Rép.2011/1100
N° D'ORDRE

Emploi – CHÔMAGE – Allocations d'attente – Conditions d'octroi – Activation du comportement de recherche d'emploi – Premier entretien d'évaluation – Motivation du constat négatif effectué à l'issue de cet entretien – Appréciation de l'existence et de l'adéquation de cette motivation – Exclusion du bénéfice des allocations pendant quatre mois après la signature du second contrat d'activation – A.R. 25 nov. 1991, art. 59*quater* et *quinquies*.

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

ARRÊT

Audience publique du 27 juin 2011

Réf. C.T. Liège : RG 2010/AL/580
Réf. T.T. Liège : RG 384.502/09

9ème Chambre

EN CAUSE :

L' OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (O.N.Em.), établissement public dont le siège est situé à 1000 – BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,

APPELANT,
ayant comparu par Maître Eric THERER qui se substituait à Maître Pierre BAUDINET, avocats,

CONTRE :

D. Michèle

INTIMÉE,
ayant comparu par Maître Mohamed HADJ JEDDI qui se substituait à Maître Edoardo AGLIATA, avocats

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 28 mars 2011, notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement le 23 septembre 2010 par le Tribunal du travail de Liège, 10ème chambre, et notifié aux parties par plis judiciaires expédiés le 27 septembre suivant ;

- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 11 octobre 2010 et notifiée à l'intimée et à son conseil par plis judiciaires expédiés le lendemain 12 octobre ;

- le dossier de la procédure du Tribunal du travail de Liège et le dossier de l'Auditorat général du travail (lequel contient le dossier de l'Auditorat du travail de Liège, qui contient lui-même la copie du dossier administratif de l'appelant), reçus au greffe de la Cour respectivement les 15 et 20 octobre 2010 ;

- l'ordonnance du 10 novembre 2010, qui établit un calendrier pour le dépôt des conclusions et qui fixe la cause pour les plaidoiries à l'audience de la présente chambre du 28 mars 2011 ;

- les conclusions de l'intimée et son dossier de pièces, déposés au greffe de la Cour le 20 décembre 2010, et les conclusions de l'appelant, y reçues le 24 décembre suivant ;

Entendu à l'audience du 28 mars 2011 les conseils des parties en leurs plaidoiries, à l'issue desquelles la clôture des débats a été prononcée ;

Vu l'avis écrit du Ministère public, déposé au greffe de la Cour le 11 avril 2011 et notifié aux avocats des parties par lettres missives envoyées le même jour ;

Vu la réplique écrite de l'intimée à cet avis, reçue au greffe de la Cour le 19 avril 2011, l'appelant n'ayant pas répliqué dans le délai accordé aux parties pour ce faire, venu à expiration le 23 mai 2011.

.
. .

I. – RECEVABILITE DE L'APPEL

L'appel a été interjeté dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement attaqué comme prévu par l'article 1051, alinéa 1er, du Code judiciaire. Il a d'autre part été formé par requête régulière en vertu des articles 1056 et 1057 du même code. Il est donc recevable.

II. - RAPPEL

1. - La cause

L'intimée est née le 29 mai 1977. Elle a obtenu son diplôme d'études primaires, ainsi qu'une « *qualification comme peintre en bâtiment et dérivés* ». Elle bénéficie des allocations d'attente depuis le 1er septembre 1996. Elle a exercé une activité salariée de technicienne de surface pendant quatre jours.

Le 18 mars 2005, alors qu'elle totalisait à ce moment 98 mois de chômage, elle a été avertie par écrit qu'elle devait chercher activement un emploi et collaborer à différentes actions proposées par le FOREM (AR. 25 nov. 1991, art. 59*ter*, al. 1er).

Le 3 juillet 2007, elle a été convoquée par écrit pour un entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer les efforts qu'elle avait fournis pour s'insérer sur le marché du travail (*ibid.*, art. 59*quater,* § 1er, al. 1er).

Le 6 août 2007, à l'issue de cet entretien, qui s'est déroulé en présence d'un mandataire syndical, le délégué du directeur du bureau du chômage a informé l'intimée, en le lui confirmant par un écrit du même jour, qu'elle n'avait pas accompli suffisamment d'efforts. Il lui a aussi communiqué les deux documents qu'elle avait signés, à savoir le rapport de l'entretien et le contrat par lequel elle prenait cinq engagements concrets (*ibid.*, art. 59*quater*, § 5).

Le 13 mai 2009, l'intimée a été convoquée par écrit pour un second entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer les efforts qu'elle avait fournis conformément aux engagements pris dans le susdit contrat (*ibid.*, art. 59*quinquies*, § 1er, alinéa 1er).

Le 24 juillet 2009, à l'issue du second entretien en présence de l'avocat de l'intimée, le délégué du directeur du bureau du chômage a informé celle-ci, en le lui confirmant par un écrit du même jour, qu'elle n'avait pas respecté tous ses engagements. Il lui a aussi transmis les deux documents qu'elle avait signés, à savoir le rapport de ce second entretien et le second contrat écrit par lequel elle prenait de nouveaux engagements (*ibid.,* art. 59*quinquies*, § 5). Enfin, Il lui annonçait la suspension temporaire de ses allocations en exécution d'une décision à venir.

2. – La décision litigieuse

Le 30 juillet 2009, le directeur du bureau du chômage a notifié à l'intimée sa décision de l'exclure du bénéfice des allocations d'attente pendant quatre mois à compter du 10 août 2009 en application de l'article 59*quinquies*, § 5, alinéa 5, § 6, alinéa 1er, et § 7, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Ces dispositions prévoient l'exclusion du bénéfice des allocations, durant une période fixée invariablement à quatre mois à partir du lundi qui suit la notification de la décision au chômeur, dans le cas où ce dernier souscrit un second contrat d'activation en raison du constat négatif effectué à l'issue du second entretien d'évaluation.

3. – Le jugement

Par requête du 3 août 2009, signée par son avocat, l'intimée, demanderesse originaire, a sollicité la réduction de la durée de l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage, durée qu'elle «*trouve excessive*».

Le jugement du 23 septembre 2010, actuellement déféré à la Cour, « *dit le recours fondé et supprime la sanction d'exclusion de quatre mois d'allocations décidée par l'O.N.Em. le 30 juillet 2009* ». En sa motivation, ce jugement énonce ce qui suit :

« *En effet, le rapport établi à la suite du premier entretien d'évaluation (...) n'indique pas si l'évaluation est positive ou négative. Le rapport ne comporte pas non plus de motivation permettant de découvrir et d'apprécier la teneur de cette évaluation (...).*

« *La décision que l'O.N.Em. prend au terme d'un premier entretien d'évaluation dans le cadre d'une procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi constitue une décision administrative à portée individuelle nulle, à défaut de toute motivation.*

« *A l'image d'un jeu de dominos, cette nullité emporte celle de tous les actes administratifs construits sur sa base (...). Le contrat conclu par* (la demanderesse) *étant en conséquence nul, il ne peut être fait grief à l'intéressée de ne pas l'avoir observé (...)* ».

III. – OBJET DE L'APPEL

L'appelant postule la réformation du jugement attaqué, sauf en ce que celui-ci reçoit la demande originaire et lui délaisse la

charge des dépens. Il demande à la Cour de dire que cette demande est non fondée et de rétablir la décision notifiée à l'intimée le 30 juillet 2009 par le directeur du bureau du chômage.

Selon l'un des moyens d'appel, c'est à tort que le premier juge décide que les écrits établis le 6 août 2007 par le délégué du directeur sont insuffisamment (voire pas du tout) motivés.

IV. – FONDEMENT DE L'APPEL

1. – Observations liminaires

L'intimée a demandé initialement la réduction de la durée de l'exclusion du bénéfice des allocations. Il faut lui répondre que cette durée de quatre mois est fixée *ne varietur* par l'article 59*quinquies*, § 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Le premier juge a quant à lui « *supprimé* » cette exclusion. Il a de la sorte statué *ultra petita*. Mais l'intimée sollicite actuellement devant la Cour la confirmation de cette entière suppression.

Par ailleurs, les débats en appel ont essentiellement porté sur la nullité, pour motivation absente (ou insuffisante), du constat effectué le 6 août 2007 par le délégué du directeur du bureau du chômage, ainsi que sur les conséquences de cette nullité si celle-ci est admise.

2. – La conformité du constat à la disposition réglementaire

L'article 59*quater*, § 5, aliéna 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce ce qui suit :

« *Si le directeur constate que le chômeur n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, il informe le chômeur de cette évaluation négative, immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation ou au plus tard dans les dix jours ouvrables qui suivent l'entretien. Le chômeur est en outre invité à souscrire un contrat écrit dans lequel il s'engage à mener des actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants. Si le contrat précité ne peut être souscrit immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation, le chômeur est invité ultérieurement par courrier ordinaire à se présenter à nouveau au bureau du chômage en vue de souscrire ledit contrat* ».

L'écrit adressé à l'intimée le 6 août 2007 par le délégué du directeur indique comme « *Objet* : *Evaluation du premier entretien (article 59quater, § 5 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage)* ». Il informe ensuite l'intimée de ce qui suit :

« *Madame,*

« *A l'issue de notre entretien du 06/08/2007, 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* ».

Le même écrit rappelle également à l'intéressée qu'elle sera convoquée pour un nouvel entretien d'évaluation conformément aux prescriptions de l'alinéa 4 du § 5 de l'article 59*quater.* Il est en outre accompagné d'une feuille d'information sur le déroulement ultérieur de la procédure.

Il apparaît ainsi que le directeur a parfaitement respecté les dispositions de l'alinéa 1er du § 5 de l'article 59*quater* dès lors qu'à l'issue de l'entretien d'évaluation, il a informé la chômeuse qu'il constatait que celle-ci n'avait pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, en même temps qu'il l'a invitée à souscrire le contrat d'activation prévu.

Il est même allé au-delà des exigences du texte réglementaire en ajoutant à l'information verbale de l'intéressée une information écrite, en y indiquant la référence précise à l'article de l'arrêté royal dont il fait application, en transmettant à l'intimée le rapport écrit du premier entretien et en indiquant que le constat effectué est basé sur les motifs figurant dans ce rapport.

Le premier juge semble reprocher au directeur de ne pas avoir expressément utilisé dans cet écrit les mots « *évaluation négative* ». Cette exigence formaliste n'est pas pertinente. Il ressort clairement du texte réglementaire que ce dont la personne au chômage doit être informée, c'est le constat qu'elle n'a pas fourni des efforts suffisants. C'est par voie de synonymie que le texte qualifie une telle constatation d' « *évaluation négative* ».

3. – <u>La nature juridique du constat</u>

Le litige pose la question de savoir si le constat du directeur en vertu de l'article 59*quater,* § 5, alinéa 1er, constitue une

décision administrative, et plus précisément un acte administratif au sens de l'article 1er de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Un tel acte, par essence, « *a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés* ». Le premier juge n'indique pas quels seraient les effets de droit que le constat concerné aurait pour but de produire.

En réalité, ce constat (que le texte réglementaire n'assimile à une décision ni directement ni indirectement) constitue, comme une convocation par exemple, un simple jalon dans le déroulement d'une procédure administrative qui vise, par paliers, à aider le chômeur à s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail. Le constat d'une évaluation négative n'a d'autre effet que de conduire le directeur à inviter le chômeur à souscrire un contrat par lequel il prend des engagements concrets.

Du reste, s'il s'agissait d'une véritable décision, celle-ci pourrait faire l'objet, dans les trois mois de sa notification, du recours judiciaire prévu par l'article 7, § 11, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Pareille procédure judiciaire interromprait ou suspendrait l'évolution normale de la procédure administrative, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi d'aider, avec constance, le chômeur à sa réinsertion sur le marché du travail.

Par surcroît, l'appelant ajoute que si le constat litigieux correspondait à une telle décision, cette dernière serait en l'espèce devenue définitive et ne pourrait plus être contestée, à défaut d'avoir été attaquée par l'intimée dans le délai imposé.

En réalité, c'est l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage, à l'origine du présent procès, qui constitue une décision administrative ayant pour but de produire des effets de droit. Cela étant, à l'occasion du recours dirigé contre cette décision et de l'examen du bien-fondé de cette dernière, il est permis d'apprécier la régularité du constat originairement effectué par le directeur.

4. – <u>La motivation du constat</u>

Dès lors que ce constat, dont le directeur doit informer la personne en chômage, n'est pas un acte administratif au sens de la loi du 29 juillet 1991, il n'est pas, comme tel, soumis aux prescriptions de cette loi concernant les impératifs de motivation formelle.

Néanmoins, quand le directeur informe par écrit la personne en chômage du constat qu'il a fait, il est opportun que cet écrit

soit motivé, et qu'il le soit correctement, en vertu des principes généraux de bonne administration.

Il est même permis, pour apprécier l'existence et la qualité de cette motivation, de s'inspirer par analogie des règles exprimées par la loi du 29 juillet 1991. Celle-ci dispose, en son article 3, que « *La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate* ».

En l'espèce, *mutatis mutandis,* ces exigences ont été rencontrées. D'abord, l'écrit du 6 août 2007 émanant du directeur mentionne l'article précis du texte réglementaire qui sert de base juridique au constat effectué. Ensuite, il indique que celui-ci repose sur les motifs figurant dans le rapport d'entretien, joint à l'écrit. Ce rapport contient les données de fait qui motivent le constat.

Le premier juge souligne quant à lui que ce rapport « *n'indique pas si l'évaluation est positive ou négative* » et « *ne comporte pas non plus de motivation permettant de découvrir et d'apprécier la teneur de cette évaluation* ».

En réalité, ce rapport contient, il faut le répéter, les éléments de fait qui motivent le constat d'efforts insuffisants de la part de l'intimée et il est évident que ces éléments justifient à l'évidence cette évaluation négative. Ainsi, pour s'en tenir à l'essentiel :

- sous la rubrique « *Projet professionnel* », le rapport renseigne simplement que l'intimée « *souhaite se qualifier suffisamment dans le domaine de la peinture en bâtiment* » et qu'elle « *a cherché un emploi de technicienne de surface en région liégeoise* »,

- sous la rubrique « *Etudes ou formations* », le rapport relève, en tout et pour tout, qu'elle « *s'est renseignée pour une formation en peinture en bâtiment (...)* », qu'elle a un « *rendez-vous pour une séance d'info organisée par le Forem (...)* » et qu'elle « *s'est renseignée au Fonds de formation de la construction (...)* »,

- sous la rubrique « *Recherches d'emploi* », le rapport indique que l'intimée « *déclare avoir postulé au Bois de l'Abbaye et au CHU* ».

Il est évident qu'un bilan aussi maigre, au regard d'une période d'évaluation de 98 mois de chômage, constitue une donnée de fait qui motive manifestement le constat que l'intéressée n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail.

Au demeurant, l'intimée elle-même n'a pas contesté, en son temps, le rapport d'entretien qu'elle a signé en présence d'un mandataire syndical, ni non plus le constat négatif motivé par ce rapport.

Des développements qui précèdent, il suit que le constat par le directeur du 6 août 2007 a été suffisamment motivé. En outre, l'intimée ne soutient pas que le contrat qu'elle a souscrit le même jour serait nul pour vice du consentement, de sorte que c'est en toute connaissance de cause qu'elle l'a signé. Elle ne querelle pas non plus le bien-fondé du constat négatif à l'issue du second entretien d'évaluation et la validité du nouveau contrat qu'elle a conclu. Toutes les conditions étaient de la sorte réunies pour justifier, conformément à l'article 59*quinquies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'exclusion du bénéfice des allocations d'attente pendant quatre mois.

L'appel est donc fondé.

POUR CES MOTIFS,

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

LA COUR, après en avoir délibéré et statuant contradictoirement,

Sur avis écrit conforme de Monsieur Philippe LAURENT, Premier avocat général honoraire et Magistrat suppléant,

REÇOIT l'appel, le déclare FONDE,

Réformant le jugement attaqué du 23 septembre 2010, sauf en ce qu'il reçoit l'action originaire et sauf en ce qui concerne la charge et la liquidation des dépens de la première instance,

Dit l'action originaire non fondée,

Confirme la décision notifiée le 30 juillet 2009 à l'intimée par le directeur du bureau du chômage de Liège,

Délaisse comme de droit à l'appelant les dépens de l'appel, liquidés au profit de l'intimée au montant de 145,78 € représentant l'indemnité de procédure, laquelle constitue une intervention forfaitaire dans les honoraires et frais de son avocat.

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

M. Jean-Claude GERMAIN, Conseiller présidant la chambre,
M. Philippe STIENON, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Paolo BASSI, Conseiller social au titre de travailleur salarié,

qui ont entendu les débats de la cause,

assistés de Mme Monique SCHUMACHER, Greffier,

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

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

le LUNDI VINGT-SEPT JUIN DEUX MILLE ONZE,

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