

**Etat social actif :  
Etat socialement plus actif ou Etat social réservé aux seuls actifs ?**

**L'activation du comportement de recherche d'emploi à l'aune des droits de l'Homme**

Les droits économiques et sociaux constituent un enjeu à la fois fondamental et difficile à appréhender dans une société où le débat sur les libertés publiques se déroule de plus en plus dans la sphère économique. La nécessité de lutter contre le chômage est généralement reconnue. Mais la question des chômeurs, elle, est traitée selon des voies administratives et au rythme des restrictions budgétaires jugées nécessaires au redressement des finances publiques. Ces voies, ce rythme sont ceux de l'Etat social actif – ils entrent en contradiction avec les droits économiques et sociaux fondamentaux consacrés par le droit interne et international.

Or, c'est le métier de la Ligue des droits de l'Homme d'observer, informer et interpeller les pouvoirs publics et les citoyens, en vue de stimuler une réflexion critique et d'esquisser des pistes de remédiation aux situations qui portent atteinte aux droits humains fondamentaux. Elle examine les initiatives législatives et veille à ce que les lois, les conventions et les pratiques qui garantissent les droits humains, soient respectées.

La Ligue des droits de l'Homme propose ici un argumentaire juridique à la fois technique et accessible qui, largement diffusé, devrait permettre aux personnes directement concernées par l'application du plan d'activation de construire leur défense en cas de litige avec les organismes chargés du contrôle. Ce document sera prochainement accessible sur le site [www.liguedh.be](http://www.liguedh.be).

Pour tout renseignement complémentaire à ce sujet ou sur les travaux de la Commission droits économiques et sociaux de la Ligue des droits de l'Homme, vous pouvez contacter François Lourtie (02/209.62.84 ou [flourtie@liguedh.be](mailto:flourtie@liguedh.be)).

## **Première partie : L'activation du comportement de recherche d'emploi**

### **I. Présentation générale et philosophie du projet**

L'Office national de l'emploi (ONEM) est l'organisme qui, en Belgique, gère l'assurance chômage et octroie les allocations de chômage. Aux termes de l'arrêté royal du 4 juillet 2004, entré en vigueur rétroactivement le 1er juillet 2004, le gouvernement belge a chargé l'ONEM d'une mission supplémentaire : *l'activation du comportement de recherche d'emploi*.<sup>1</sup>

Cette « activation » s'inscrit dans la logique de l'Etat social actif. La notion d'Etat social actif repose essentiellement sur l'égalisation des chances et l'affirmation des devoirs ; la participation et l'inclusion en sont le socle ; le rôle de l'Etat étant principalement celui de maximiser les chances de participation sociale. Dans ce contexte, le devoir de participation implique que lorsqu'on est responsable de son incapacité, on perd tout droit à une allocation compensatoire.

Tout questionnement approfondi sur la responsabilité collective dans la lutte contre l'exclusion est, par la responsabilisation de chacun pour une situation structurelle comme celle de sous-emploi, évité à peu de frais. La mise en oeuvre de ce concept dans les politiques sociales belges se caractérise par la mise en place de dispositifs contraignants et contrôlants pour ceux qui y sont soumis.

En matière d'assurance chômage, ce sont des incitants négatifs qui ont été choisis : sanctions et suspension des allocations, dans le but de stimuler la recherche de travail, l'acceptation d'un emploi et par conséquent la taux d'emploi. Ce choix emporte, outre le danger d'une inactivité plus élevée, du chômage caché et d'une pauvreté croissante, le risque de légitimer ou de systématiser des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux des individus.

L'Etat social actif s'avère en pratique moins le programme d'un Etat socialement plus actif que celui d'un Etat social réservé aux seuls actifs.

### **II. Présentation de l'arrêté royal du 4 juillet 2004**

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 modifie notamment les articles 6, 24, §1<sup>er</sup>, alinéa 3 et 58, §1<sup>er</sup>, alinéa 1 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et insère dans ce même arrêté les articles 59bis à 59decies.

Cet arrêté royal élargit considérablement les compétences du directeur du bureau de chômage en lui donnant la possibilité d'imposer au chômeur de mener une série d'actions concrètes relatives à la recherche d'un emploi et formalisées dans un contrat dont le non-respect peut mener à la suspension et à l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage.

---

<sup>1</sup> 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.

## Nouvelle mission de contrôle du chômeur dans le cadre de sa recherche d'emploi

L'arrêté royal du 4 juillet 2004 autorise le directeur du bureau de chômage à suivre « *le comportement de recherche active d'emploi du chômeur complet* » réunissant un certain nombre de conditions (article 59bis, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 inséré par l'arrêté royal du 4 juillet 2004)

- Premier entretien avec le directeur du bureau de chômage

Le directeur du bureau de chômage convoque le chômeur, après une certaine durée de chômage (de 15 à 21 mois), « *en vue d'évaluer les efforts que [le chômeur] a fournis pour s'insérer sur le marché du travail* » (article 59quater, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> inséré par l'AR du 4 juillet 2004). « *Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation, il est exclu du bénéfice des allocations (...)* » (article 59quater, §1<sup>er</sup>, alinéa 4). « *Lors de l'entretien, le directeur évalue les efforts fournis par le chômeur* » sur la base de différentes informations et en tenant compte de différents critères (article 59quater, §3)

Si le directeur estime « *que le chômeur a fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail* », ce dernier est reconvoqué 16 mois plus tard pour un deuxième entretien d'évaluation (article 59quater, §4).

« *Si le directeur constate que le chômeur n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail* », il impose au chômeur la souscription « *d'un contrat écrit dans lequel [ce dernier] s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants. (...). Les actions concrètes reprises dans le contrat (...) sont choisies par le directeur.* » Le chômeur qui refuse de signer ce contrat est exclu du bénéfice des allocations de chômage (article 59quater, §5).

- Deuxième entretien : évaluation du respect des engagements et premières sanctions éventuelles

Quatre mois plus tard, le chômeur qui a signé le contrat est convoqué pour un deuxième entretien « *en vue 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 précité* » (article 59quinquies, §1, alinéa 1<sup>er</sup>). A nouveau, le chômeur qui ne donne pas suite à la seconde convocation relative à cet entretien est exclu du bénéfice des allocations de chômage (article 59quinquies, §1, alinéa 4).

Si le directeur estime que le contrat a été respecté, le chômeur est reconvoqué 12 mois plus tard pour un troisième entretien d'évaluation (article 59quinquies, §4).

« Si le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit », les allocations de chômage sont réduites pendant 4 mois pour le chômeur ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé et supprimées pendant 2 ou 4 mois pour le chômeur ayant qualité de travailleur cohabitant. Le chômeur est en outre contraint de signer un nouveau contrat dont les termes sont fixés par le directeur (article 59quinquies, §§5 et 6).

- Troisième entretien : risque d'exclusion définitive du bénéfice des allocations de chômage

Quatre mois plus tard, le chômeur est convoqué pour un troisième entretien. Si le directeur estime que le second contrat a été respecté par le chômeur ou que celui-ci a fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail, le chômeur est reconvoqué 12 mois plus tard (article 56sexies, §4).

« Si le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit (...) ou qu'à défaut d'engagement il n'a pas fourni des efforts suffisants pour s'insérer sur le marché du travail », le chômeur « est exclu du bénéfice des allocations » (article 56sexies, §§5 et 6).

L'AR du 4 juillet 2004 prévoit une possibilité de recours, non suspensif, de la décision du directeur du bureau de chômage auprès de la Commission administrative nationale de l'Office national de l'emploi (article 59septies).

### III Les critiques opposables à l'arrêté royal

#### 5.1. Critiques générales

- *Le principe de l'activation du comportement de recherche : état social actif et contractualisation des droits sociaux (voy. la deuxième partie I.I. et II.II)*
- *L'absence de garanties quant au traitement de tous les recours dans un délai raisonnable (voy. la deuxième partie II.I)*
- *Le mécanisme de sanction conduisant à la privation d'allocations et l'effet non suspensif du recours*
- *La discrimination dont font l'objet les cohabitants et les jeunes travailleurs (voy. deuxième partie II.III)*
- *L'absence d'évaluation en temps utile*

Il faut en effet regretter que l'évaluation du dispositif mis en place par ce nouvel arrêté royal ne soit prévue qu'au terme de son application aux différents groupes de chômeurs (différentes tranches d'âge) et non de manière parallèle à son application progressive, catégorie par catégorie.

### 3.2. Critiques individualisées

La deuxième partie de ce document est consacrée arguments qui pourraient, en fonction du cas d'espèce, être invoqués par le demandeur d'emploi qui s'est vu appliquer l'arrêté royal susvisé (voy. infra). Les moyens proposés sont **directement tirés** des dispositions de l'arrêté royal (AR).

Bien entendu, ces griefs tirés de l'AR lui-même pourront être complétés par d'autres moyens pris de la violation d'autres dispositions. La Ligue des droits de l'homme a songé à quelques éléments sur lesquels il convient d'être particulièrement vigilant. Le cas échéant, ces éléments pourront appuyer l'un ou l'autre recours.

## IV La vigilance requise sur certains aspects

- *La bonne compréhension du dispositif mis en place*
- *L'accompagnement effectif des demandeurs d'emploi et l'affectation de budgets suffisants à cet accompagnement*
- *L'évaluation des « efforts suffisants » fournis par le demandeur d'emploi et le contenu du contrat (voy. également la deuxième partie II.II)*
  - Quels seront les modes de preuve admis ? Sera t-il tenu compte des ressources financières et de la situation personnelles concrètes du chômeur dans le cadre de cette évaluation des efforts suffisants ?
  - Respect des droits fondamentaux. Tant l'appréciation des efforts fournis par le chômeur que les modalités du contrat qui lui sera soumis devront nécessairement tenir compte des droits fondamentaux du chômeur concerné : protection de la vie privée et familiale, protection des données personnelles, conciliation vie privée et vie professionnelle
- *La protection des données personnelles dans le cadre de l'exécution de l'accord de coopération (voy. également la deuxième partie II.II)*
- *Le respect du droit au travail librement entrepris et le respect de la notion d'emploi convenable (voy également la deuxième partie II.II)*
- *L'effet « cascade » : de la privation de l'allocation de chômage à la privation du revenu minimum d'insertion*

La crainte est grande de voir se développer un mouvement dans lequel de plus en plus de personnes seraient privées d'allocation de chômage pour défaut de disponibilité sur le marché de l'emploi et, dans un second temps, du revenu d'intégration qui s'est aussi progressivement conditionné. A cet égard, la Ligue des droits de l'Homme renvoie à l'argumentaire développé par la Plate-forme « Stop chasse aux chômeurs » dont elle fait partie.

## Deuxième partie : Proposition d'argumentation à l'appui d'un recours

### I. Les critiques générales opposables à l'AR et qui pourraient être invoquées à l'appui de *tout* recours individuel

#### I.I. Un premier moyen opposable peut être pris de la violation de l'article 23 de la Constitution et des articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, combinés aux articles 10 et 11 de la Constitution

##### Constat

L'AR insère dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 les articles 59bis à 59decies, qui établissent une série de sanctions à l'égard du chômeur ne remplissant pas les conditions relatives à la procédure de recherche d'un emploi telles qu'établies par ces mêmes articles, la sanction ultime étant l'exclusion du bénéfice des allocations d'attente ou de chômage.

##### Objection

L'article 23 de la Constitution établit que :

*« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.*

*A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.*

*Ces droits comprennent notamment :*

*(...)*

*1° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.*

*(...). » ;*

L'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit que :

*« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. » ;*

L'article 11 de ce même Pacte prévoit que :

*« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. » ;*

L'arrêté royal du 25 novembre 1991 constitue une violation ou à tout le moins une régression dans la mise en œuvre de ces trois dispositions lues à travers les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils consacrent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, le droit à la sécurité sociale et le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.

L'arrêté royal du 25 novembre 1991 garantissait en effet, avant sa modification par l'AR du 4 juillet 2004 et l'insertion des articles 59bis à 59decies, une allocation d'attente ou de chômage à toute personne répondant aux conditions établies par cet arrêté.

Or, l'AR supprime le bénéfice des allocations d'attente ou de chômage pour les personnes suivantes.<sup>2</sup>

- le chômeur qui, « *sans motif valable* » et en l'absence de justification pour « *un motif admis par le directeur* » endéans les « *trois jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence* », « *ne donne pas suite à la seconde convocation* » par le directeur du bureau de chômage et relative à l' « *entretien au bureau de chômage en vue d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail* » (article 59quater, §1<sup>er</sup> inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le chômeur « *qui ne donne pas suite au courrier* » l'invitant à « *se présenter à nouveau au bureau de chômage en vue de souscrire [le] contrat* » « *dans lequel il s'engage à mener des actions concrètes [de recherche d'un emploi]* », lorsque ce chômeur a refusé de « *souscrire le contrat* » en question ou lorsqu'il a souhaité « *disposer d'un délai de réflexion avant de signer le contrat qui lui est proposé* » (article 59quater, §5, alinéa 6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le chômeur « *qui donne suite au courrier* » l'invitant à « *se présenter à nouveau au bureau de chômage en vue de signer [le] contrat* » « *dans lequel il s'engage à mener des actions concrètes [de recherche d'un emploi]* », lorsque ce chômeur a refusé de souscrire le contrat en question ou « *persiste dans son refus de souscrire le contrat* » (article 59quater, §5, alinéa 7 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le chômeur qui a souscrit un contrat écrit et qui, « *sans motif valable* » et en l'absence de justification pour « *un motif admis par le directeur* » endéans « *les trois jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence* », « *ne donne pas suite à la seconde convocation* » relative « *à un deuxième entretien au bureau de chômage en vue d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail* » (article 59quinquies, §1<sup>er</sup>, alinéa 4 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le chômeur qui « *n'a pas respecté l'engagement souscrit dans [le] contrat écrit visé à l'article 59quater, §5qui ne donne pas suite au courrier* » le convoquant au bureau de chômage en vue de « *souscrire un nouveau contrat écrit* » « *ou qui refuse de souscrire [ce deuxième] contrat* » (article 59quinquies, §5, alinéa 6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004);

---

<sup>2</sup> Le cas échéant, indiquer le cas dans lequel se trouve le chômeur auteur du recours.

- le chômeur qui, « *sans motif valable* » et en l'absence de justification « *pour un motif admis par le directeur* » endéans les « *trois jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence* », « *ne donne pas suite à la seconde convocation* » relative à un troisième entretien au bureau de chômage (article 59*sexies*, §1<sup>er</sup>, alinéa 3 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et les chômeurs visés à l'article 59*sexies*, §6, 2° et 3°, qui ne respectent pas « *l'engagement souscrit dans le [deuxième] contrat écrit* » ou qui font des « *efforts insuffisants pour s'insérer sur le marché du travail* » (article 59*sexies*, §6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;

L'AR du 4 juillet 2004 **supprime** temporairement le bénéfice des allocations de chômage pour les personnes suivantes :<sup>3</sup>

- le chômeur qui a souscrit un contrat écrit et dont l'évaluation par le directeur est négative (article 59*quinquies*, §5, alinéa 5 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;
- le jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et le chômeur qui a la qualité de travailleur cohabitant (article 59*quinquies*, §6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004) ;

L'AR du 4 juillet 2004 **réduit** temporairement le montant des allocations de chômage pour les personnes suivantes :

- le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge d'enfants ou de travailleur isolé lorsqu'il se trouve dans la situation visée par l'article 59*quinquies*, §6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004 ;
- le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge d'enfants ou de travailleur isolé lorsqu'il se trouve dans la situation visée par l'article 59*sexies*, §6 inséré par l'AR du 4 juillet 2004 ;

### Conclusion

L'AR viole en ce sens l'article 23 de la Constitution, dont l'alinéa premier consacre le principe du respect de la dignité humaine et contient des effets directs, et dont l'alinéa 3, 2°, qui consacre le droit à l'aide sociale, comporte à tout le moins des effets de *standstill* ;

L'AR viole en ce sens les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacrent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, ainsi qu'à une amélioration constante des conditions d'existence ; que ces dispositions comportent à tout le moins des effets de *standstill* ;

En effet, tant la Cour d'arbitrage (C.A., 7 mai 1992, arrêt n° 33/92, *M.B.*, 4 juin 1992) que le Conseil d'Etat (C.E., 6 septembre 1989, *M'Feddal et crts*, n° 32.989, *J.L.M.B.*, 1989, p. 1304) reconnaissent aux dispositions du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels des effets de *standstill* ; qu'en vertu de cet effet de *standstill*, toute autorité

---

<sup>3</sup> Idem.



administrative ou législative de la Belgique ne peut prendre des actes administratifs ou législatifs qui iraient en recul par rapport aux objectifs déclarés dans la convention internationale non directement applicable (R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Story Scientia, 1994, p. 190-191) ;

La Cour de Cassation paratège cette jurisprudence et s'est déjà prononcée dans le sens suivant (Cass., 20 décembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 392) :

*« Attendu que, d'autre part, aux termes de l'article 13, alinéa 2, b, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'enseignement secondaire doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ; qu'aux termes de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du même Pacte, chacun des Etats parties au Pacte s'engage à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans ledit pacte ; que l'article 13, alinéa 2, b, du pacte ne produit donc pas d'effets immédiats et n'engendre pas dans le chef des justiciables des droits individuels que les juridictions nationales devraient sauvegarder ;*

*Attendu que le jugement considère, certes, que le premier demandeur ne pouvait rétrograder, sans violer le Pacte ; que, cependant, une législation antérieure à l'entrée en vigueur du pacte en Belgique contenait déjà des dispositions analogues aux dispositions litigieuses, de sorte que le législateur, en adoptant la loi du 21 juin 1985, n'a pas instauré une législation moins conforme au Pacte que la législation antérieure à l'entrée en vigueur de celui-ci (...). » (la partie requérante souligne)*

**Conclusion :** Les sanctions mises en place par l'AR amènent incontestablement, tant dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution que des articles 9 et 11 du Pacte une régression manifeste et évidente de la situation du chômeur. L'AR du 4 juillet 2004 viole dès lors les effets de *standstill* de ces dispositions.

## **II. Les critiques individualisées opposables à l'AR et qui pourraient être invoquées à l'appui de tout recours**

### **II.1. Dépassement du délai raisonnable**

**Un moyen pourrait être pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.**

#### Constat

L'arrêté royal du 4 juillet 2004 ne prévoit pas de délai raisonnable endéans lequel la Commission administrative nationale de l'Office national de l'emploi doit statuer sur le recours introduit par le chômeur contre la décision d'exclusion ou de réduction du bénéfice de ses allocations d'attente ou de chômage prise par le directeur du bureau de chômage.

L'article 2 de l'arrêté royal, modifiant l'article 7, §8 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 remplacé par l'arrêté royal du 31 décembre 1991 et modifié par l'arrêté royal du 8 mars 1994, remplace la première phrase de l'alinéa premier comme suit :

*« La commission ne peut délibérer valablement sur un recours introduit sur base de l'article 59septies ou 82, §2 que si les deux chambres sont composées de la même manière. »*

Cet article prévoit également l'insertion d'un nouvel alinéa entre le troisième et le quatrième alinéa :

*« Lorsqu'en raison de l'absence des membres représentant les organisations de travailleurs, la commission ne peut statuer sur les recours introduits sur base de l'article 59septies, l'examen de ces recours est reporté à une séance ultérieure au cours de laquelle la commission statue sur les recours introduits même en l'absence des membres représentant les organisations des employeurs ou des membres représentant les organisations des travailleurs. »*

L'article 5 de l'arrêté royal introduit dans le même arrêté du 25 novembre 1991 les articles 59bis à decies, dont l'article 59septies qui prévoit dans son paragraphe premier :

*« Dans le mois qui suit la réception de la décision visée à l'article 59sexies §7, le chômeur peut introduire un recours administratif auprès de la Commission administrative nationale.*

*(...)*

*L'introduction d'un recours administratif n'a pas d'effet suspensif sur le déroulement ultérieur de la procédure de suivi. »*

Ce même article 59septies précise dans son troisième paragraphe :

*« La commission est tenue de statuer sur le recours administratif dans les deux mois qui suivent sa réception (...).*

*(...)*

*Le délai de deux mois (...) est suspendu pendant la période durant laquelle la commission est, conformément à l'article 7 §8 alinéa 4, dans l'impossibilité de statuer sur le recours introduit, en raison de l'absence des membres représentant les organisations interprofessionnelles représentatives des employeurs ou des membres représentant les organisations interprofessionnelles représentatives des travailleurs. »*

### Objection n°1

La lecture combinée des articles 2 et 5 de l'arrêté royal ne permet pas d'établir que le recours introduit par le chômeur auprès de la Commission administrative nationale contre une décision d'exclusion ou de réduction du bénéfice des allocations d'attente ou de chômage sera traité *en toutes circonstances* dans un délai raisonnable.

### Par qui cette objection pourrait-elle être opposée ?

Ce moyen pourrait être invoqué dans le cas précis développé ci-dessous, mais également dans toute hypothèse dans laquelle le traitement du recours dans un délai raisonnable n'aurait pas eu lieu. A cet égard, le caractère non suspensif du recours et la nature des droits en jeu sont autant de facteurs qui exigent un traitement particulièrement rapide du recours.

L'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> de l'arrêté royal prévoit que la Commission administrative nationale ne pourra délibérer valablement que si les « *deux chambres sont composées de la même*

*manière* » ; que la terminologie « *de la même manière* » n'est pas claire et ne permet pas de déterminer, en l'absence notamment de préambule dans l'arrêté royal, dans quelles circonstances précises il sera considéré que la Commission est à même de délibérer valablement.

Il ressort des dispositions précitées qu'aucun délai ne s'impose à la Commission administrative nationale pour statuer sur le recours introduit par le chômeur dont les allocations ont été réduites ou suspendues dans l'hypothèse où l'une des chambres de cette Commission est privée d'un représentant des organisations des travailleurs ou des employeurs.

Que cette situation est d'autant plus préjudiciable au requérant que son recours devant la Commission administrative nationale n'est pas suspensif et qu'il est privé de moyens de subsistance vitaux pendant la période d'examen de son recours.

**L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme** énonce en son paragraphe premier :

*« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...). »*

La Cour européenne des droits de l'homme « *rappelle que l'article 6 par. 1 [de la Convention] joue dès lors que l'action a un objet 'patrimonial' et se fonde sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux (arrêt Editions Periscope c. France du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, par. 40) ou que son issue est 'déterminante pour des droits et obligations de caractère privé' (arrêt H. c. France du 24 octobre 1989, série A n° 162-A, p. 20, par. 47) » (C.E.D.H., *Ortenberg c. Autriche*, 25 novembre 1994, série A n° 295-B, §28; voy. aussi C.E.D.H., *König c. Allemagne*, 28 juin 1978, A. 27, G.A., n° 13, §90).*

La Cour européenne des droits de l'homme a étendu l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à des contestations portant sur le paiement d'allocations sociales (C.E.D.H., *Feldbrugge c. Pays-Bas*, 29 mai 1986, A99) ou de cotisations sociales (C.E.D.H., *Schouten et Meldrum c. Pays-Bas*, 9 décembre 1994, A304).

Il incombe à l'Etat de faire en sorte que ses juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (C.E.D.H., *Vocaturo c. Italie*, 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 32, §17).

C'est d'autant plus le cas dans les litiges portant sur les moyens de subsistance, ainsi que le montre le raisonnement adopté par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de litiges du travail (C.E.D.H., *Julien c. France*, 8 avril 2003 ; voy. également *Obermeier c. Autriche*, 28 juin 1990, série A n° 179, p. 23, §72 ; *Buchholz c. Allemagne*, 6 mai 1981, série A n° 42, p. 16, §§ 50 et 52).

La célérité particulière requise dans ce type de dossiers est liée au fait que la décision de licenciement contestée ou la demande d'indemnisation entraîne une perte des moyens

d'existence pour le requérant ; que c'est précisément cette situation qui est visée lorsque le chômeur se voit exclure du bénéfice des allocations de chômage.

#### Conclusion de l'Objection n°1

L'AR du 4 juillet 2004 viole, partant, l'article 6, §1 de la Convention européenne des droits de l'homme car il ne permet pas de garantir que le recours introduit par le chômeur ou le jeune en période d'attente auprès de la Commission administrative nationale contre une décision du directeur du bureau de chômage supprimant ou réduisant ses allocations de chômage ou d'attente soit traité dans un délai raisonnable.

#### Objection n°2

Cette absence de délai visée par l'article 59septies, §3, alinéa 2 est susceptible de provoquer le traitement différent de deux requérants qui sont exactement dans la même situation.

#### Par qui pourrait –elle être opposées ?

Cette seconde objection peut donc être opposée par un chômeur dont le recours n'aurait pas été traité dans un délai raisonnable précisément du fait de cette absence de délai dans lequel la Commission nationale doit statuer.

#### Constat

L'AR du 4 juillet 2004 établit une discrimination entre, d'une part, le chômeur qui introduit un recours contre une décision du directeur du bureau de chômage supprimant ou réduisant ses allocations de ses chômages auprès de la Commission administrative nationale « tenue de statuer sur le recours administratif dans les deux mois qui suivent sa réception » en application de l'article 59septies, §3, alinéa 1<sup>er</sup> inséré par l'AR du 4 juillet 2004 et, d'autre part, le chômeur qui introduit un recours contre une décision du directeur du bureau de chômage supprimant ou réduisant ses allocations de ses chômages auprès de la Commission administrative nationale qui n'est pas tenue de statuer sur le recours administratif endéans les deux mois qui suivent sa réception en application de l'article 59septies, §3, alinéa 2 inséré par l'AR du 4 juillet 2004.

#### Moyen

Les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution impliquent que deux personnes qui se trouvent dans la même situation ne peuvent être traitées différemment que pour autant que cette distinction soit objective et raisonnable et que le moyen utilisé soit proportionnel à l'objectif poursuivi (C.A., arrêt 63/2003, 14 mai 2003 ; voy. aussi C.A., arrêt 27/2002, 30 janvier 2002).

Aucun motif objectif et raisonnable ne justifie que le délai endéans lequel la Commission nationale administrative doit statuer sur le recours administratif introduit par le chômeur ne soit dans un cas de deux mois (article 59septies, §3, alinéa 1<sup>er</sup>) et dans un autre cas plus long (article 59septies, §3, alinéa 2) ;

Le but de l'article 59septies, §3 inséré par l'arrêt attaqué est de garantir que la Commission administrative nationale statue endéans un délai déterminé sur le recours administratif

introduit par le chômeur ; que la partie requérante rappelle par ailleurs qu'elle a démontré dans le deuxième moyen, première branche, que cet objectif n'est pas rencontré ;

Le traitement distinct au niveau du délai endéans lequel la Commission administrative nationale doit statuer a des conséquences extrêmement importantes sur la situation patrimoniale du chômeur, compte tenu du fait que l'introduction du recours administratif n'a pas d'effet suspensif sur la décision du directeur du bureau de chômage supprimant ou réduisant les allocations de chômage ;

Le fait que l'impossibilité de la Commission « *de statuer sur le recours introduit, en raison de l'absence des membres représentant les organisations interprofessionnelles représentatives des employeurs ou des membres représentants les organisations interprofessionnelles représentatives des travailleurs* » justifie un délai supérieur à deux mois et non précisé par l'AR du 4 juillet 2004, constitue un moyen manifestement disproportionné pour atteindre l'objectif décrit ci-dessus ; qu'en effet ce même objectif pourrait être atteint en déterminant que la Commission est tenue de statuer dans tous les cas dans un délai de deux mois suivant la réception du recours administratif ;

#### Conclusion de l'Objection n°2

L'AR du 4 juillet 2004 établit dès lors une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, le chômeur qui introduit un recours contre une décision du directeur du bureau de chômage supprimant ou réduisant l'allocation de chômage auprès de la Commission administrative nationale « *tenue de statuer sur le recours administratif dans les deux mois qui suivent sa réception* » en application de l'article 59septies, §3, alinéa 1<sup>er</sup> inséré par l'AR du 4 juillet 2004 et, d'autre part, le chômeur qui introduit ce même recours contre cette même décision auprès de la Commission administrative nationale qui n'est pas tenue de statuer sur le recours administratif endéans les deux mois qui suivent sa réception en application de l'article 59septies, §3, alinéa 2 inséré par l'AR du 4 juillet 2004 .

### **II.I. La conclusion et l'exécution du contrat**

#### **Un autre moyen opposable pourrait être pris de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 1134 du Code civil,**

##### Par qui ce moyen pourrait – il être opposé ?

Ce moyen pourrait être opposé par tout chômeur qui rencontrerait des difficultés tant relativement à la conclusion (définition des actions à entreprendre etc.) qu'à l'exécution et l'appréciation qui serait faite de l'exécution donnée au contrat.

##### Constat

L'AR du 4 juillet 2004 impose la conclusion d'un contrat écrit au demandeur d'emploi remplissant les conditions visées à l'article 59bis, 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

L'article 59quater, §5, alinéa 1<sup>er</sup> prévoit en effet que :

*« (...) Le chômeur est en outre invité à souscrire un contrat écrit dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants. (...) »*

*Les actions concrètes reprises dans le contrat visé (...) sont choisies par le directeur, en tenant compte de la situation spécifique du chômeur et des critères de l'emploi convenable existants, dans une liste modèle d'actions obligatoires ou facultatives, établie par le Ministre, après avis du Comité de gestion.*

*Le contrat est établi en deux exemplaires, datés et signés par le directeur et le chômeur. (...) » ;*

Les articles 59quinquies, §5, alinéa 1<sup>er</sup> prévoit la conclusion d'un nouveau contrat dans l'hypothèse suivante :

*« Si le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quater, §5, il informe le chômeur de cette évaluation négative, immédiatement à l'issue de l'entretien d'évaluation ou au plus dans les 10 jours ouvrables qui suivent l'entretien. Le chômeur est en outre invité à souscrire un nouveau contrat écrit dans lequel il s'engage à mener les actions concrètes qui sont attendues de lui au cours des mois suivants.*

*Les actions concrètes reprises dans le contrat visé (...) sont choisies par le directeur, en tenant compte de la situation spécifique du chômeur et des critères de l'emploi convenable existants, dans une liste modèle d'actions obligatoires ou facultatives, établie par le Ministre, après avis du Comité de gestion.*

*Le contrat est établi en deux exemplaires, datés et signés par le directeur et le chômeur. (...) » ;*

L'AR du 4 juillet 2004 prévoit la suspension ou l'exclusion du bénéfice des allocations d'attente ou de chômage à l'encontre du chômeur qui refuse de signer le contrat écrit ;

En effet, l'article 59quater, §5, alinéas 5 et 6 prévoit que :

*« Si le chômeur ne donne pas suite au courrier [l'invitant à prendre contact avec le bureau de chômage en vue de souscrire ledit contrat], il est exclu du bénéfice des allocations conformément aux dispositions de l'article 70.*

*Si le chômeur donne suite au courrier [en question] mais refuse ou persiste dans son refus de souscrire le contrat [visé], il est assimilé à un chômeur dont le directeur constate, à l'issue du deuxième entretien visé à l'article 59quinquies, qu'il n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quater, §5. » ;*

L'article 59quinquies, §5, alinéa 5 prévoit que :

*« Le chômeur qui souscrit le contrat visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> fait en outre l'objet d'une mesure temporaire de privation des allocations conformément aux dispositions des §§6 et 7. » ;*

### Objection

Tout arrêté royal doit être compatible avec la norme supérieure, en ce compris la loi (Cass., 4 septembre 1995, *Pas.*, I, 1995, p. 752-756, n° 360, concl. Ministère public ; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Story Scientia, 1994, p. 109-110) ;

L'article 1134 du Code civil prévoit que :

*« Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.*

*Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, pour les causes que la loi autorise.*

*Elles doivent être exécutées de bonne foi. » ;*

Cette disposition du Code civil établit le principe de la liberté contractuelle, consacré par une jurisprudence abondante ;

Le contrat administratif peut être défini comme un contrat conclu par une personne publique avec d'autres personnes de droit public ou de droit privé et exprimant la puissance publique de l'administration (P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations*, 1991-1992/4, p. 37) ; que le contrat imposé au chômeur par l'AR du 4 juillet 2004 tombe manifestement dans le champ d'application de cette définition ;

Les règles de droit privé, en ce compris l'article 1134 du Code civil, peuvent régir à titre supplétif les conventions à caractère administratif (P. VAN OMMESLAGHE, *op. cit.* et P. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, De Boeck, Bruxelles, 2002, pp. 115-120) ; que le Conseil d'Etat a clairement reconnu qu'un arrêté royal pouvait violer le principe de la liberté contractuelle et l'article 1134 du Code civil (C.E., 28 juin 2002, *Baltus c. Etat belge*, n° 108.632) ;

Ce principe de la liberté contractuelle n'est pas absolu et qu'il peut souffrir de tempéraments pour autant que l'acte administratif limitant ce principe ne fût pas disproportionné au nom de l'objectif poursuivi par l'administration ; que le Conseil d'Etat établit en effet dans ce même arrêt n° 108.632 que *« le requérant ne paraît pas établir que la limitation qu'apporte l'arrêté royal contesté à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté de contracter, qui ne revêtent ni l'une ni l'autre un caractère absolu, serait excessive eu égard à l'objectif de sécurité sanitaire poursuivi. »* (C.E., arrêt cité, pp. 13-14) ;

Il convient donc d'examiner en l'espèce si le contrat prévu par l'AR du 4 juillet 2004 et imposé au chômeur *« serait excessif eu égard à l'objectif »* de *« réglementation du chômage »* poursuivi par l'AR du 4 juillet 2004 ;

Il y a lieu de rappeler que les articles 59<sup>quater</sup>, §5, alinéa 1<sup>er</sup> et 59<sup>quinquies</sup>, §5, alinéa 1<sup>er</sup> précisent que :

*« Les actions concrètes reprises dans le contrat visé (...) sont choisies par le directeur, en tenant compte de la situation spécifique du chômeur et des critères de l'emploi convenable existants, dans une liste modèle d'actions obligatoires ou facultatives, établie par le Ministre, après avis du Comité de gestion. »* (la partie requérante souligne) ;

L'AR du 4 juillet 2004 porte atteinte au principe de la liberté contractuelle tant au niveau de la conclusion du contrat que de son exécution ;

Le chômeur est en effet contraint de signer un contrat dont aucune des actions ou modalités ne sont fixées par lui ; que les sanctions, en cas de refus de signer ce contrat écrit, sont extrêmement lourdes dans la mesure où elles aboutissent à l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage ; que le non-respect de l'exécution de ce contrat aboutit lui aussi à l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage ;

Seul le directeur du bureau de chômage évalue si le chômeur respecte ou non les modalités du contrat sur base des informations visées à l'article 59<sup>quater</sup>, §3, alinéa 1<sup>er</sup> inséré par l'AR du 4 juillet 2004 ; que l'article 59<sup>quater</sup>, §3, alinéa 3 prévoit que :

*« Dans son évaluation des efforts fournis par le chômeur, le directeur tient compte notamment de l'âge du chômeur, de son niveau de formation, de ses aptitudes, de sa situation sociale et familiale, de ses possibilités de déplacement et d'éventuels éléments de discrimination. Il tient compte également de la situation du marché de l'emploi dans la sous-région où le chômeur a sa résidence principale. (...) »*

Les critères permettant cette évaluation sont non exhaustifs et subjectifs ;

L'objectif de l'AR du 4 juillet 2004 est, d'une part, de contraindre les chômeurs à chercher un emploi et, d'autre part, de sanctionner les chômeurs qui ne feraient pas d'efforts de recherche suffisants ; qu'en effet la déclaration du Gouvernement mentionne dans ce cadre « (...) *un accompagnement individuel du chômeur, l'élaboration d'un parcours adapté pour décrocher un emploi, un parcours qui devra être scrupuleusement suivi si le chômeur souhaite conserver son droit à une allocation* » (Déclaration de Gouvernement faite par M. Guy Verhofstadt, Premier Ministre, devant la Chambre des Représentants, 14 juillet 2003) ; que ce premier objectif de recherche d'un emploi par les chômeurs peut être rencontré par d'autres mesures moins attentatoires aux principes de l'autonomie de la volonté et de la liberté contractuelle ; qu'en effet ce contrat peut être remplacé par d'autres outils visant, eux, à encourager de manière constructive et non-contraignante le chômeur à chercher un emploi ; que de telles mesures existent ;

Les articles 80 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 établissaient déjà les mécanismes de contrôle des chômeurs et les conditions dans lesquelles ils perdent le bénéfice aux allocations de chômage ; que ces dispositions poursuivaient dès lors le deuxième objectif de l'arrêté attaqué, à savoir la lutte contre les abus ; que le rapport annuel 2003 de l'Office national de l'emploi précise en effet que 32.227 décisions administratives (avertissement ou exclusion du bénéfice des allocations de chômage) ont été prononcées en 2003, dont 8.359 décisions de suspension du droit aux allocations pour cause de chômage de longue durée et fondées sur l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (O.N.E.M., « Les activités des services Litiges », rapport annuel 2003) ;

Aucune étude sérieuse n'a établi le pourcentage de chômeurs bénéficiant des allocations de chômage alors qu'ils n'en auraient pas droit en vertu des articles 80 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;



La Belgique comptait en avril 2004 543.599 chômeurs ; que ce nombre est en augmentation de 86.991 unités par rapport à avril 2000 ; que le Conseil supérieur de l'emploi faisait état d'une perte de 19.000 emplois au cours du premier semestre 2003 (Conseil supérieur de l'emploi, rapport 2004) ; que ces tendances démontrent à suffisance l'ineffectivité de l'imposition, dans le chef du chômeur, d'un contrat le forçant à rechercher un emploi ; que le problème du manque d'emplois unanimement constaté ne peut être créé que par la création d'emplois ; que l'intensification des recherches d'un emploi sous la contrainte ne résout en rien le problème de la pénurie d'emplois ; qu'aucune étude sérieuse ne démontre par ailleurs les conséquences positives de l'existence d'un contrat imposé au chômeur sur la recherche d'un emploi ;

Il existe certes des pénuries de main d'œuvre sur le marché de l'emploi « *pour certaines catégories de travailleurs hautement qualifiés et aussi pour des métiers destinés aux peu qualifiés. Pour les premiers, l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi, due à une mauvaise formation et à un manque de qualification et d'expérience de travail utile, en est la cause. Pour les seconds, les motifs sont les conditions de travail défavorables, les bas salaires et les horaires de travail difficile* » (O.N.E.M., « Le contexte économique et le marché intérieur de l'emploi », rapport annuel 2003) ; que ce constat démontre une fois de plus que l'imposition d'un contrat dans le cadre de la recherche d'un emploi ne constitue en aucune manière le moyen approprié pour atteindre l'objectif de stimulation dans la recherche d'emplois ;

Le moyen utilisé par l'AR du 4 juillet 2004, à savoir l'imposition d'un contrat accompagné de sanctions, est manifestement totalement inadapté pour rencontrer l'objectif poursuivi ;

Il faut rappeler, comme il a été exposé au premier moyen, que l'objectif de l'arrêté viole l'article 23 de la Constitution et les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les effets de *standstill* qui en découlent ; que l'AR du 4 juillet 2004 sanctionnera dans la grande majorité des cas des chômeurs pour un problème dont ils ne sont pas responsables, à savoir le manque d'emplois ;

#### Conclusion

L'Ar du 4 juillet 2004 viole les principes de l'autonomie de la volonté et de la liberté contractuelle du chômeur parce qu'il impose la conclusion d'un contrat à ce dernier, ainsi que la suspension ou l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage en cas de refus de contracter ou de non-exécution du contrat, alors qu'il existe d'autres mesures moins attentatoires à ces principes et des outils plus efficaces pour rencontrer l'objectif poursuivi.

#### Remarque :

Il importe par ailleurs d'être particulièrement attentif (et ne csa de villation à appuyer un recours sur ces éléments) à :

- *L'évaluation des « efforts suffisants » fournis par le demandeur d'emploi*
- Quels seront les modes de preuve admis ? Sera t-il tenu compte des ressources financières et de la situation personnelles concrètes du chômeur dans le cadre de cette évaluation des efforts suffisants ?

- respect des droits fondamentaux. Tant l'appréciation des efforts fournis par le chômeur que les modalités du contrat qui lui sera soumis devront nécessairement tenir compte des droits fondamentaux du chômeur concerné : protection de la vie privée et familiale, protection des données personnelles, conciliation vie privée et vie professionnelle
- *La protection des données personnelles dans le cadre de l'exécution de l'accord de coopération*  
Certaines données qui entrent en ligne de compte dans l'appréciation des efforts suffisants du chômeur proviendront d'autres instances. Il importe que toutes les règles en matière de protection des données soient respectées à l'égard.
- *Le respect du droit au travail librement entrepris et le respect de la notion d'emploi convenable*  
Le cas échéant, s'il est porté atteinte à ces droits dans le cadre du « contrat », il conviendra de les invoquer à l'appui d'un recours.

### **II.III Discrimination dans l'application des sanctions**

**Un autre moyen opposable pourrait être pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.**

Par qui ce moyen pourrait-il être invoqué ?

Ce moyen pourrait être invoqué par le chômeur cohabitant qui se voit appliquer l'une ou l'autre sanction prévue par l'AR.

Objection n°1

L'AR du 4 juillet 2004 établit une discrimination au niveau des sanctions entre, d'une part, le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, qui a souscrit un contrat écrit dont l'évaluation a été jugée négative et qui souscrit un nouveau contrat écrit et, d'autre part, ce chômeur réunissant les mêmes conditions mais qui a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, §2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;

Constat

L'article 59quinquies, §5, alinéa 5 prévoit en effet que :

*« Le chômeur qui souscrit le contrat écrit visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> fait en outre l'objet d'une mesure temporaire de privation des allocations conformément aux dispositions des §§6 et 7.*

*(...). »*

L'article 59quinquies, §6 prévoit que :

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

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

*1° bénéficie, pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, de l'allocation réduite visée à l'article 130bis, s'il a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, §1<sup>er</sup> ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, §2 ;  
2° est exclu du bénéfice des allocations pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, s'il a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, §3.*

*Par dérogation à l'alinéa 2, 2°, l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage est limitée à une période de 2 mois, calculés de date à date, si le chômeur établit que les revenus annuels nets imposables de son ménage, abstraction faite des allocations de chômage dont il bénéficie, ne dépassent pas 15.784,42 EUR, majorés de 631,39 EUR par personne à charge. »*

L'article 59quinquies, §6 prévoit dès lors une sanction différente, lorsque « *le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quater, §5* » (article 59quinquies, §5, alinéa 1<sup>er</sup>), selon que la chômeur a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, d'une part, ou selon qu'il a la qualité de travailleur cohabitant ; que les deux premières catégories de chômeurs font en effet l'objet d'une réduction de l'allocation de chômage, tandis que la dernière catégorie fait l'objet d'une exclusion totale du bénéfice des allocations de chômage ;

L'article 59sexies, §§5 et 6 prévoit des sanctions similaires selon les mêmes modalités ;

L'article 110 de l'arrêté royal de 25 novembre 1991 définit ces catégories de travailleur ayant charge de famille, de travailleur isolé et de travailleur cohabitant comme suit :

*« § 1. Par travailleur ayant charge de famille, il faut entendre le travailleur qui:*

*1° cohabite avec un conjoint ne disposant ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement; dans ce cas il n'est pas tenu compte de l'existence éventuelle de revenus d'autres personnes avec lesquelles le travailleur cohabite;*

*2° ne cohabite pas avec un conjoint mais cohabite exclusivement avec:*

*a) un ou plusieurs enfants, à condition qu'il puisse prétendre pour au moins un de ceux-ci aux allocations familiales ou qu'aucun de ceux-ci ne dispose de revenus professionnels ou de revenus de remplacement;*

*b) un ou plusieurs enfants et d'autres parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, à condition qu'il puisse prétendre aux allocations familiales pour au moins un de ces enfants et que les autres parents ou alliés ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement;*

*c) un ou plusieurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus qui ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement;*

*3° habite seul et paie de manière effective une pension alimentaire :*

*a) sur la base d'une décision judiciaire;*

*b) sur la base d'un acte notarié dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel ou d'une séparation de corps;*

*c) sur la base d'un acte notarié au profit de son enfant, soit à la personne qui exerce l'autorité parentale, soit à l'enfant majeur, si l'état de besoin subsiste.*

*4° habite seul et dont le conjoint a été autorisé, en application de l'article 221 du Code civil, à percevoir des sommes dues par des tiers;*

*5° est visé à l'article 28, § 3;*

*6° a droit à une indemnité complémentaire à charge de son précédent employeur sur base de l'article 9 de la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipe comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit, rendue obligatoire par arrêté royal du 10 mai 1990, pendant la période de cinq ans durant laquelle il a droit à cet avantage.*

*7° le 7 novembre 2001 était lié par un contrat de travail avec l'entreprise SABENA SA, qui est né au cours de l'année 1953 et qui ne prétend pas à la prime de compensation prévue dans le plan social SABENA conclu le 8 novembre 2001, et ce jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 55 ans ;*

*Pour l'application de l'alinéa 1er, 1° et 2° est assimilée au conjoint, la personne avec laquelle le travailleur forme un ménage de fait et qui est à sa charge financièrement, pour autant que cette personne ne soit ni un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclus, ni un enfant pour lequel le travailleur ou un autre membre de la famille peut prétendre aux allocations familiales.*

*Pour l'application de l'alinéa 1er, 2° et du deuxième alinéa, les parents d'accueil du chômeur sont assimilés à ses parents.*

*Pour l'application de l'alinéa 1er, 2°, il est fait abstraction d'éventuelles autres personnes, avec lesquelles le chômeur cohabite, lorsque ces personnes ne disposent ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement.*

*§ 2. Par travailleur isolé, il faut entendre le travailleur qui habite seul, à l'exception du travailleur visé au § 1er, 3° à 6°.*

*§ 3. Par travailleur cohabitant, il faut entendre le travailleur qui n'est visé ni au § 1er, ni au § 2. » (la partie requérante souligne)*

### Moyen

*« [l]es règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il*

*n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.* » (C.A., arrêt 63/2003, 14 mai 2003 ; voy. aussi C.A., arrêt 27/2002, 30 janvier 2002) ;

Aucun motif raisonnable ne justifie que les allocations de chômage du chômeur ayant la qualité de travailleur cohabitant soient supprimées alors que celles du chômeur ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé sont réduites ;

Le but de l'arrêt attaqué, dont la partie requérante conteste par ailleurs la constitutionnalité (voir *supra*, premier moyen), est notamment de sanctionner le chômeur qui a fait l'objet d'une évaluation négative dans le cadre du contrat écrit qu'il s'est vu imposer ;

Les effets du traitement distinct au niveau de la sanction sont gravissimes dans la mesure où le chômeur qualifié de travailleur cohabitant perd la totalité de ses allocations de chômage ;

Le chômeur ayant la qualité de travailleur cohabitant tel que défini par l'article 110, §3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 peut notamment viser le chômeur qui cohabite avec un conjoint disposant d'un revenu de remplacement (article 110, §1, 1° *a contrario*) ou le chômeur qui cohabite exclusivement avec un enfant qui ne peut prétendre aux allocations familiales ou qui dispose de revenus professionnels ou de remplacement (article 110, §1, 2° *a contrario*) ;

Ces deux types de chômeurs perdent la totalité de leur allocation de chômage en vertu des articles 59quinquies, §§5 et 6 et 59sexies, §§5 et 6 de l'AR du 4 juillet 2004 ; que la différence négative entre le revenu de leur conjoint ou de leur enfant et la perte du bénéfice de l'allocation de chômage peut être très importante ; que le revenu professionnel ou de remplacement du conjoint ou de l'enfant peut dans certains cas être minime ; que ce sera manifestement le cas lorsque, par exemple, l'enfant est étudiant et qu'il dispose de revenus supérieurs à 1.800 EUR (C.I.R., article 143, 6° ; il s'agit du montant non indexé dans l'hypothèse où ses parents sont fiscalement considérés comme conjoints), montant qui ne lui permet plus de bénéficier des allocations familiales ; que ce type de revenu ne peut raisonnablement compenser la perte totale du bénéfice des allocations de chômage, y compris lorsqu'il est comparé avec le montant réduit des allocations de chômage dont les chômeurs qualifiés de travailleur ayant charge de famille et de travailleur isolé bénéficient ;

Le moyen utilisé pour atteindre l'objectif est disproportionné dans la mesure où ce même objectif pourrait être atteint en appliquant au chômeur qualifié de travailleur cohabitant le régime sanctionnel qui s'applique au chômeur qualifié de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé ;

#### Conclusion

L'AR du 4 juillet 2004 établit dès lors une différence de traitement injustifiée entre les chômeurs ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille ou la qualité de travailleur isolé, d'une part, et les chômeurs ayant la qualité de travailleur cohabitant.

Il y a là en outre une ingérence inadmissible dans le droit au respect de la vie familiale de ces personnes tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où ce traitement discriminatoire a pour effet d'influencer des choix fondamentaux relevant de celle-ci.

## Objection n°2

### Par qui cette objection pourrait-elle être opposée ?

L'argumentation qui suit pourrait être introduite par le jeune travailleur (voy. infra).

### Constat

L'AR du 4 juillet 2004 instaure une discrimination au niveau des sanctions entre d'une part, le chômeur qui a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, qui a souscrit un contrat écrit dont l'évaluation a été jugée négative et qui souscrit un nouveau contrat écrit et, d'autre part, le jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et se trouvant dans la même situation ;

L'article 59quinquies, §5, alinéa 5 prévoit en effet que :

*« Le chômeur qui souscrit le contrat écrit visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> fait en outre l'objet d'une mesure temporaire de privation des allocations conformément aux dispositions des §§6 et 7.*

*(...).* »

L'article 59quinquies, §6 prévoit que :

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

*Dans la même hypothèse, le chômeur qui bénéficie des allocations de chômage :*  
*1° bénéficie, pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, de l'allocation réduite visée à l'article 130bis, s'il a la qualité de travailleur ayant charge de famille au sens de l'article 110, §1<sup>er</sup> ou de travailleur isolé au sens de l'article 110, §2 ;*  
*2° est exclu du bénéfice des allocations pendant une période de 4 mois, calculés de date à date, s'il a la qualité de travailleur cohabitant au sens de l'article 110, §3.*

*Par dérogation à l'alinéa 2, 2°, l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage est limitée à une période de 2 mois, calculés de date à date, si le chômeur établit que les revenus annuels nets imposables de son ménage, abstraction faite des allocations de chômage dont il bénéficie, ne dépassent pas 15.784,42 EUR, majorés de 631,39 EUR par personne à charge. »*

L'article 59quinquies, §6 prévoit dès lors une sanction différente, lorsque « le directeur constate que le chômeur n'a pas respecté l'engagement souscrit dans le contrat écrit visé à l'article 59quater, §5 » (article 59quinquies, §5, alinéa 1<sup>er</sup>), selon que le chômeur a la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, d'une part, ou selon qu'il est jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ; que les deux premières catégories de chômeurs font en effet l'objet d'une réduction de l'allocation de chômage, tandis que la dernière catégorie fait l'objet d'une exclusion totale du bénéfice des allocations de chômage ;

L'article 59sexies, §§5 et 6 prévoit des sanctions similaires selon les mêmes modalités ;

L'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 définit ces catégories de travailleur ayant charge de famille et de travailleur isolé (voir *supra*, troisième moyen, première branche) ;

Le jeune travailleur est défini à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;

### Moyen

Que « [l]es règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. » (C.A., arrêt 63/2003, 14 mai 2003 ; voy. aussi C.A., arrêt 27/2002, 30 janvier 2002) ;

Aucun motif raisonnable ne justifie que les allocations d'attente du jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 soient supprimées alors que celles du chômeur ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé sont réduites ;

Le but de l'arrêté attaqué, dont la partie requérante conteste par ailleurs la constitutionnalité (voir *supra*, premier moyen), est de sanctionner le chômeur ou le jeune en période d'attente qui a fait l'objet d'une évaluation négative dans le cadre du contrat écrit qu'il s'est vu imposer ;

Les effets du traitement distinct au niveau de la sanction sont gravissimes dans la mesure où le jeune travailleur perd la totalité de ses allocations d'attente en vertu des articles 59quinquies, §§5 et 6 et 59sexies, §§5 et 6 de l'AR du 4 juillet 2004 ;

Ce jeune travailleur peut se trouver dans la même situation que le chômeur qualifié de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé ; qu'il peut en effet se trouver dépourvu de tout revenu autre que ses allocations d'attente, à l'instar du chômeur qualifié de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé, qui ne dispose que de ses allocations de chômage ;

Le jeune travailleur en période d'attente se voit dès lors appliquer un régime de sanction différent de celui appliqué aux chômeurs qualifiés de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé alors qu'il peut se retrouver dans la même situation qu'eux ;

Le moyen utilisé pour atteindre l'objectif est disproportionné dans la mesure où ce même objectif pourrait être atteint en appliquant au jeune travailleur en période d'attente le régime sanctionnel qui s'applique au chômeur qualifié de travailleur ayant charge de famille ou de travailleur isolé ;

Conclusion

L'AR du 4 juillet 2004 établit dès lors une différence de traitement injustifiée entre les chômeurs ayant la qualité de travailleur ayant charge de famille ou la qualité de travailleur isolé, d'une part, et les jeunes travailleurs en période d'attente, d'autre part.