



Numéro du répertoire 2018 /
R.G. Trib. Trav. 17/131/A
Date du prononcé 05 octobre 2018
Numéro du rôle 2018/AL/6
En cause de : FOREm C/ R.

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-C

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif

<p>+ CHOMAGE - contrôle de la disponibilité active du chômeur complet (admission sur base du travail) Arrêté royal du 25.11.1991 modifié par l'arrêté royal du 14.12.2015 en vigueur au 01.01.2016. STANDSTILL (non) DISCRIMINATION (non) EVALUATION DE LA DISPONIBILITE ACTIVE</p>
--

EN CAUSE :

L'OFFICE WALLON DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI, en abrégé FOREm, organisme d'intérêt public, dont les bureaux sont établis à 6000 CHARLEROI, Boulevard Tirou, 104, inscrit à la BCE sous le n° 0236.363.165,

Partie appelante, représentée par Maître Valentine TARGEZ, avocate, qui se substitue à Maître Alexis HOUSIAUX, avocat à 4500 HUY, rue du Marais, 1 .

CONTRE :

Madame _____, domiciliée à _____, ci-après dénommée Madame R.

Partie intimée, comparissant personnellement, assistée par Maître Frédérique WETTINCK, avocate à 4000 LIEGE, place des Déportés 16 .

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 05 septembre 2018, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 01 décembre 2017 par le tribunal du travail de Liège, division Huy, 3^{ème} chambre (R.G. 17/131/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 04 janvier 2018 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire

- le 05 janvier 2018, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 21 février 2018 ;
- l'ordonnance du 21 février 2018 basée sur l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 05 septembre 2018 ;
 - les conclusions d'appel de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 18 avril 2018 ;
 - les conclusions principales d'appel de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 11 mai 2018 ;
 - le dossier de pièces de la partie intimée, déposé à l'audience du 05 septembre 2018.

Les parties ont comparu et ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience publique du 05 septembre 2018.

Les parties ont marqué leur accord sur la remise et/ou l'envoi des conclusions et/ou pièces hors des délais prévus par l'ordonnance de mise en état et de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire.

Monsieur Eric VENTURELLI, substitut général près la cour du travail de Liège, a donné son avis oralement à l'audience publique du 05 septembre 2018.

Les parties ont répliqué oralement à cet avis.

A l'issue des débats, la cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

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

I.1. La demande originnaire

La demande originnaire a été introduite par requête du 10.02.2017 et est dirigée contre une décision du FOREm du 03.01.2017 qui exclut Madame R. durant 13 semaines sur base de l'article 58/9, §2, 2° de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage. L'évaluation des efforts de recherche d'emploi est négative (2^{ème} entretien) et il est renvoyé à la motivation du rapport d'entretien précédemment communiqué.

I.2. Le jugement dont appel

Par jugement du 01.12.2017, le tribunal a reçu le recours, l'a dit fondé et a mis à néant la décision attaquée.

Il a condamné le FOREm aux dépens, non liquidés par Madame R.

Le tribunal a considéré que le nouveau texte de l'article 58/3 entré en vigueur le 01.01.2016 réduit sensiblement les droits de Madame R., qu'au regard de son parcours professionnel, il

n'y a pas de motifs appropriés et nécessaires à l'intérêt général qui justifient cette régression de droits, que ce recul est disproportionné aux motifs d'intérêt général invoqués.

Le tribunal estime également que le nouvel article 58/9, §2, 2° constitue une discrimination indirecte sur base du genre dès lors que bien davantage de femmes au chômage sont cohabitantes.

Sur le fond, le tribunal estime que l'évaluation du deuxième entretien doit être déclarée positive et que la sanction administrative de 13 semaines doit être annulée.

1.3. Les demandes en appel

Sur base de sa requête d'appel reçue au greffe de la cour le 04.01.2018 et du dispositif de ses dernières conclusions d'appel, la partie appelante, le FOREm demande à la cour de dire son appel recevable et fondé, de mettre à néant le jugement dont appel, de rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions et de statuer comme de droit quant aux dépens et en tout état de cause, limiter l'indemnité de procédure à l'indemnité de procédure d'appel dès lors que l'intimée se défendait seule devant le tribunal du travail.

Sur base du dispositif de ses dernières conclusions d'appel, la partie intimée, Madame R., sollicite que l'appel soit déclaré recevable mais non fondé. Elle demande à la cour de confirmer le jugement dont appel et de condamner la partie intimée aux dépens (indemnité de procédure d'instance : 131,18 € + indemnité de procédure d'appel : 174,94 €, soit un total de 306,12 €).

II. LES FAITS

Madame R., née le 24.05.1977, a une formation en coiffure (1992-1997) et a, depuis 1997 jusqu'en 2014, exercé la profession de coiffeuse dans divers salons de coiffure ainsi que la profession de gérante.

Elle a également une expérience en tant que déléguée commerciale de 2010 à 2011.

Elle a été admise au chômage sur base de son travail, sa première admission aux allocations de chômage se situe le 30.10.2012 (temps partiel) et le 29.04.2014 (chômage complet).

Au 31.05.2017, elle compte 31 mois de chômage.

Par une décision de l'ONEm du 09.12.2014, elle a reçu un avertissement dans le cadre d'une demande d'allocations de chômage au 01.07.2014 suite à l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime : il s'agissait d'un emploi à temps partiel abandonné le 02.06.2014.

Madame R. précise que depuis 2014, et suite à divers aléas, elle a l'ambition de réorienter son projet professionnel afin d'enseigner la coiffure. Elle a donc suivi des cours du soir, dans le cadre d'un programme comportant de nombreux stages et travaux de fond.

Elle précise avoir obtenu son « CAP » (formation suivie en promotion sociale) en juin 2018, elle postule donc actuellement dans l'enseignement.

Elle est cohabitante et a deux enfants âgés, en mai 2016, de 17 ans et 2 ans et demi.

En application de l'article 58 de l'arrêté royal du 25.11.1991, ses efforts de recherche d'emploi ont été évalués par le FOREm.

La première évaluation portant sur la période du 27.06.2015 au 08.05.2016 s'est avérée négative et a donné lieu à un avertissement par une décision du FOREm du 09.05.2016, sur base de l'article 58/9,§1, al.1^{er} de l'arrêté royal du 25.11.1991.

La motivation de l'évaluation de ce premier entretien est la suivante : « *l'intéressée ne présente aucune démarche de recherche durant la période évaluée* ».

Il est précisé que Madame R. déclare ne pas savoir qu'elle devait conserver les preuves de ses démarches, qu'elle consulte un site de recherche d'emploi, qu'elle n'a pas de CV, n'est pas être inscrite en agence intérimaire, postule spontanément via le bouche à oreille ou par téléphone ou en se présentant chez l'employeur, postule dans le secteur de la coiffure pour un emploi compatible avec sa formation (suivie en vue d'enseigner la coiffure) et ne pas être disponible le samedi en raison de la charge d'un enfant en bas âge.

Il n'y a pas de travail ni de période de mutuelle durant la période de référence.

Diverses recommandations sont formulées.

L'évaluation du deuxième entretien du 03.01.2017 qui portait sur la période du 10.05.2016 au 29.11.2016 est négative.

Il est précisé que Madame R. cherche dans le secteur de la coiffure et dans le secteur commercial (délégué commercial) ; qu'elle poursuit son projet professionnel (CAP en cours du soir), qu'elle a des réserves sur les horaires au regard des horaires de garderie de son enfant en bas âge et de ses cours du soir; qu'elle consulte différents sites de recherche d'emploi (6 sont cités) mais a connu des problèmes informatiques (virus) ; il est également précisé qu'elle dispose d'un CV et d'une lettre de motivation et est inscrite dans une agence d'intérim.

Madame R. adressera un dossier de recherches d'emploi.

La motivation du résultat négatif de cette évaluation est la suivante : les démarches présentées ne sont pas régulières pour la période évaluée, l'intéressée ne présente aucune recherche d'emploi pour les mois de juin, août, octobre et novembre 2016 et présente moins d'une démarche par semaine ; les démarches non probantes n'ont pas été retenues. Le FOREm retient une candidature spontanée en mai 2016, trois réponses à des offres d'emploi le 26.07.2016 et quatre candidatures en décembre 2016.

La décision litigieuse est prise le 03.01.2017.

La troisième évaluation qui portait sur la période du 03.01.2017 au 14.06.2017 s'est avérée positive, et a donné lieu à un courrier circonstancié du 16.06.2017.

Il n'y a pas de travail ni de période de mutuelle durant la période de référence.

La motivation du résultat positif de ce troisième entretien est la suivante : « *les recherches d'emploi sont cohérentes, régulières et variées durant toute la période évaluée, ce qui démontre que l'intéressée a fourni suffisamment d'efforts pour augmenter ses possibilités d'embauche sur le marché du travail. En effet, Madame présente des candidatures régulières pour l'ensemble de la période évaluée.*

L'intéressée suit actuellement une formation lui permettant d'augmenter ses chances d'insertion sur le marché de l'emploi ».

Il est précisé que Madame R. recherche dans tous secteurs mais principalement dans la coiffure et l'enseignement ; qu'elle suit sa formation CAP en cours du soir (trois fois par semaine) ce qui l'empêche d'être disponible le mercredi et les week-ends et de rechercher un emploi dans son domaine ; elle consulte plusieurs sites de recherche d'emploi (6 sont cités) ; elle dispose d'un CV et d'une lettre de motivation dactylographiée ; elle n'est pas inscrite dans une agence d'intérim ; l'absence de recherche d'emploi en mars et en avril 2017 est justifiée par les stages et les examens liés à sa formation.

Des recommandations sont formulées.

III. LA POSITION DES PARTIES

III.1. La position de la partie appelante, le FOREm

Le FOREm critique le jugement dont appel qui retient :

1°- l'argument du « standstill » sans préciser quelle régression est constatée entre les articles 58 et 59bis de l'arrêté royal chômage et les articles 58/2 à 58/12 applicables à Madame R.

Or, ces articles nouveaux ne font que remplacer les anciens suite au transfert de compétence de la matière au FOREm avec un système analogue de contrôle de la disponibilité active des chômeurs.

Madame R. n'apporte aucun élément de réponse.

2°- une discrimination indirecte sur la base du genre à partir d'un postulat - selon lequel davantage de femmes au chômage seraient cohabitantes - qui n'est nullement démontré.

A supposer les dispositions retenues aux articles 58/2 à 58/12 inconstitutionnelles et plus spécifiquement l'article 58/9 qui détermine les exclusions applicables, la règle générale contenue à l'article 58 de l'arrêté royal chômage reste applicable et elle impose à titre de condition d'octroi des allocations de chômage une recherche active d'emploi dans le chef de tous les chômeurs, sans aucune discrimination.

Tel n'est pas le cas en l'espèce : Madame R. ne démontre pas remplir cette condition.

Sur le fond et l'évaluation de la recherche active d'emploi de Madame R. pour la période couverte par le deuxième entretien, le FOREm souligne que les obstacles à la recherche d'emploi signalés par Madame R. à savoir, la charge d'un enfant pour lequel elle n'a pas de solution de garde, ne peuvent être admis (les considérations d'ordre familial sont sans influence sauf à constituer un empêchement grave) pas plus que les réserves liées au suivi

d'un CAP puisqu'elle n'a pas de dispense ; l'analyse des pièces déposées démontre une carence dans la recherche et plusieurs pièces ne sont pas probantes ; le fait de ne pas disposer d'un outil informatique durant plusieurs semaines peut être pallié par une fréquentation des Maisons de l'emploi.

III.2. La position de la partie intimée, Madame R.

Sur l'application du « standstill » et de la discrimination, Madame R. se borne à faire sienne la motivation du tribunal.

Sur le fond, elle soutient que sa deuxième évaluation doit être positive et compare sa situation durant cette période à celle qui a fait l'objet du troisième entretien qui s'est avéré positif.

Sa situation ne s'est pas modifiée durant ses deux périodes d'évaluation.

IV. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC ET LES REPLIQUES DES PARTIES

Dans son avis oral, le Ministère public écarte l'argument du « standstill » et de la discrimination.

Sur le fond, il est précisé que la situation de Madame R. durant la deuxième période d'évaluation est superposable à la situation connue durant la troisième période évaluée positivement, ce qui ne permet pas de comprendre pourquoi l'évaluation est négative.

Il y a lieu de tenir compte du contexte global : le profil, la carrière et la volonté de formation présente dans le chef de Madame R.

Dans ses répliques, le FOREm relève que l'évaluation porte sur une période précise et non sur la carrière globale de Madame R. ; elle ne justifie pas d'une dispense pour sa formation. Madame R. souligne, quant à elle, qu'elle ne pouvait pas prétendre à une dispense pour des cours du soir mais que concrètement cet horaire est difficilement compatible avec les horaires prestés dans le secteur de la coiffure et qu'elle a privilégié sa formation.

V. LA DECISION DE LA COUR

V.1. La recevabilité de l'appel

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

Le délai pour former appel est d'un mois (article 1051 al.1 du CJ) à dater de la notification du jugement (article 792 du CJ et 704§2 du CJ, notification accomplie le jour où le pli judiciaire est présenté au domicile de son destinataire en application de l'article 53 bis du Code judiciaire).

Le jugement dont appel a été notifié à la partie appelante par pli daté du 06.12.2017 sans que le dossier de procédure ne contienne la preuve de l'envoi d'un pli judiciaire ni le retour de cet envoi.

La requête d'appel a été reçue au greffe de la cour le 04.01.2018.

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

V.2. Le fondement de l'appel

V.2.1°. Les dispositions applicables

L'article 58 de l'arrêté royal du 25.11.1991 sur le chômage (ci-après AR chômage) dispose que pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit rechercher activement un emploi et doit être et rester inscrit comme demandeur d'emploi.

Le chômeur complet satisfait à l'obligation de rechercher activement un emploi s'il peut démontrer que, pendant toute la durée de son chômage :

1° il participe et collabore activement et positivement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui lui sont proposées par le service régional de l'emploi compétent, notamment dans le cadre du plan d'action individuel convenu avec le conseiller emploi du service régional précité;

2° il recherche lui-même activement un emploi par des démarches personnelles régulières et diversifiées.

L'article 58/1 précise que ce sont les articles 58/2 à 58/12 qui fixent le cadre normatif applicable au contrôle de la disponibilité active du chômeur complet par l'organisme régional qui, en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 5°, alinéa 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est compétent pour exercer ce contrôle.

Les articles 58/2 à 58/12 remplacent les articles 59bis à 59decies et les articles 59bis/1 à 59quinquies/2 à partir du moment où l'organisme régional exerce opérationnellement le contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets dont la résidence principale relève de son ressort.

Ces dispositions ont été insérées par un arrêté royal du 14.12.2015, en vigueur au 01.01.2016.

L'article 58/6 précise les éléments à prendre en compte lors de l'évaluation par l'organisme régional compétent :

1° la mise en œuvre par le chômeur concerné du plan d'action individuel convenu avec le conseiller emploi du service régional de l'emploi, le degré de réalisation des actions prévues dans le plan d'action et le respect des délais impartis pour la réalisation des actions; l'organisme régional compétent évalue la mise en œuvre du plan d'action par le chômeur, le degré de réalisation des actions prévues dans le plan et le respect des délais impartis en

tenant compte de tous les éléments du dossier individuel du chômeur concerné.

2° les démarches personnelles de recherche d'emploi que le chômeur a accomplies de manière autonome pendant la période évaluée, à l'exception toutefois de la période pendant laquelle le chômeur était dispensé de l'obligation de rechercher lui-même activement un emploi, en application de l'article 58, § 1er, alinéa 3.

Le chômeur doit apporter la preuve des démarches personnelles de recherche d'emploi qu'il a menées, de préférence au moyen de preuves matérielles. A défaut de preuves matérielles, une déclaration sur l'honneur écrite est prise en compte si elle est précise, crédible et vérifiable. Le chômeur transmet ces preuves par courrier postal ou électronique ou selon les modalités définies dans le plan d'action individuel ou les communique, le cas échéant, au plus tard lors de l'entretien d'évaluation.

L'organisme régional compétent évalue, sur la base des preuves apportées par le chômeur et en tenant compte de tous les éléments de son dossier individuel, la pertinence des démarches personnelles de recherche d'emploi menées par le chômeur. Les démarches personnelles de recherche d'emploi menées par le chômeur sont évaluées positivement si le chômeur peut démontrer qu'elles sont régulières, diversifiées à la fois quant au type de recherche et au secteur d'activité et tiennent compte notamment des critères de l'emploi convenable déterminés en vertu de l'article 51, § 2, alinéa 1er, 1°.

3° les éventuelles périodes de travail ou de formation du chômeur pendant la période évaluée.

4° les éventuelles autres actions entreprises par le chômeur en vue de sa réinsertion sur le marché du travail.

Lors de chaque évaluation, les informations sur lesquelles l'évaluation est basée sont communiquées au chômeur.

L'article 58/7 impose à l'organisme régional compétent de prendre, après chaque évaluation de la disponibilité active du chômeur, une décision d'évaluation, positive ou négative selon le cas, en veillant au respect des droits de la défense et de la communiquer au chômeur concerné.

En cas d'évaluation négative, la décision prise par l'organisme régional compétent doit, à peine de nullité, être motivée en fait et en droit.

L'organisme régional compétent notifie la décision d'évaluation négative par écrit au chômeur concerné. A peine de nullité, la notification écrite doit mentionner la motivation de la décision, la sanction qui doit être appliquée en application de l'article 58/9 et les possibilités de recours contre cette décision.

L'article 58/9 détermine les sanctions applicables au chômeur complet dont la disponibilité active est évaluée négativement par l'organisme régional compétent.

Une première évaluation négative est sanctionnée d'un avertissement.

Par dérogation à ce principe, lorsqu'au cours de l'accompagnement, un avertissement écrit formel a déjà été notifié dans le cadre de la disponibilité active, le chômeur complet dont la disponibilité active est évaluée négativement :

1° bénéficie, pendant une période de 4 semaines au moins et de 10 semaines au plus, de l'allocation de chômage réduite visée à l'article 130bis, s'il a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, § 1er, ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, § 2;

2° est exclu du bénéfice des allocations pendant une période de 4 semaines au moins et de 10 semaines au plus, s'il a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, § 3, ou s'il bénéficie des allocations d'insertion.

Une deuxième évaluation négative de la disponibilité active est sanctionnée comme suit :

1° le bénéficie pendant une période de 13 semaines de l'allocation de chômage réduite visée à l'article 130bis, si le chômeur a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, § 1er, ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, § 2;

2° l'exclusion du bénéfice des allocations pendant une période de 13 semaines, s'il a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, § 3 ou s'il bénéficie des allocations d'insertion.

Une troisième évaluation négative de la disponibilité active est sanctionnée comme suit :

1° le bénéficie, pendant une période de 6 mois, calculés de date à date, de l'allocation de chômage réduite visée à l'article 130bis et, à l'expiration de la période précitée, l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage, si le chômeur a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, § 1er ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, § 2;

2° l'exclusion du bénéfice des allocations, si le chômeur a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, § 3 ou s'il bénéficie des allocations d'insertion.

Il n'est plus tenu compte, après deux évaluations positives successives par l'organisme régional compétent, des évaluations négatives antérieures.

Il est également tenu compte de la dernière évaluation réalisée par l'Office avant la reprise par l'organisme régional compétent de l'exercice opérationnel du contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets dont la résidence principale relève de son ressort.

L'article 58/11 prévoit que l'exclusion prend fin lorsque le travailleur satisfait à nouveau aux conditions d'admissibilité prévues aux articles 30 à 33 de la réglementation ou a accompli un stage prévu par cette réglementation.

V.2.2°. L'application au cas d'espèce

V.2.2°- a) L'argumentation reposant sur le principe du « STANDSTILL »

L'effet de « standstill » est déduit par la doctrine et la jurisprudence de l'article 23 de la Constitution qui proclame un droit fondamental à la sécurité sociale : le niveau de prestations déjà accordé ne peut diminuer sans justification, « *l'effet de standstill en matière d'aide sociale de l'article 23 de la Constitution interdit, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, de régresser de manière significative dans la protection ou le niveau de protection, que les législations offraient antérieurement, dans cette matière, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général* »¹.

Ce principe découle également des instruments juridiques internationaux : de manière non exhaustive, on peut citer essentiellement l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12.1 de la Charte sociale européenne².

Le principe est reconnu par le Conseil d'Etat³ et par plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle⁴.

Il a été récemment reconnu par la Cour de Cassation⁵.

L'obligation de non-rétrogression qui suppose un recul significatif est relative : le recul peut être justifié par un motif d'intérêt général, « *l'obligation de ne pas porter atteinte au niveau de protection ne peut toutefois s'étendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. (...) Cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée. L'article 23 de la Constitution n'empêche pas non plus le législateur de prévenir ou de réprimer l'abus éventuel du droit à l'aide sociale par les bénéficiaires de celle-ci, en vue de garantir la jouissance de ce droit à ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir* ».

¹ Voy. sur cette notion not. : D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », JT, 2013, pp. 769 à 776 et pour une application en matière de chômage, C.T. Bruxelles, 18.01.2017, RG. 2015/AB/501 publié sur Juridat et Terralaboris ; C.T. Liège, 11.09.2017, RG. 2016/AL/403 et C. trav. Liège (Neufchâteau), 10 février 2016, R.G. n° 2015/AU/48.

² I. Hachez, « Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative », Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 35.

³ Par ex., en matière d'aides individuelles à l'intégration sociale des personnes handicapées : C.E., 6^{ème} ch., 23/07/2011, Cléon, ABP et ABMM c. Cofoc, n° 215.309, A.P.T., 2011, p 414.

⁴ dont C. const. 27.07.2011, n° 135/2011 s'agissant d'un recours en annulation de certains articles de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ; C. const. 01.10.2015, arrêt n° 133/2015, RG 5905 relatif à l'article 57sexies de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, inséré par l'article 20 de la loi-programme du 28 juin 2013, qui prive du droit à l'aide sociale l'étranger autorisé au séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en raison d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle.

⁵ Cass. 05.03.2018 et les commentaires de F. Lambinet, « Mise en oeuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 », note du 07.04.2018 publiée sur Terralaboris

En l'espèce, la cour souligne la carence des débats sur une question qui nécessite un examen rigoureux et approfondi.

Le peu d'éléments soumis à la cour rend difficile l'application sérieuse de la méthodologie requise pour l'analyse de cette argumentation.

L'activation des chômeurs est issue de l'arrêté royal du 04.07.2004.

Antérieurement, l'article 58 de l'arrêté royal chômage prévoyait que pour bénéficier des allocations, le chômeur complet devait être demandeur d'emploi et être et rester inscrit comme tel ce qui supposait qu'il soit, notamment, disponible sur le marché de l'emploi et réponde aux convocations.

Ni l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi donné le 17.05.2004, ni l'avis 37.289/1 du Conseil d'Etat donné le 10.06.2004 en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1, 1°, des lois coordonnés sur le Conseil d'Etat ne sont produits pour appréhender la nature de la réforme.

Ce nouveau régime de l'activation a suspendu l'ancien régime du chômage de longue durée des chômeurs cohabitants prévu par l'article 80 de l'arrêté royal visé dans la motivation du jugement dont appel.

Sommairement et au regard des facteurs d'analyse comparables, l'article 80 permettait au chômeur cohabitant d'échapper à la suspension des allocations de chômage (jusqu'à répondre de nouveau aux conditions d'admissibilité) pour chômage de longue durée si le chômeur démontrait avoir accompli des efforts exceptionnels et continus pendant toute la période de son chômage en vue de retrouver du travail.

Le système du contrôle passif par le biais d'un « pointage » quotidien et ensuite bi-mensuel voire mensuel s'est parallèlement mué en un système d'accompagnement renforcé des chômeurs dans leur recherche d'emploi.

Il ne peut donc être soutenu que l'analyse de la situation de Madame R. conduit au constat d'un retrait pur et simple d'un droit acquis dès lors que c'est l'ensemble de l'approche de la politique de recherche d'emploi qui est remaniée par l'autorité compétente.

La cour ne peut considérer, sans autre développement soutenu par Madame R., notamment au regard des « compensations » qui peuvent être retenues dans le régime de l'activation, que cette ancienne disposition (l'article 80 de l'arrêté royal chômage) présente un avantage significatif sur celles mises en place par l'arrêté royal du 04.07.2004 et qu'elle constitue la norme antérieure ayant conféré au droit fondamental invoqué, le plus haut niveau de protection⁶: le contrôle pouvait intervenir plus tard⁷ mais il n'est plus question dans la

⁶ F. Lambinet, *id.*

nouvelle réglementation d'exiger, sans information spécifique préalable, des efforts exceptionnels et continus depuis l'entrée en chômage ; le contrôle passif se mue en un suivi régulier et intensif de la recherche d'emploi appréhendée, en théorie et selon la volonté de l'autorité compétente, sous le prisme de la cohérence, de la régularité et de l'accompagnement et non plus de son caractère exceptionnel et continu.

Sous réserve de diverses exceptions, la sanction était la suspension pure et simple jusqu'à répondre de nouveau aux conditions d'octroi et ce, sans transition, sans palier d'évaluation. Madame R. ne démontre donc pas de régression significative de sa protection ou du niveau de sa protection, en comparant précisément la situation qui aurait été la sienne sous l'empire de cet ancien modèle législatif avec la situation qui est la sienne sous l'empire de la législation nouvelle.

La mise en œuvre de l'activation en 2004 ne peut en effet s'analyser comme un simple retrait d'un droit ou une simple réduction des droits mais constitue un changement de paradigme qui ne se prête pas à un simple exercice comparatif⁸.

Comme le souligne l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles précité du 18.01.2017, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, I. HACHEZ rappelle qu'il faut :

*« établir de manière systématique et sur une base uniforme l'état de la protection juridique avant l'adoption de la norme critiquée, la situation établie par la norme critiquée et la comparaison point par point entre les deux de manière à faire nettement ressortir les différences et à permettre (...) d'apprécier si la protection (...) garantie par la législation (...) subit une réduction et si celle-ci est significative »*⁹.

Le passage du régime d'activation applicable avant le 01.01.2016 à celui applicable après cette date (issu de l'arrêté royal du 04.07.2004 et de ses modifications applicables au cas de Madame R. qui bénéficie d'allocations sur base de son travail et non d'allocations d'insertion) ne permet pas plus le constat d'un retrait pur et simple d'un droit acquis.

Au regard des développements soutenus par les parties - qui ne déposent pas plus de documents utiles pour cette seconde comparaison - et de la lecture des textes applicables, il s'agit d'une modification des modalités de contrôle de la recherche d'emploi.

Ce contrôle se déroule, aussi bien dans l'ancienne que dans la nouvelle mouture, en trois étapes emportant un avertissement, une réduction ou une exclusion temporaire des allocations en fonction de la situation familiale du chômeur, avant une exclusion définitive (sous réserve de répondre de nouveau aux conditions d'octroi) modulée elle-même en fonction de la situation familiale du chômeur, le tout sans prévoir de délai de contrôle

⁷ notamment en raison de la durée moyenne régionale du chômage mais ce facteur n'a pas été abandonné en tant que tel dans le régime de l'activation prévu par l'AR de 2004 qui retient parmi les facteurs d'évaluation des efforts fournis par le chômeur, la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où le chômeur a sa résidence principale. Dans la version applicable à Madame R., la réglementation prévoit que l'évaluateur doit tenir compte de tous les éléments du dossier individuel du chômeur.

⁸ D. Dumont, « Pour ou contre l'activation des chômeurs? Une analyse critique du débat. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2010/3, pp. 355-385 qui analyse la réforme sous l'angle historique, juridique et sociologique en soulignant notamment que la recherche d'emploi est une obligation européenne (p. 373), que l'assurance chômage n'a jamais été inconditionnelle et que la réforme de 2004 marque un retour au paradigme originaire centré sur l'idée du chômage involontaire après des années d'errance (p. 369).

⁹ I. HACHEZ, « Le principe de *standstill* : actualité et perspectives », *R.C.J.B.*, 2012, p. 13.

intermédiaire (qui passe de 4 à 6 mois) ou d'exclusion (totale ou partielle qui passe de 4 mois à 13 semaines) significativement différent.

La réalité d'un recul significatif de la protection du droit au chômage n'est donc pas non plus établie dans l'analyse comparative de la procédure d'activation applicable à Madame R. avant et après le 01.01.2016.

A supposer un tel recul, le motif d'intérêt général qui peut justifier ce recul est affirmé inexistant, sans même qu'il soit défini.

La question de la proportionnalité des moyens envisagés pour rencontrer cet intérêt général non précisé, n'est pas abordée.

Celle des conséquences de la reconnaissance du principe de « standstill » ne l'est pas non plus par Madame R. alors que le FOREm soutient une obligation antérieure de recherche active d'emploi.

L'argument de « standstill » ne peut donc être retenu dans la situation de Madame R.

V.2.2°- b) L'argumentation reposant sur la DISCRIMINATION

Comme le souligne la partie appelante, l'argument mentionné mais non autrement développé repose sur un postulat qui n'est pas justifié par des données chiffrées et factuelles précises notamment par des statistiques objectivables applicables en Belgique au cours de la période litigieuse.

L'argument ne peut être soutenu sur la seule base d'une comparaison abstraite avec une autre situation européenne (élément mentionné dans la motivation retenue par le tribunal). La cour souligne plus fondamentalement que la condition de recherche d'emploi vise tous les chômeurs (au contraire de l'ancienne réglementation dite « article 80 » qui ciblait les cohabitants et était dénoncée comme touchant de ce fait indirectement les femmes).

V.2.2°- c) Sur le fond : l'évaluation de la DISPONIBILITÉ ACTIVE DE MADAME R.

L'obligation de rechercher activement un emploi comprend deux volets:

1° une participation et une collaboration actives et positives aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion **proposées** par le service régional de l'emploi compétent, notamment dans le cadre du plan d'action individuel convenu avec le conseiller emploi

2° une recherche active d'un emploi par des démarches personnelles régulières et diversifiées.

En l'espèce, le dossier administratif ne permet pas de considérer que Madame R. s'est vue proposer une quelconque action durant la deuxième période d'évaluation.

Seul le premier rapport d'évaluation mentionne, entre février et avril 2016, un accompagnement dans les termes suivants : « *Gestion de parcours professionnel – Entretien*

de bilan – Objectivation » et « *En attente – Absent – Justification admise – Absent* », sans autre développement.

Ce constat qui peut tout au mieux être qualifié de constat « neutre », ne permet donc pas d'appréhender négativement le comportement de Madame R. pas plus qu'il ne permet de considérer que sa démarche est facilitée par la procédure de suivi.

De même, rien ne permet de considérer que sa démarche est aisée en présence d'un marché du travail conforme à son profil qui serait particulièrement ouvert.

Pour considérer que le principe du « standstill » ne s'appliquait pas, la cour a retenu un changement de paradigme qui repose sur l'exigence d'un comportement actif du chômeur mais aussi sur un soutien, un accompagnement renforcé et intensif des pouvoirs publics (mesure compensatoire de l'abandon d'un contrôle passif).

La réglementation prévoit que le FOREm doit évaluer, sur la base des preuves apportées par Madame R. et en tenant compte de tous les éléments de son dossier individuel, la pertinence de ses démarches personnelles de recherche d'emploi.

Les démarches personnelles de recherche d'emploi sont évaluées positivement Madame R. peut démontrer qu'elles sont régulières, diversifiées à la fois quant au type de recherche et au secteur d'activité et tiennent compte notamment des critères de l'emploi convenable.

Outre les démarches prises en compte par le FOREm, Madame R. justifie de la possession d'une carte ACTIVA du 04.08.2016 au 03.02.2017.

Elle dépose des documents relatifs à :

- une candidature spontanée le 12.07.2016,
- une confirmation de son inscription sur « Job Alert » le 31.05.2016,
- une réponse à une offre d'emploi du 08.06.2016, le 19.07.2016 et une autre du 07.06.2016, le 26.07.2016
- une réponse à une offre d'emploi le 26.07.2016 (erreur adresse mail)
- une autre mouture d'un CV réalisée le 19.07.2016
- un listing d'offres d'emploi tiré le 23.08.2016, le 24.08.2016, le 30.08.2016, le 01.09.2016, le 07.09.2016, le 13.09.2016

Tous les éléments ne sont effectivement pas probants mais le FOREm a exclu systématiquement les démarches qui ne constituent pas des réponses à des offres d'emploi ou des candidatures spontanées. Or, le fait de consulter les emplois disponibles représente bien une action sans que le constat de l'absence d'offres adéquates permettant de susciter une réaction utile ne puisse être reproché au chômeur.

La cour constate avec le FOREm que les actions au sens strict de recherche d'emploi (étant les réponses aux offres d'emploi ou les candidatures spontanées) ne sont pas exemplaires au regard de leur manque de régularité et des réserves mentionnées d'emblée.

Madame R. ne conteste pas avoir fait un choix, celui de s'occuper de son fils et de suivre une formation.

A l'origine, en juin 2014, elle a abandonné un emploi à temps partiel (emploi qui *de facto* permettait déjà de concilier plus facilement la vie professionnelle et familiale). Cette situation a fait l'objet d'une décision distincte et Madame R. a entamé une formation en 2015.

La cour relève également, dans l'appréciation des démarches, que les recommandations contenues dans le premier entretien d'évaluation sont stéréotypées et très générales ce qui ne permet pas de considérer un soutien et un accompagnement individuel et concret du chômeur dans la démarche attendue.

Les mêmes recommandations se retrouvent en effet indistinctement dans les trois évaluations.

Les premières recommandations visaient plus précisément et individuellement Madame R. en ce qu'elle était invitée à réaliser un CV et une lettre de motivation (ce qu'elle a fait) et à prendre contact avec des agences de travail intérimaire et s'y inscrire (ce qui est acté pour l'agence DAOUST dans le deuxième entretien d'évaluation).

La réglementation prévoit également de tenir compte des éventuelles périodes de travail ou de formation du chômeur pendant la période évaluée. L'évaluation ne peut donc être focalisée sur cet unique aspect de la recherche (réponse à des offres d'emploi et candidatures spontanées), ce qui résulte bien, à tort, de la motivation de la décision litigieuse et de la thèse défendue par le FOREm au cours des deux instances.

Au contraire, et comme cela découle du troisième entretien d'évaluation qui sera positif, il y a lieu de tenir compte de la formation suivie par Madame R. sur trois années depuis 2015 et qui augmente ses chances de trouver un emploi.

Il s'agit d'une action continue (les pièces sont produites et démontrent le suivi avec fruit des formations durant l'année 2016-2017 ce qui couvre, en particulier, la période litigieuse) qui assure la régularité et la cohérence de la démarche de Madame R.

Il s'agit d'une formation suivie en enseignement de promotion sociale compatible avec une situation de chômage, sans nécessité de dispense pour la période litigieuse, mais qui *de facto* limitait Madame R. dans sa recherche ce qui doit être pris en compte dans une analyse cohérente de la démarche globale de recherche d'emploi.

L'évaluation du deuxième entretien doit donc être requalifiée positivement et le jugement dont appel est donc confirmé sur ce point.

VI. LES DEPENS

Le jugement dont appel a condamné le FOREm aux dépens non liquidés.

Madame R. a liquidé ses dépens d'instance et d'appel.

Les dépens sont nuls pour la procédure de première instance dès lors que Madame R. n'était pas assistée d'un avocat devant le tribunal.

Ils sont liquidés à 174,94 € pour l'instance d'appel.

Le FOREm est également condamné à la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 20 € pour la procédure d'appel (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Entendu l'avis oral du ministère public auquel les parties ont répliqué oralement ;

Déclare l'appel recevable mais non fondé;

Confirme le jugement dont appel partiellement sur d'autres motifs ;

Condamne le FOREm aux frais et dépens des deux instances liquidés, à titre d'indemnité de procédure à 0,00 € pour la procédure de première instance et à 174,94 € pour la procédure d'appel outre la contribution due par le FOREm au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 20,00 € pour la procédure d'appel (articles 4, 5 et 10 de la loi du 19.03.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Muriel DURIAUX, conseiller, faisant fonction de président,
Danielle BLONDEEL, conseiller social au titre d'employeur,
Joachim SCHNEIDER, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de Stéphane HACKIN, greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

Le Président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-C de la cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, Place Saint-Lambert 30/0002 à 4000, Liège, le 05 octobre 2018, où étaient présents :

Muriel DURIAUX, conseiller faisant fonction de président,
Nicolas PROFETA, greffier,

Le Greffier

Le Président