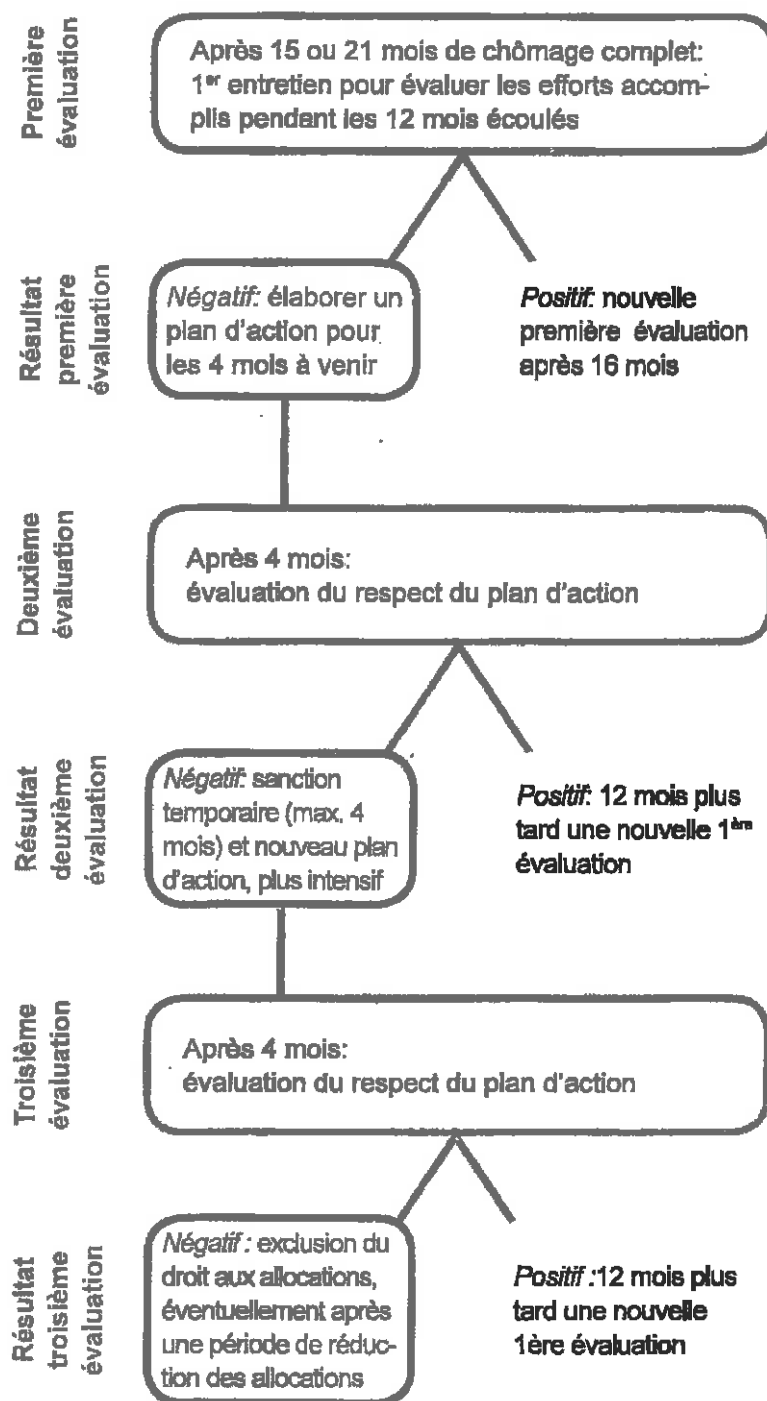
FeBISP, « Accompagnement et suivi actifs des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles ». Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs, Bruxelles, mars 2009, 36 p.

ANNEXES

- I. Procédure de contrôle du comportement de recherche actif d'un emploi : schéma synthétique (tiré du Vade-mecum à l'usage des facilitateurs établi par l'ONEm)
- II. Inventaire des pièces (fourni par le Professeur J.-Fr. NEVEN)
 - a. Lettre de convocation
 - b. Evaluation négative du premier entretien
 - c. Rapport du premier entretien
 - d. Contrat d'activation
 - e. Evaluation négative du premier contrat
 - f. Rapport du deuxième entretien
 - g. Deuxième contrat
 - h. Décision d'exclusion
- III. Interview de V. FULSTER, facilitatrice-coordinatrice au bureau du chômage de Tournai, 29 juillet 2013.

Fiche I: Dispo classique

La procédure Dispo classique comporte trois entretiens d'évaluation. Aucune sanction financière ne peut être infligée après le premier entretien, une suspension limitée ou réduction des allocations est possible après une deuxième évaluation. A l'issue du troisième entretien, un demandeur d'emploi peut être exclu lorsqu'il fournit clairement trop peu d'efforts pour chercher un emploi.



Votre lettre du
 Vos références
 Nos références
 Présence de contact
 Téléphone
 Fax
 E-mail
 Annexe(s) :
 Date

Objet : CONVOCATION POUR EVALUER VOS EFFORTS POUR TROUVER UN EMPLOI
 (Convocation au 1^{er} entretien par lettre ordinaire (article 51^{er} de l'arrêté royal du 25
 novembre 1981 portant réglementation du chômage)

Madame, Monsieur,

Important: Votre présence est obligatoire. Si vous ne répondez pas à cette convocation, vous pouvez perdre vos allocations de chômage.

Pourquoi êtes-vous convoqué(e)?

Pour évaluer ensemble vos efforts pour trouver un emploi.

Vous pourrez expliquer les efforts que vous avez faits pour trouver un emploi, principalement pendant les 12 derniers mois. Vous pouvez également apporter tous les documents qui prouvent vos efforts (voir verso de cette lettre).

Vous pouvez vous faire accompagner par une personne de votre choix (par exemple, un délégué syndical, un membre de la famille, un interprète, ...).

Où et quand êtes-vous attendu(e)?

Vous êtes attendu(e) le à heures.

Vous ne pouvez pas être présent(e) à l'entretien?

Si la date prévue pour l'entretien ne vous convient pas, vous pouvez demander par écrit à être reconvoqué(e) à une date ultérieure. Ce report n'est accordé qu'une seule fois.

Si vous avez un motif valable pour ne pas vous présenter à l'entretien (travail, maladie...), vous devez justifier votre absence.

Dans les deux cas, utilisez la feuille jointe en annexe.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur,

C 59
 1.10.10

Que devez-vous apporter ?

- cette convocation
- votre carte d'identité
- tous les documents qui peuvent être utiles pour prouver vos efforts,

par exemple :

- des copies de lettres de candidature envoyées et les réponses éventuelles
- des attestations d'employeurs
- des offres d'emplois auxquelles vous avez réagi et les réponses éventuelles
- des adresses d'employeurs où vous vous êtes présenté(e) ou de bureaux d'insertion où vous vous êtes inscrit(e)
- une liste des contacts que vous avez eus avec le FOREM / ORBEM / Arbeitsamt, l'ALE, ...
- une copie de vos certificats d'études ou diplômes

- d'autres documents qui peuvent être utiles pendant l'entretien,

par exemple :

- si vous suivez ou si vous avez suivi récemment une action d'accompagnement ou une formation : une attestation du FOREM/ORBEM/Arbeitsamt avec les dates de début et de fin de cet accompagnement ou de cette formation
- si vous présentez au moins 33% d'incapacité au travail : une attestation médicale.

Madame
COUR DES USINES 20
6861 THY-LE-CHATEAU

NISS 491296124-07
Nos références 8028569
Procureur du contentieux Fabienne CAYENBERGHS, Experte administrative

Téléphone
Fax
E-mail
Annexe(s) 1 rapport 1^{er} entretien
1 contrat
1 feuille info
Date 02/10/2008

Objet: Evaluation du premier entretien
(article 39, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)

Madame,

A l'issue de notre entretien du 02/10/2008, je constate que vous n'avez pas fourni suffisamment d'efforts pour vous insérer sur le marché de l'emploi et, ce pour les motifs figurant dans le rapport d'entretien.

Je vous transmets en annexe:

- 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 convoqués 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.

Enfin, vous trouverez également en annexe une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non-respect de vos engagements.

Veuillez agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

La Directrice
par délégation

Fabienne CAYENBERGHS
Experte administrative

Heures d'ouverture: Lundi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:30 Mardi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:30 Mercredi 08:30 - 11:30
Jeudi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:30 Vendredi 08:30 - 11:30 et sur rendez-vous.

Diapo 1,88,18

be



ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI

Rapport du 1^{er} entretien

(application de l'article 39, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)
Procédure 2: Efforts suffisants au 1^{er} entretien du 02/10/2008

Période d'évaluation: du 02/10/2007 au 01/10/2008

Nom, Prénom: F.

Adresse:

NISS: 801208/122-07

N° de téléphone: /

Adresse Email: /

A. Informations dont l'ONEM dispose déjà:

Diplôme et qualification:

Diplôme: Enseignement secondaire: 2ème degré professionnel
Vente en gros et au détail

Qualification: Décorateurs et dessinateurs modélistes de produits industriels
et commerciaux

Informations figurant dans le dossier chômage:

Date de début du chômage: 01/01/1991

Durée de chômage: 197 mois, du 01/01/1991 au 22/08/2008

Montant mensuel des allocations: 802,52 € au taux chef de ménage sur base des études

Tableau synthétique et chronologique du parcours du chômeur pendant la période d'évaluation

Ce tableau est complété par le factileur sur la base:

- des informations communiquées par le service régional de l'emploi;
- des informations dont l'ONEM dispose déjà;
- des informations communiquées par le chômeur lors de l'entretien.

Diapo 1,88,19

be



Date ou période (du au)	Événement	Remarque
Depuis le 02/12/1994	Est dans les conditions ALE	Plus depuis 10/2005
Du 02/10/2007 au 01/10/2008	Chômage complet	
➔ 05/2008	Travail	01 jour
➔ du 15/07/2008 au 14/10/2008	Carte Active C8	
➔ 18/09/2008	Séssion d'information collective	Présent
	Pas de maladie	

B. Comportement de recherche d'emploi:

1. Projet professionnel (type d'emploi recherché: profession, secteur, région ...):

Projet professionnel:

Déclaration sur l'honneur : vente - ouvrier de production - technicienne de surface.

Bénévolat, travail indépendant: Néant

Titulaire: Sans importance

Type de contrat: sans importance

Région de recherche Charleroi et ses alentours

2. Données personnelles et familiales (aptitude, mobilité, situation familiale...):

Mobilité Madame est en licence

Situation familiale Madame vit avec ses deux enfants (15 et 7 ans)

Obstacles à la recherche d'emploi Néant

3. Études ou formations:

Formations suivies Néant

Formations envisagées

Preuves écrites : madame a pris des renseignements pour suivre une formation en tant que aide soignante madame pense s'inscrire

4. Recherches d'emploi (la manière et résultats):

CV et lettre de motivation

Preuves écrites : Madame apporte un Cv dactylographié et une lettre de motivation

Candidatures spontanées Postule

Internet et CV en ligne Pas Ordinateur (accès moyen à Internet et ne sait pas s'en servir)

CEFO, FOREM, Maison de l'Emploi Néant

Journaux Toutes boîtes

Interims

Déclaration sur l'honneur : Decoust ; Trace

Recherche d'emploi

Preuves écrites : Madame apporte des offres d'emploi et les copies des lettres de motivation pour les mois de juin juillet et août.

C. Déclaration complémentaire:

☐ Déclarations du chômeur: néant

☐ Recommandations du facilitateur:

- Conserver les offres d'emploi dans les journaux (datées et avec le nom du journal) ou imprimer l'offre d'emploi lorsque c'est sur le net pour lesquels vous postulez sauf pour les candidatures spontanées

- Conserver une copie de la lettre de motivation écrite à la main datées et avec le nom de l'employeur ou les mails envoyés ou reçus de lui



Office national de l'emploi
Bureau du Chômage de Charleroi
Place du Port Neuf, 7 - 6000 CHARLEROI
Tél. 071/270.640 - Fax 071/213.815
http://www.onem.gov.be

- Conserver les réponses des employeurs si il y en a ou cachets (nom du demandeur d'emploi + date + cachet d'entreprise) ou mails reçus
- Faire 4 démarches de recherche d'emploi par mois

☐ Autres: néant

D. Conclusion de l'entretien:

L'évaluation est:

☐ négative

le facilitateur estime que les efforts fournis par le chômeur en vue de rechercher du travail sont insuffisants.

Le chômeur a connaissance du fait que, sauf opposition de sa part, une copie du rapport du présent entretien sera transmise à son organisme de paiement. Le chômeur marque son accord sur cette transmission.

Le chômeur n'était pas accompagné.

Après lecture, confirme et signe

Fait à Charleroi le 02/10/2008, en deux exemplaires, dont un est conservé par l'ONEM et le second est remis au chômeur.

Signature du facilitateur:

Fabienne CAYENBERGHS

Signature du chômeur:

ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI

Premier contrat

(application de l'article 99 quater, § 3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1981 portant réglementation du chômage)

L'Office national de l'emploi octroie des allocations d'attente conformément à l'arrêté royal du 25 novembre 1981 portant réglementation du chômage.

En tant que chômeur Madama. (ISS: 991208/122-07, prend les engagements suivants vis-à-vis de l'ONEM:

Je m'engage à entreprendre au cours des prochains mois les démarches suivantes:

- Recontacter le service régional de l'emploi FOREM dans les 30 jours qui suivent le présent entretien, uniquement Madame Vanessa Tomasselle au 071/230.431, en vue d'examiner avec ce service mon projet professionnel / les possibilités de formation / les possibilités d'accompagnement; Recontacter signifié que je dois avoir eu moins un entretien individuel avec un agent du service régional.
- Entreprendre une autre action, plus précisément: se renseigner sur les possibilités de formation en rapport avec mon projet professionnel; Le conseil et appuierai lors de ma prochaine soumission, tous les documents relatifs à cette action et à ma recherche d'emploi (fascicules d'information, contenu du module, feux, dates de rentrées et de fin de la formation, ...)
- Entreprendre une autre action, plus précisément: Présenter spontanément ma candidature auprès de 3 entreprises par mois minimum jusqu'au prochain entretien (par écrit ou par téléphone); Je m'adresserai les entreprises selon orientations conseillées et appuierai une action de l'employeur avec cela, cachet et signature de l'employeur si possible et si l'entreprise existe; Copie de la lettre écrite avec adresse de l'employeur.

- Entreprendre une autre action, plus précisément: Suivre les offres d'emploi par le biais de sites Internet spécialisés pour de sites Internet d'entreprises ou d'organisations et répondre ensuite à l'offre d'emploi minimum par mois jusqu'au prochain entretien; Je m'adresserai les sites conseillés, par écrit et appuierai copie des lettres de candidature, des offres, des mails envoyés ou reçus et l'entretien réponse écrite des employeurs. Je dresserai la liste des emplois auxquels j'ai postulé en précisant quel en a été le résultat; Je m'adresserai par une réponse écrite de l'employeur.



Office national de l'emploi
Bureau du Chômage de Chercheur
Rue du Port Neuf 7 - 6000 CHARLEROI
Tel: 071270.840 - Fax: 0710.13.816
<http://www.onem.gov.be>

Votre lettre du
Vos références
Non références
Personne de contact
Téléphone
Fax
E-mail
Annexes(s)
1 rapport 2^e entretien
1 contrat
1 feuille info
Date 13/03/2009

Madame
RUE HENRY BELYN JO
8041 GOSSELIES

Je sais que je serai à nouveau convoquée à un entretien au plus tôt dans 4 mois pour évaluer mes actions de recherche d'emploi et le respect du présent contrat.

J'ai reçu une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non-respect de mes engagements.

Je rassemble autant de preuves écrites que possible des actions que j'ai entreprises et les garde à la disposition de l'ONEM.

J'ai reçu 2 exemplaires de ce contrat.

Je date et signe les 2 exemplaires de ce contrat et j'en remets immédiatement 1 exemplaire au bureau du chômage de l'ONEM.

Je suis informé qu'il y a lieu de me munir de ce contrat lorsque je reprendrai contact avec le FOREM/ORBEM/Artelsaant.

Signature directrice:
par délégation

Date
02/10/2008

Signature chômeur:

Fabienne CAYENBERGHS
Expert administrative

Objet: ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI - NISS:
891208/122-07

Evaluation négative du premier contrat
(article 59 quinquies, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)

Madame,

A l'issue de notre deuxième entretien du 13/03/2009, je constate que vous n'avez pas respecté le contrat que vous avez signé après notre premier entretien et ce, pour les motifs figurant dans le rapport d'entretien.

Je vous remets par la présente le rapport du deuxième entretien.

Vos allocations seront temporairement suspendues ou réduites (conformément à l'article 59 quinquies §§ 6 et 7 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Cette décision vous sera communiquée ultérieurement par courrier séparé, après vérification complète de votre dossier.

Je vous remets ci-joint un deuxième contrat dans lequel vous vous engagez à mener des actions concrètes au cours des prochains mois.

Je vous rappelle que vous serez convoquée à un dernier entretien, au plus tôt à l'expiration d'un délai de 4 mois qui prend cours le lendemain de la signature de ce deuxième contrat, pour évaluer tant votre comportement de recherche active d'emploi que le respect du deuxième contrat.

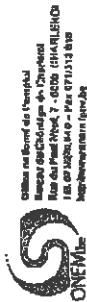
Enfin, vous trouverez également en annexe une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non-respect de vos engagements.

veuillez agréer, Madame, l'assurance de ma considération distinguée.

La Directrice
par délégation


Michèle FOURREZ
Expert administratif

Heures d'ouverture: Lundi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:00 Mardi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:30 Mercredi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 16:00 Jeudi 08:30 - 11:30 Vendredi 08:30 - 11:30 et sur rendez-vous.



ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI
Rapport du 2^{ème} entretien
L'entretien a eu lieu le 10/04/2008 à 11h30. Le 10/04/2008, l'expert administratif a rencontré la candidate pour l'entretien.
Période d'évaluation: du 02/10/2008 au 12/10/2008

Nom, Prénom: RUE HENRY BELYN 35 - 0041 GOSSELIES
Adresse: 091208722-07
N° de téléphone: 048441.08.15.
Adresse Email: /
A. Informations dont l'ONEM dispose déjà:
Diplôme et qualifications:
Diplôme: Enseignement secondaire: 2ème degré professionnel
Vente en gros et au détail
Qualification: Déconseillers et conseillers modérateurs de produits industriels
et commerciaux
Informations figurant dans le dossier chômage:
Date de début du chômage: 01/01/1991
Durée de chômage: 197 mois, de 01/01/1991 au 22/09/2008
Montant mensuel des allocations: 952,52 € au 10/04/2008 sur base des études
Tableau synthétique et chronologique du parcours du chômeur pendant la période d'évaluation
Ce tableau est complété par le spécialiste sur la base:
des informations communiquées par le service régional de l'emploi;
des informations dont l'ONEM dispose elle-même;
des informations communiquées par le chômeur lors de l'entretien.

Date: 2.09.08



be

Date ou période du 02/10/2008 au 12/03/2009	Evénement	Remarque
Depuis le 02/12/1994	Est dans les conditions AIE	Plus de présentation depuis 10/2005
Du 02/10/2008 au 12/03/2009	Changement complet	
> le 23/10/2008	Suivi contrat ONEM	Présent
	Pas de travail	
	Pas de maladie	

B. Situation actuelle du projet professionnel:

(compléter uniquement en cas de modification du projet ou de difficultés
personnelles pour la réaliser)

1^{ère} intention :

vente, ouverture de production, techniques de soudage

2^{ème} intention :

C. Respect du 1^{er} contrat:

Engagement 1: entrepôt à service régional

Quelles ont été les actions entreprises pendant la période évaluée et quand
ont-elles été réalisées?

- Informations fournies par le service régional via le flux électronique : voir
rubrique A

- Actions pour lesquelles un document écrit est fourni:

> le 23/10/2008	Suivi contrat ONEM	Présent
-----------------	--------------------	---------

- Déclaration sur l'honneur: /

Si l'engagement pris n'a pas été respecté, quelles en sont les raisons? /



Engagement 2: Entreprendre une autre action, plus précisée:
se consacrer sur les possibilités de formation en rapport avec mon projet
professionnel. La démarche est simple: lors de ma prochaine convention, lors
des discussions relatives à cette action et à ma recherche d'emploi (possibilités
d'information, contenu du modèle, leur, dates de rentrée et du fin de la
formation, ...)

Quelles ont été les actions entreprises pendant la période évaluée?

- Actions pour lesquelles un document écrit est fourni:

> adresses de contact de formation (aide familiale et aide soignante)

> convocation séance d'information Carrefour formation (28/10/2008)

- Déclaration sur l'honneur:

Madame a participé à une séance d'information sur la formation d'aide
soignant(e) (28/10/2008)

Si l'engagement pris n'a pas été respecté, quelles en sont les raisons? /

Engagement 3: Entreprendre une autre action, plus précisée:
Présenter spontanément ma candidature auprès de 2 entreprises par
mois minimum issues du réseau d'entraide. Lors de la présentation
de mon dossier, les entreprises m'ont renseignées sur les possibilités
de formation de l'employeur, avec date, cachet et signature de l'employeur et
adresse de l'entreprise. et si l'entreprise n'est pas intéressée, copie de la lettre datée avec adresse de
l'employeur.

Quelles ont été les actions entreprises pendant la période évaluée?

- Actions pour lesquelles un document écrit est fourni:

> octobre 2008 : 3 attestations de présentation (dont 1 sans cachet)

> novembre 2008 : 3 attestations de présentation (dont 1 sans cachet)

> décembre 2008 : 4 attestations de présentation (dont 1 sans cachet) + 1
réponse d'employeur

> janvier 2009 : 2 attestations de présentation (dont 1 sans cachet) + 6 lettres de
motivation + 3 réponses d'employeur

> février 2009 : 1 réponse d'employeur + 2 attestations de présentation + 1 lettre
de motivation

> mars 2009 : 1 attestation de présentation

- Déclaration sur l'honneur:



Madame déclare s'être présentée à la sandwicherie la Chaumière à Gosselies le 13/10/2008, chez Lambert le 23/10/2008, chez Carver le 26/10/2008.

Madame déclare avoir postulé spontanément par courrier chez Intersearch le 06/02/2009

Si l'engagement pris n'a pas été respecté, quelles en sont les raisons? /

L'Engagement 4: Entrepreneurs une autre action, plus précisément: suite aux offres d'emploi par le biais de j'ai été interviewé par l'agence de recrutement d'entreprises en d'organisations et répondre ensuite à 1 offre d'emploi proposé par moi-même au moment où j'étais en vacances. Les offres, des offres de travail en temps partiel, ont été reçues par l'agence de recrutement. Je n'ai pas eu le temps de répondre à ces offres car j'étais en vacances. Je n'ai pas eu le temps de répondre à ces offres car j'étais en vacances.

Quelles ont été les actions entreprises pendant la période évaluée? /

- Actions pour lesquelles un document écrit est fourni:
octobre 2008 : 1 offre d'emploi (Madame déclare s'être présentée) + 1 lettre de motivation avec offre

- Déclaration sur l'honneur: /

Si l'engagement pris n'a pas été respecté, quelles en sont les raisons? /

- Autres actions entreprises pendant la période évaluée:

- Actions pour lesquelles un document écrit est fourni: /

- Déclaration sur l'honneur: /

☐ En conclusion:

Engagement 1: Madame a eu un entretien au Forum.

Engagement 2: Madame s'est renseignée pour une formation en tant que aide familiale éducatrice

Engagement 3: Madame a postulé spontanément auprès de 3 employeurs mineurs par écrit.

Engagement 4: Madame a répondu à 1 offre d'emploi en octobre 2008 mais n'a rien pour les autres mois de la période d'évaluation.



D. Déclarations complémentaires:

☐ Déclarations du chômeur: /

☐ Recommandations du facilitateur: /

☐ Autres: /

E. Conclusion de l'entretien:

L'évaluation est: ☐ négative

Évaluation négative, vu que le chômeur n'a pas été respecté.

Conseil: conserver les copies de lettres de motivation et les réponses d'employeur reçues ainsi que toutes les annonces pour lesquelles on a postulé. L'interne est averti des sanctions en vigueur en cas de non respect du présent contrat.

Le chômeur a connaissance du fait que, sauf opposition de sa part, une copie du rapport du présent entretien sera transmise à son organisme de placement. Le chômeur n'est pas accompagné.

Après lecture, confirme et signe

Fait à Charleroi le 13/02/2009, en deux exemplaires, dont un est conservé par l'ONEM et le second est remis au chômeur.

Signature du facilitateur:

Signature du chômeur:

MOLLENDREZ



ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI

Deuxième contrat

(application de l'article 59 quinquies, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)

L'Office national de l'emploi octroie des allocations d'attente conformément à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

En tant que chômeur Madame:

NISS: 691208/122-07,

Je m'engage à entreprendre au cours des prochains mois les démarches suivantes:

- > Recontacter le service régional de l'emploi FOREM dans les 30 jours qui suivent le présent entretien, uniquement l'ACQUEIL du Service CAP au 071/230.531, en vue d'examiner avec ce service mon projet professionnel / les possibilités de formation / les possibilités d'accompagnement.
Recontacter signifie que je dois avoir au moins un entretien individuel avec un agent du service régional.
- > Entreprendre une autre action, plus précisément:
se renseigner sur les possibilités d'emploi dans le secteur des Titres-
Services et de postuler auprès de 4 employeurs travaillant dans ce
secteur. Je garderai tous les documents relatifs à ces autres actions et à ma
recherche d'emploi. (TOUS LES DOCUMENTS DEVRONT ETRE DATES)
- > Entreprendre une autre action, plus précisément:
Suivre les offres d'emploi en consultant au moins 1 journal local ou un
site Internet et répondre à 2 offres d'emploi minimum par mois jusqu'au
prochain entretien.
Je mentionnerai les journaux consultés et garderai copie des lettres de
candidature datées, l'avis de réponse écrite des employeurs ainsi que
l'annonce et ou l'email d'envoi de candidature. Je dresserai la liste des
emplois auxquels j'ai postulé en précisant quel en a été le résultat (si possible
par une réaction écrite de l'employeur. Et j'apporterai ses différents documents
lors de mon prochain entretien avec le Facilitateur. (TOUS LES DOCUMENTS
DEVRONT ETRE DATES)
- > Entreprendre une autre action, plus précisément:
Présenter spontanément ma candidature auprès de 5 entreprises par
mois minimum jusqu'au prochain entretien (par écrit, mail ou
présentation).
Je mentionnerai les entreprises et/ou organisations contactées et apporterai
une attestation de l'employeur avec date, cachet et signature de l'employeur si
présentation et si candidature écrite : copie de la lettre datée avec adresse
de l'employeur. (TOUS LES DOCUMENTS DEVRONT ETRE DATES)

Dispo 2.80.30

on / 130 - 503

2 Suite contrat 2 avec:

Le facilitateur informe Madame/Monsieur qu'il/elle doit continuer à chercher de l'emploi (minimum 1 action/semaine). La priorité est donnée aux offres d'emploi. Il conseille également à Madame/Monsieur de bien garder toutes les preuves. A savoir :

- Si présentation spontanée auprès d'un employeur : Apporter une attestation de présentation avec votre nom, date de présentation, cachet/adresse et signature de l'employeur.
- Si candidature écrite : Apporter la copie de la lettre de motivation datée, avec adresse de l'employeur (+ personne de contact si possible).
- Si appels téléphoniques (uniquement suite à une offre d'emploi) : Apporter l'annonce ainsi qu'un agenda dans lequel sera noté la date de l'appel, nom, adresse et personne de contact de l'entreprise + résultat.
- Apportez les preuves des inscriptions dans les bureaux d'interims ou une carte avec un numéro où on peut téléphoner.
- Si candidatures par Internet : Apporter les offres trouvées sur Internet et les mails de réponses envoyés et reçus. Si vous avez répondu par courrier, conserver la copie de la lettre de motivation datée et adressée + résultat.
- Si candidatures à partir d'annonces de journaux : Apporter les offres découpées + la copie de la lettre de motivation envoyée datée et adressée. Spécifier le nom et la date de l'édition.

Je sais que je serai à nouveau convoquée à un entretien au plus tôt dans 4 mois pour évaluer mes actions de recherche d'emploi et le respect du présent contrat.

J'ai reçu une feuille info sur le déroulement ultérieur de la procédure et sur les conséquences éventuelles en cas de non-respect de mes engagements.

Je rassemble autant de preuves écrites que possible des actions que j'ai entreprises et les garde à la disposition de l'ONEM.

J'ai reçu 2 exemplaires de ce contrat.

Je date et signe les 2 exemplaires de ce contrat et j'en remets immédiatement 1 exemplaire au bureau du chômage de l'ONEM.

Je suis informé qu'il y a lieu de me munir de ce contrat lorsque je reprendrai contact avec le FOREM/ORBEM/Arbeitsamt.

Signature directrice:
par délégation

Date
13/03/2009

Signature chômeur:

Michael POURREZ
Expert administratif



Office national de l'emploi
Bureau du Chânope de Charleroi
Rue du Pont Neuf, 7 - 8000 CHARLEROI
Tel. 07 1070.1940
http://www.unemus.be

Organisme de paiement CSC CHARLEROI
Vos n°s registre national 091026122-07
Nos références C2002029039-16
Personne de contact Service DSSPO
Téléphone 071270.1440
Fax 071513.816
E-mail
Annexes
Date 18.03.2009

Madame
Rue Henry Belyn 36
6041 GOSSELIES

Objet: ACTIVATION DU COMPORTEMENT DE RECHERCHE D'EMPLOI
2^{ème} entretien - évaluation négative - exclusion limitée

Madame,

Quel est l'objet de cette lettre?

Par la présente, je vous communique que j'ai décidé de vous exclure pendant quatre mois du bénéfice des allocations d'attente (article 59 quinquies, § 5, alinéa 5, § 6, alinéa 1^{er} et § 7 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

Quel est le motif de cette décision?

Par lettre du 13.03.2009, je vous ai communiqué que vous n'avez pas respecté le contrat que vous avez signé après notre premier entretien pour les motifs figurants dans le rapport d'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.

Quelle est la durée de l'exclusion?

L'exclusion dure du 23.03.2009 au 22.07.2009.

Une modification de votre situation familiale peut avoir une incidence sur l'exclusion qui vous est appliquée. En cas de modification de votre situation familiale, prenez immédiatement contact avec votre organisme de paiement pour en faire la déclaration. Vous devez entre-temps respecter votre deuxième contrat et être et rester inscrit comme demandeur d'emploi.

Que pouvez-vous faire si vous n'êtes pas d'accord avec cette décision?

Vous pouvez introduire un recours contre cette décision. Vous (ou votre syndicat) devez pour cela envoyer une lettre recommandée au tribunal du travail:

Greffier du Tribunal du Travail de Charleroi - Avenue Général Michel - 8000

CHARLEROI

Vous devez le faire dans les trois mois qui suivent l'envoi de cette décision à la dernière adresse que vous avez communiquée à l'ONEM.

N'oubliez pas de mentionner la date de cette décision et votre numéro de registre national.

Vous pouvez, au lieu d'une lettre recommandée, remettre également une lettre ordinaire au greffe du tribunal du travail.

Devant le tribunal, vous devez comparaître en personne ou vous faire représenter par un avocat. Vous pouvez également vous faire représenter par votre conjoint, un parent ou allié ou un-délégué d'un syndicat reconnu. Vous devez donner une procuration écrite à ces personnes (article 728 du Code Judiciaire).

L'ONEM supporte toujours les frais du procès, donc même lorsque votre recours est déclaré non fondé, sauf lorsque le juge considère votre recours comme étant téméraire ou vexatoire (article 1017 du Code Judiciaire). Si vous faites appel à un avocat, vous devez supporter vous-même ses honoraires et ses frais.

Dans l'hypothèse où vous introduisez un recours, vous devez, si vous voulez sauvegarder votre droit éventuel aux allocations:

- être et rester inscrit comme demandeur d'emploi (sauf si vous bénéficiez d'une dispense)
- et rester en possession d'une carte de contrôle que vous complétez conformément aux explications qui y sont indiquées.

Si le tribunal du travail vous donne gain de cause, vous devez introduire votre (vos) carte(s) de contrôle auprès de votre organisme de paiement. Les allocations vous seront alors payées pour cette (ces) période(s).

Ne pouvez-vous faire pour conserver vos droits en matière d'assurance maladie-invalidité?

Vous devez contacter votre organisme assureur (mutuelle) afin de vérifier si vous pouvez conserver vos droits en matière d'assurance maladie-invalidité.

Que devez-vous faire pour conserver vos droits en matière d'allocations familiales?

Les journées de chômage pour lesquelles vous n'êtes pas indemnisées par suite de cette décision, peuvent être prises en considération pour l'octroi des prestations familiales, pour autant qu'aucun autre membre de votre famille n'ouvre le droit aux prestations familiales. Afin de conserver votre droit aux allocations familiales, vous devez:

- être et rester inscrit comme demandeur d'emploi (sauf si vous bénéficiez d'une dispense)
- rester en possession d'une carte de contrôle que vous complétez conformément aux explications qui y sont indiquées et que vous introduisez, à la fin du mois, auprès de votre organisme de paiement.


Vanessa BLAIRON
Assistant administratif

Heures d'ouverture: Lundi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 18:00 Mardi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 18:30 Mercredi 08:30 - 11:30 et 13:30 - 18:00 Jeudi 08:30 - 11:30 Vendredi 08:30 - 11:50 et sur rendez-vous.

Interview facilitatrice ONEm

Lundi 29 juillet 2013

En amont de la lettre d'avertissement envoyée par l'ONEm, comment le chômeur est-il informé au sujet de cette procédure (services régionaux de l'emploi, séances d'information collective, brochures, syndicats ...) ? La lettre d'avertissement. La lettre d'avertissement est envoyée par l'administration centrale et est générée automatiquement dès que le chômeur se trouve dans les conditions (après 15 ou 21 mois de chômage). Au niveau local, le bureau s'occupe de la convocation des personnes, après avoir vérifié qu'elles se trouvent dans les critères (par exemple, qu'elle n'est pas sous contrat de travail, en formation, ...).

La lettre d'avertissement est assez détaillée, elle comprend : les objectifs (pourquoi il y a de l'activation ?), les conditions, les différentes phases (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} entretien), comment se passe le contrat, la mission du facilitateur. C'est un document assez étoffé. Le bureau met également à disposition des feuilles explicatives par type d'entretien, afin de réduire l'information en fonction de la procédure.

Avant l'envoi de la lettre d'avertissement. Généralement le Forem voit le chômeur avant qu'il ne vienne au bureau du chômage en entretien. Au moment de leur inscription en tant que demandeur d'emploi, ils sont informés (il y a une fiche rédigée par le Forem sur les droits et les devoirs). Il y a également des plans d'action au Forem où ils doivent effectuer des démarches régulières de recherche d'emploi.

Le chômeur est-il suffisamment informé sur les tenants et aboutissants de la procédure suite à la lettre d'avertissement ? C'est vraiment au cas par cas. Au premier entretien, quand c'est le tout premier contact avec l'ONEm, on donne plus d'informations car souvent le chômeur ne sait pas précisément l'ensemble des documents à conserver. Dans ce cas on donne plus d'informations sur la manière de pouvoir expliquer sa démarche de recherche d'emploi car si les documents ne sont pas conservés, on prend les déclarations sur l'honneur et la difficulté c'est qu'elles sont rarement probantes, précises. Avec l'expérience, la majorité des personnes (95%) sont des gens qui connaissent la procédure, mais pas forcément de manière précise. Ils savent qu'on demande des efforts dans la recherche de l'emploi, des documents probants (on a souvent des dossiers bien étoffés).

Le chômeur est bien conscient du risque de sanction. C'est annoncé dès le premier rendez-vous où l'on explique que si le contrat n'est pas respecté, il y a un risque de sanction limité dans le temps (4 mois) et on leur remet une feuille information réduite sur leur situation actuelle. C'est dit pendant l'entretien, c'est également évoqué par le syndicat.

Certains syndicats envoient un courrier à leur affilié pour leur dire d'être présent et des possibilités d'être accompagné. Cela varie d'une région à l'autre (c'est différent à Bruxelles où le public n'est pas le même). Ici, le suivi par les syndicats est individualisé : le syndicaliste n'accompagnera le chômeur que s'il a pu étudier préalablement son dossier. A Bruxelles, ce n'est pas préparé à l'avance, c'est moins individualisé.

En moyenne, combien de temps dure un entretien ? Est-ce suffisant ? En moyenne, c'est 30 minutes. Le nombre d'entretien à réaliser par jour peut varier, c'est très fluctuant. Parfois ce n'est que le matin (pour permettre la gestion administrative des dossiers l'après-midi). La situation est différente d'un bureau à l'autre car le taux de présence est différent. Ici, ce taux de présence est plutôt bon et on n'est donc pas obligé d'envoyer beaucoup de convocations par jour. On essaye d'éviter que les personnes convoquées ne patientent trop longtemps en attendant l'entretien : c'est une situation délicate pour le chômeur, on essaye de les recevoir dans les temps.

Combien de chômeurs voyez-vous par an ? Il faut voir, en fonction du nombre de personnes averties, du taux d'absence aux entretiens. Tous les mois j'ai un solde d'environ 600 dossiers, mais cela ne veut pas dire que j'aurai 600 chômeurs à traiter. Ce n'est pas évident à évaluer, mais plus de 1000 par an en tout cas.

Le chômeur peut se faire, selon la réglementation, « accompagner » (1^{er} entretien) ou

« assister » (2° et 3° entretien). Qui est cet accompagnateur (proche, avocat, syndicaliste, autre) ? Quel est son rôle (actif, passif, simple témoin, ...) ? Est-ce courant que le chômeur soit ainsi accompagné ? Quelles sont vos relations avec les accompagnateurs ? Au premier entretien, toute personne peut accompagner le chômeur. Au deuxième et troisième entretien, c'est uniquement un avocat ou un délégué syndical. Sur Tournai, si c'est un cas exceptionnel on reçoit tout de même. Quand on traite des dossiers suivis par *Prorienta* (organisme qui permet à tout qui est confronté à un problème de santé conséquent de se lancer relancer professionnellement), on laisse la personne de référence (*job coach*) venir aux entretiens. C'est pareil avec la Maison des sourds, ils peuvent accompagner également.

Les accompagnateurs syndicaux n'accompagnent que s'ils ont pu préparer le dossier. Au premier entretien, ils accompagnent moins, ils préfèrent accompagner après l'entretien si la personne a besoin d'être rassuré ou si il y a un risque de sanctions (donc à partir du deuxième entretien). Pour la famille, c'est toute personne. Cela peut même être les enfants (il y a des difficultés de garde), on les accepte en entretien. C'est souvent le compagnon ou les enfants. Quant à l'avocat, ce n'est pas courant du tout. C'est exceptionnel. Je n'ai en tête qu'un seul et unique dossier.

Sur le rôle des accompagnateurs. C'est plutôt un rôle de soutien. On a des gens stressés, inquiets, qui ne maîtrisent pas la réglementation. L'accompagnateur permet de les rassurer (la relation est moins formelle entre l'accompagnateur et le chômeur, ils se tutoient...). Au premier rendez-vous, l'accompagnateur ne peut normalement pas intervenir mais on les laisse intervenir quand c'est une intervention judicieuse (quand l'objectif n'est pas de mettre de l'huile sur le feu mais de donner un complément d'information objectif, qui est important pour le dossier). Ici, la collaboration est très bonne avec les syndicats, on a un très bon partenariat avec le Forem et les syndicats.

Ce n'est pas partout le cas. En ayant travaillée à Bruxelles, la relation peut être plus conflictuelle. Ce sont des syndicats qui interviennent beaucoup plus et pas toujours pour donner un complément objectif. Ici le dossier est préparé à l'avance, ils connaissent bien leurs affiliés.

Votre rôle est d'évaluer si les efforts de recherche du chômeur sont suffisants. Comment est-ce qu'on vous apprend à évaluer ce qu'est un effort suffisant ? La législation attache une importance à la prise en compte de la situation personnelle du chômeur. Quels sont les critères à prendre en compte ? L'évaluation se base sur beaucoup de critères. Il y a tout d'abord les critères objectifs : le critère de l'âge, du niveau d'étude, du passé professionnel. Ensuite, on évalue dans une grille la situation actuelle (sur la période évaluée, que s'est-il passé ?). Là-dessus, on récolte toutes les périodes de travail, de mutuelles, les données du Forem (participation aux entretiens avec un consultant, résultat de l'entretien). Tout cela constitue un « pré-rapport » qui permet d'avoir une vue d'ensemble sur la situation du chômeur.

Au moment de l'entretien, il y a toutes les questions sur le projet professionnel, sur les raisons de ce projet (sur base de l'expérience, d'un diplôme, d'une formation, ou juste un souhait), sa mobilité et les « freins » éventuels. Sur ce dernier point, ici on automatise les questions sur les freins (on a une collaboration avec les assistantes sociales du Forem) pour tout le monde (difficultés en lecture, en écriture, problèmes de santé, aspect financier, médiation de dettes). Il y a également les compétences transversales (informatique, langues, formations suivies). A la fin de l'entretien, on pose la question plus concrète « qu'est ce que la personne a fait comme recherches d'emploi sur une période évaluée ? ». En fonction de cet ensemble, il y a une évaluation.

On demande que les recherches d'emploi soient régulières (tous les mois) et diversifiées : pas uniquement des candidatures spontanées, ne pas négliger les autres canaux, pouvoir développer des solutions face aux « freins », etc.

Au regard de ces critères, est-ce toujours possible d'évaluer de manière individuelle chaque situation ? C'est différent d'un bureau à l'autre. Chez nous, les facilitateurs, le « pré-rapport » est rédigé avant l'entretien et la plupart ici les lisent le matin avant de recevoir le chômeur. Il y a déjà une première analyse, maintenant le contrat reste un contrat qui est tout de même type. On a une analyse par an réalisée par l'administration centrale sur les types de contrat qu'on fait. Sur Tournai, on est souvent sur des contrats avec « d'autres actions ». On a d'office le Forem (on place cette action au cours de tous les entretiens alors que ce n'est obligatoire qu'au premier), c'est un élément important et il y a tellement de choses que cet organisme fait et que les gens ne connaissent pas que ça nous

semble important. Ensuite on a souvent les recherches d'emploi et une « autre action ». Cela peut être un agenda des démarches, des projets de formation, personnaliser une lettre de motivation.

En cas d'évaluation négative, le chômeur est amené à souscrire un contrat d'activation. Même si la législation précise que le chômeur est simplement « invité » à souscrire un contrat, en réalité il n'a pas le choix. Etes-vous confronté à des refus ? Le fait d'appeler ce document « contrat » ne pose-t-il pas problèmes quand on sait que le chômeur n'a pas le choix ? Comment le chômeur perçoit ce document ? Nous on propose le plan d'action au chômeur en fonction des réponses données à nos questions (par exemple, si on propose une formation, c'est que la personne l'a elle-même évoquée dans l'entretien), c'est là où on personnalise. Maintenant, le contrat reste « type » puisqu'il faut une régularité dans les recherches d'emploi.

La plupart du temps, les gens ne le négocient pas, mais on leur demande si cela leur semble réalisable. On ne va pas imposer un trop grand nombre d'actions si la personne n'en n'est pas capable. Quand il y a des délais de réflexion, c'est plus sur la décision plutôt que sur le contenu du contrat. La personne a du mal à accepter la décision, plutôt que le contrat (qui reste très limité, on reste généralement à 4 recherches par mois, exceptionnellement 6).

J'ai une fois eu une personne en entretien qui a souhaité négocier le contrat, mais à un moment donné il faut rechercher un emploi, c'est le texte de loi. La personne a le droit de dire là où c'est difficile pour elle dans le contrat. Il y a très peu de refus ou de délai de réflexion en général (moins de 5 par an dans ce bureau). Ce sont des personnes qui souhaitent lire à leur aise le contrat.

Quelle marge de manœuvre avez-vous dans la détermination des actions concrètes qui seront reprises au contrat (au regard de la liste d'actions modèles) ? Cette liste n'est-elle pas trop restrictive ? Il y a une liste assez grande, mais cela reste « type », c'est certain. C'est pareil pour le Forem qui fait également des plans d'action. On essaye d'adapter un minimum, mais cela reste « type ».

C'est une conséquence de la séparation des missions entre l'ONEm et le Forem. La mission du facilitateur est d'évaluer la disponibilité et la recherche d'emploi et les missions du Forem où il y a plus d'actions possibles (formation, mise en situation professionnelle, ateliers CV et lettres, le partenariat, les séances d'information). Tout cela nous ne le proposons pas évidemment.

Quels liens avec les autres services sociaux ? Nous avons des réunions trimestrielles avec le Forem, on se tient au courant des informations (Carrefour d'informations). Nous avons également des réunions avec les assistantes sociales pour évoquer les cas difficiles. Les personnes que l'on reçoit ont beaucoup de mal à faire la distinction entre les missions de l'ONEm et du Forem.

Un reproche qui est également fait est que le facilitateur évalue de façon plutôt formaliste, voire de façon très rigoureuse, les efforts accomplis par le chômeur (privilégier le respect scrupuleux au détriment d'une approche plus individualisée lors de l'évaluation du contrat), qu'en pensez-vous ? C'est au cas par cas. Mais évidemment c'est plus strict comme évaluation car il y a la mise en place d'un contrat, d'un accord commun. On insiste bien sur le fait que le chômeur s'engage à réaliser des actions et qu'on compte sur lui pour la réalisation de ces actions. Au moment de l'évaluation c'est une évaluation stricte du respect des engagements. Mais de nouveau, la question des « freins » est rebordée et la situation personnelle, ce qui peut changer l'évaluation. Il y a également tout ce qui est démarche complémentaires. La personne peut avoir fait des démarches dont il faut tenir compte. Cela se fait toujours avec bon sens : s'il manque un papier, cela ne va pas changer la donne mais c'est clairement plus formel.

L'évaluation se fait toujours dans une juste mesure. Les dossiers les plus difficiles à évaluer pour nous ce sont les gens qui travaillent car c'est un élément positif à prendre en compte mais quand on a des personnes qui travaillent une semaine puis qui ne font plus rien, c'est plus délicat. On tiendra compte de la période de travail, mais dans une juste mesure (par exemple, sur quatre mois, une semaine de travail ne permet pas de justifier que rien d'autres n'ait été accompli).

Le chômeur doit pouvoir apporter la preuve du respect des actions prescrites au contrat d'activation. La législation précise que cette preuve peut être apportée par toutes voies de droit, déclaration sur l'honneur comprise. Les déclarations sur l'honneur sont-elles réellement

prises en considérations ? C'est important, si le chômeur n'a pas de documents, on lui demande de citer les différentes entreprises contactées. Dans la majorité des cas, ces déclarations ne sont pas précises (le chômeur n'arrive pas à citer les entreprises contactées). C'est difficile. On fait prendre conscience à la personne qu'on ne vit pas à ses côtés, qu'on ne peut pas connaître son quotidien. Il est important qu'elle puisse au moins noter la période et l'entreprise contactée, sinon elle ne met pas en valeur cette démarche.

Quelle importance est accordée aux preuves écrites dans la procédure (alors que beaucoup d'employeurs ne délivrent pas d'attestation...) ? Ce système n'incite-t-il pas les chômeurs à se constituer une farde de documentations aussi épaisse que possible, au lieu de l'inciter à rechercher réellement un travail ? Le chômeur qui ne veut pas trouver un emploi et qui a compris le système pourra passer avec succès les différents entretiens, alors que celui qui a plus de mal (illettré, chômeur de longue durée, simplement mal-organisé...) risque de se faire sanctionner. On a un profil plutôt d'ouvriers, effectivement ce sont des personnes qui tiennent moins bien leurs documents. On essaye d'être concret durant l'entretien pour faire comprendre au chômeur qu'il est important de garder des preuves écrites de ses démarches. C'est l'ONem qui verse les allocations de chômage donc la personne doit pouvoir expliquer ce qu'elle a fait. C'est ce qui est difficile : remettre les chômeurs dans une situation de travailleurs (ils ne savent pas qu'ils doivent signaler leurs périodes de vacances, même en étant au chômage).

Sur la question des attestations. Ici, on ne demande pas d'attestations. On demande des démarches de recherche diversifiées. On n'ira pas vérifier toutes ces démarches, il y a une relation de confiance, sauf si on a de gros doutes. On est plus dans la tenue d'un agenda : on a juste besoin de savoir la période, la date précise, l'employeur rencontré et le résultat.

Êtes-vous confrontés à la production de faux documents ? Comment réagissez-vous dans ce cas ? Il y a des déclarations sur l'honneur peu cohérentes, oui. Je pense à une personne qui évoque des candidatures dans le secteur des agents de sécurité sans avoir la formation « loi Tobback » en poche (formation nécessaire pour devenir agent de sécurité). Là il y a une incohérence avec son profil, on le signale.

Au niveau des faux documents on en a mais on ne met pas notre cheval de bataille dessus. On se rend compte que ce sont peut-être des personnes qui paniquent, qui stressent, et cela n'est pas nécessairement révélateur d'une envie de frauder (pas de mauvaise foi). Mais on en a eu des faux documents.

Au niveau des sanctions, il n'est pas possible d'individualiser celles-ci, comme cela se fait couramment en matière de chômage. N'est-ce pas contraire à la volonté de faire du « sur-mesure » ? Pour le moment, il y a une sanction difficile c'est pour les personnes admises sur base des études. Là, il y a une exclusion de quatre mois, sans tenir compte de la situation familiale. Aujourd'hui, pour les allocations d'insertion on annonce six mois d'exclusion (c'est en vigueur depuis avril 2013 et les sanctions définitives ont commencé depuis fin juin).

On a pas accès à beaucoup d'informations sur la réelle situation financière du chômeur (au contraire du CPAS par exemple) si l'on veut personnaliser la sanction. Au niveau des litiges (hors procédure), il y a bien une gradation (simple avertissement ou fourchette de plusieurs semaines). Nous on reçoit un public de chômeurs de longue durée, la sanction est donc plus stricte.

Le chômeur sanctionné est-il informé des possibilités de recours (administratif, judiciaire) ? Au moment de l'entretien, si la personne pose la question elle aura une réponse. Souvent les questions sont plus terre à terre. Le courrier qui annonce la sanction est envoyé par le service litige et mentionne les différentes voies de recours et le syndicat à contacter.

De manière plus informelle, les syndicats nous transmettent par écrit des recours. Quand il y a le souhait de réviser une décision, le syndicat prépare le dossier, le motive sa demande et cela parvient par écrit ici.

Incidence de la Sixième réforme de l'Etat : quels changements pour le facilitateur ? La procédure de contrôle passerait aux services régionaux de l'emploi (forem, actiris...). Qu'en

pensez-vous ? Nous n'en savons pas plus. Il y a ce projet de régionalisation mais il n'y a pas de communication en interne sur cette situation. En ayant travaillé au Forem, ce que l'on fait est en lien direct sauf la partie sur les sanctions. Maintenant cela nécessite une organisation ou un remaniement au niveau des Régions. La difficulté au niveau du Forem est l'annonce des sanctions. Pourtant tout ce qu'ils mettent en place est en lien avec ces sanctions : quand le chômeur fait des recherches d'emploi et que vous êtes indisponible, cela a des conséquences, quand on fait une formation et qu'on l'abandonne, cela a des conséquences.

Il y a aussi la question de l'agressivité des chômeurs. Actuellement les services régionaux constatent plus d'agressivité à leur encontre qu'au bureau du chômage. Ici il y a très peu d'agressivité, on a une procédure très claire, rôdée ici. Alors qu'au niveau des régions, il y a une répartition différente, plus délicate à gérer.

Quel est le profil des chômeurs que vous rencontrez ? Homme, femme ? Bénéficiaire d'allocations d'insertion ou de chômage ? Niveau de formation ? Situation familiale ? Un profil réglementaire : plus de 15 ou 21 mois de chômage. Au niveau des personnes rencontrées, on a tout de même en majorité des personnes qui ne possèdent pas leur certificat d'enseignant supérieur, ils sont sans diplôme. Plutôt des études techniques ou professionnelles, on a très peu de gens qui ont terminé l'enseignement secondaire général. Au niveau de la mobilité, on a un profil qui n'a en majorité par de permis de conduire ou un profil qui évoque des freins concernant la mobilité, ce qui est typique à la région (très peu de lignes de bus, or beaucoup de villages isolés).

Êtes-vous confronté à un de l'absentéisme aux cours des différents entretiens d'évaluation ? Il y a des différences entre les entretiens. Au premier, on a le plus haut taux de présence, c'est là où les gens viennent généralement. Au troisième, c'est très marquant, le taux de présence est très bas. On voit souvent des personnes qui ne viennent pas car cela ne changera pas la donne au niveau du troisième entretien. Parfois, ce ne sont pas des gens qui ne souhaitent pas venir, c'est parce que leur situation professionnelle a changé par exemple, d'où l'absence.

Que deviennent les chômeurs activés temporairement ou définitivement déchus de leurs allocations (marché du travail, travail au noir, CPAS et droit à l'intégration sociale) ? Ici on ne fait pas la promotion du CPAS, l'objectif ici est de retrouver un travail. Le chômeur peut toujours demander une aide au CPAS. Au dernier rendez-vous (troisième entretien), on est censé reporter notre décision par courrier (il y a un risque d'agressivité au dernier rendez-vous). Toute l'information écrite à ce sujet est alors donné par le service litige ou par le syndicat.

Qu'est-ce qui vous a amené à devenir facilitateur ? Un profil social très certainement. J'ai travaillé au Forem donc j'ai accompagné des personnes victimes de restructurations d'entreprises. Ce qui manque au niveau régional c'est l'application d'une loi, avoir des balises claires. Ce qui me plaît ici, c'est de mener un entretien où l'on doit avoir des compétences en question ouverte, en analyse de profils, en évaluation, en gestion d'agressivité, en communication non violente et, à côté, appliquer une loi. C'est ce contexte plus souple d'un profil plus social et l'application d'une loi qui a tout son sens.

Quelle formation avez-vous suivie pour devenir facilitateur ? Formation spécifique dispensée par l'ONEm ? Formation régulière, au regard de l'évolution de la législation, de la jurisprudence ? Il y a un parcours énorme de formation. Il y a une prise en charge par l'administration centrale. Il y a plusieurs formations en techniques d'entretien, sur la réglementation pertinente. Il y a ensuite des formations internes, la pratique sur le terrain.

Dans ce bureau, je suis assez sensible à la communication non violente, c'est quelque chose que l'on développe de manière informelle : on réalise des « workshops » au niveau local. On analyse les dossiers gérés par d'autres facilitateurs et on donne un contre-rendu de ce qu'on aurait fait, à leur place, c'est fait de manière très conviviale. En ce moment on est en train de préparer un atelier « gestion des situations difficiles » pour voir comment réagir quand une personne est violente, quand elle est accompagnée de ses enfants, etc.

Combien de facilitateur pour combien de chômeur au sein du bureau régional de Tournai ? Est-ce suffisant ? Il y a 6 facilitateurs, 6 agents ALE qui aident pour une autre procédure et puis nous

avons une cellule administrative qui accompagne.

Comment voyez-vous votre rôle de facilitateur ? Accompagner, c'est difficile car on est sur du court terme ici. Il y a une frustration de certains agents, car c'est un seul entretien en général et quand on arrive à trois entretiens, c'est qu'en général ça n'aboutit pas. Cela veut dire que le plan d'action n'a pas fonctionné.

Pour ma part je vois cela comme l'application d'une mission, qui est de vérifier la disponibilité. Mon objectif est que cela se passe dans les meilleures conditions possibles, où l'entretien est personnalisé, où il y a une vue sur le bon sens et sur les faits, avec la mise en place d'un plan d'action en espérant que la personne connecte bien les différents partenariats. C'est là où c'est difficile : vous avez un entretien à l'ONEm où on évalue, on sanctionne, puis aller au Forem, puis les maisons de l'emploi, le carrefour emploi-formation, les écoles de promotions sociales, etc. Il n'est pas facile pour le chômeur de s'y retrouver.

Là où c'est difficile dans le profil des facilitateurs c'est qu'il faut aussi un intérêt personnel pour développer les réseaux, sinon on reste dans une bulle avec l'application d'une loi uniquement.

Avez-vous déjà suivi un dossier qui s'est retrouvé par la suite devant la CAN ou le tribunal du travail ? La CAN c'est souvent pour des raisons médicales. Il n'y a plus de visites médicales à l'ONEm donc le recours à la CAN sur base de l'inaptitude est plus courant. Au tribunal, j'ai eu un dossier, il y a longtemps, où je n'étais pas responsable. Le recours me semblait tout à fait justifié, l'application des principes avait été trop stricte.

Êtes-vous informé de l'évolution de certains litiges en justice, de l'interprétation qui est adoptée par la jurisprudence au regard du contenu du contrat, de son évaluation ? On collabore avec le service litige de l'ONEm, quand il y a l'introduction d'un litige au tribunal, ce service nous transmet le dossier, on motive pour l'avocat et ce dernier ne s'occupe que de la partie réglementaire.

Le facilitateur est chargé à la fois d'informer, d'évaluer, de contracter et de sanctionner le chômeur. Risque de mélanger les missions

- Différencier les missions, ce n'est pas la même personne qui détermine le contenu du contrat & l'évalue et celle qui va sanctionner le chômeur le cas échéant
- Demander un avis extérieur (un autre facilitateur) si l'entretien peut déboucher sur une sanction financière

On applique ici (le regard neuf) dans la nouvelle procédure avec les personnes qui ont des allocations d'insertion. Une collègue, sur base d'une procédure écrite ou d'un premier entretien, évalue le chômeur et me transmet le dossier pour l'évaluation définitive, sans que je participe au dossier. C'est trop neuf pour en conclure quelque chose mais pour le moment, les seuls dossiers où je ne rejoins pas sa décision c'est sur base de la procédure écrite (manque de données). Il faut encore attendre un ou deux mois de recul pour voir si cela vaut la peine.

Un premier sentiment est l'impression que l'on se retrouverait souvent dans les mêmes décisions entre collègues, ce qui n'est pas efficient.

Si cela est pour scinder les tâches (par exemple avec le Forem). Moi j'ai besoin de responsabilités. Si j'ai mis en place un plan d'action que je dois vérifier, je suis responsable de mon dossier, même si c'est une autre collègue qui le conclut. J'aurai ce besoin d'aller voir comment cela s'est déroulé au final. Ma crainte si c'est le Forem qui négocie, évalue et que l'ONEm doit juste sanctionner c'est d'avoir une très bonne communication entre les services. Ici on reste au niveau local, on peut aller voir une collègue qui a été trop sévère dans l'évaluation d'un contrat. Si cela est scindé en différents services, cela devient plus compliqué.

Le contenu du contrat peu, voire pas du tout individualisé (clause stéréotypées, inadaptées).

- Manque de temps, de moyens
- Pouvoir modifier le contrat d'activation durant l'exécution de celui-ci si la situation personnelle du chômeur le nécessite (survenance d'un décès, maladie, ...)

- **Laisser au facilitateur une plus grande marge de manœuvre dans le choix des actions concrètes reprises au contrat d'activation**
- **Faire le lien avec le service régional de l'emploi : associer cet organisme dans la rédaction du contrat (car c'est lui qui propose des offres d'emploi, des formations). Meilleure coordination entre le volet suivi/contrôle et accompagnement**

C'est une proposition intéressante, on a déjà eu le cas et a été renvoyé. Là où c'est difficile c'est au niveau logistique, il va y avoir un problème de durée. On a déjà la dispense pour raisons sociales et familiales. Il est intéressant de responsabiliser la personne et laisser la porte ouverte à un peu plus de négociation au moment de l'entretien et qu'elle intervienne un peu plus sur les propositions. Il y a beaucoup de chômeurs qui sont très passifs à ce moment là. Il y a une piste intéressante. Quand on choisit, on est plus responsable.

On a beaucoup de liens avec les différents services régionaux. Je ne suis pas contre a priori, ils font aussi des plans d'actions, consultent le nôtres également. Il y a déjà une collaboration mais là ils sont plus passifs c'est qu'ils dépendent de l'apport de la personne. Dans une approche purement pratique et efficace, si on reste scindé et qu'on a un conseiller Forem qui vient tous les jours alors on peut se demander si la mission est à sa juste place.

En cas de litige, le procès opposera le chômeur à l'ONEm. Quelle est la place du facilitateur dans cette configuration ?

- **Possibilité pour le facilitateur d'être auditionné en justice**
- **Possibilité pour le facilitateur de « défendre » le dossier en justice (comme cela se fait en matière fiscale où le fonctionnaire taxateur peut représenter le fisc devant les tribunaux). Manière de responsabilité le fonctionnaire**

Par rapport à la préparation du dossier, quand il y a un litige, je prépare le dossier et je consulte le facilitateur en cause (s'il est encore présent, cela tourne beaucoup...) pour avoir son avis sur le dossier. De cette manière, le facilitateur est impliqué dans le recours. Mais quand on évoque un recours, une plainte contre un agent, c'est souvent difficile car il y a un sentiment d'incompréhension (dû à l'investissement humain). Je ne sais pas si être auditionné au tribunal sera quelque chose de facile à vivre pour l'agent.

Il y a aussi le problème des agents qui sont ici des contractuels et ne sont donc pas nommés. Cela peut avoir un impact. La collaboration se fait dans tous les cas avec le service litige. Ce point de vue peut être différent dans un bureau où il y a beaucoup de recours (à Bruxelles par exemple).

C'est une suggestion intéressante car c'est une manière d'être responsable de son dossier.

