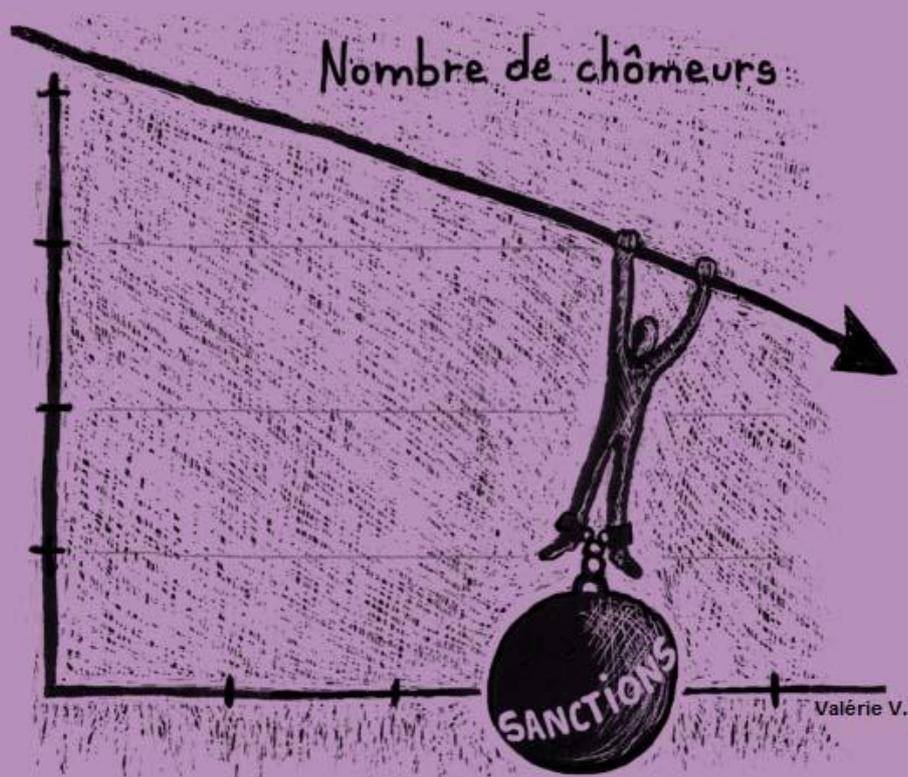


Obligations et sanctions des chômeurs

Le bâton ou la carotte ?



Cette brochure a été rédigée par **Anne VAN LANDSCHOOT** – Référence C43

Permanence juridique : le mardi de 9h à 12h et de 13h à 16h - le mercredi de 9h à 12h

ASBL - 4 rue de la Porte Rouge - 1000 Bruxelles - www.atelierdroitssociaux.be

Table des matières

Introduction	<u>3</u>
Obligations et sanctions du chômeur	
1. Les obligations liées à la recherche d'emploi	5
1.1. Être apte au travail	<u>5</u>
1.2. Être disponible sur le marché de l'emploi	<u>6</u>
1.3. Être inscrit comme demandeur d'emploi	<u>9</u>
1.4. Rechercher activement un emploi	<u>10</u>
2. Les obligations « administratives » liées aux déclarations que doit faire le chômeur	15
2.1. Faire des déclarations exactes et complètes concernant sa situation	<u>15</u>
2.2. Être en possession et compléter sa carte de contrôle	<u>17</u>
3. Les autres obligations	18
3.1. Ne pas arriver au chômage de façon « volontaire »	<u>18</u>
3.2. Être privé de travail et de rémunération	<u>20</u>
3.3. Résider en Belgique	<u>22</u>
3.4. Répondre aux convocations de l'ONEm	<u>22</u>
Modalités d'application des sanctions au chômage	
1. L'obligation d'auditionner le chômeur avant de le sanctionner	<u>24</u>
2. La possibilité de donner un avertissement	<u>25</u>
3. La possibilité de faire appliquer des sanctions pénales	<u>25</u>
4. Le statut du chômeur pendant la sanction	<u>25</u>
5. Les voies de recours du chômeur	<u>26</u>
Conclusion	<u>27</u>



à noter

L'actualité sociale connaissant très souvent des modifications importantes, nous mettons régulièrement à jour nos publications. Aussi, si vous n'êtes pas en possession de la dernière édition de cette brochure, nous vous conseillons vivement de vérifier auprès de nos services si l'information qu'elle contient est toujours d'actualité avant de l'utiliser.

Des mises à jour sont téléchargeables sur notre site : www.atelierdroitssociaux.be

Introduction

*« La carotte et le bâton sont des stimulants persuasifs et fréquemment utilisés.
Mais traitez les gens comme des ânes et ils se comporteront comme des ânes. »*

J. Whitmore

L'organisation du chômage en Belgique repose, à l'heure actuelle, sur un système d'obligations imposées au chômeur, notamment en matière de recherche d'emploi. Le chômeur qui ne respecte pas ces obligations encourt une sanction qui consiste en une privation de ses allocations durant une certaine période en fonction de la gravité de l'infraction. Dans certains cas, la sanction peut être définitive en ce sens que le chômeur perd le droit aux allocations tant qu'il ne retrouve pas une période d'emploi lui permettant de rouvrir ce droit.

C'est ce que l'on appelle communément la « politique du bâton » : le chômeur ayant manqué à ses obligations se voit frappé d'une punition, à savoir la privation (temporaire ou définitive) de ses allocations. Cette punition est, en outre, hautement significative puisqu'elle consiste en la suppression des revenus du chômeur.

À l'inverse de la politique du bâton, on pourrait très bien imaginer que l'organisation du chômage repose sur le « système de la carotte » : le chômeur ayant fait preuve d'une recherche d'emploi assidue pourrait, par exemple, se voir offrir un emploi par l'ONEm ou les Services régionaux de l'emploi, à titre de récompense pour les efforts fournis... Mais cela supposerait, bien entendu, que notre société soit à même de pouvoir offrir un emploi à tous, ce qui est bien loin d'être le cas à l'heure actuelle...

Loin de nous l'idée de présenter le système de la carotte comme une alternative intéressante à notre politique actuelle de sanctions. Toutefois, cette conception a le mérite de nous interroger sur la légitimité des sanctions au chômage telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui, notamment en matière de recherche d'emploi : pourquoi, par exemple, s'évertue-t-on on encore à sanctionner le chômeur qui ne démontre pas à suffisance rechercher un emploi alors que nous savons pertinemment bien qu'il n'y a pas d'emploi pour tous les chômeurs ? Quel sens peut-on donner à une telle pratique, décidée par le législateur en 2004 ? Doit-on, comme certains, y voir une possibilité d'exclure des chômeurs alors que notre système de chômage repose aujourd'hui encore (mais jusqu'à quand ?) sur un octroi illimité dans le temps des allocations ? Doit-on, comme d'autres, y trouver une volonté d'instaurer un dû de la part du chômeur, une sorte de prix à payer pour pouvoir bénéficier des allocations, quel que soit finalement le résultat de la recherche d'emploi menée par le chômeur pourvu qu'il cherche ?

Quoi qu'il en soit, nombre de chômeurs ont l'impression aujourd'hui d'être considérés comme des ânes tant il paraît difficile de comprendre pourquoi on brandit le bâton pour les faire avancer dans leur recherche d'emploi alors même que celle-ci ne mène finalement qu'à très peu d'emplois...

*

Dans le texte qui suit, nous verrons que le dispositif des sanctions au chômage est particulièrement développé en Belgique de sorte qu'il nous paraît impossible de cautionner certaines thèses à l'œuvre aujourd'hui selon lesquelles notre système serait laxiste en la matière.

Par cette contribution, nous espérons vivement pouvoir alimenter la réflexion du lecteur sur la finalité de ces sanctions et la place qu'elles occupent aujourd'hui dans notre société.

Obligations et sanctions du chômeur

Le chômeur encourt une sanction au chômage dès qu'il ne respecte pas ses obligations. La sanction consiste toujours en une privation des allocations de chômage, pour une période plus ou moins longue selon le type d'obligation n'ayant pas été respecté.

De façon générale, on peut regrouper les obligations du chômeur en trois grandes catégories :

1. Les obligations liées à la recherche d'emploi
2. Les obligations « administratives » liées aux déclarations que doit faire le chômeur
3. Les autres obligations.

Attention ! Certaines catégories de chômeurs ne sont pas tenues de respecter toutes les obligations énumérées ci-dessous. Il s'agit majoritairement de chômeurs ayant obtenu une dispense auprès de l'ONEm ou du Service Régional de l'Emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG) pour suivre des études ou parce qu'ils sont reconnus comme « aidants proches »¹ ou parce qu'ils bénéficient des anciens avantages octroyés aux chômeurs âgés jusqu'en janvier 2015.²

1. Les obligations liées à la recherche d'emploi

Ces obligations sont les suivantes :

- être apte au travail
- être disponible sur le marché de l'emploi
- être inscrit comme demandeur d'emploi
- rechercher activement un emploi

1.1. Être apte au travail³

L'obligation

Tout chômeur doit être apte au travail pour bénéficier des allocations de chômage. La réglementation du chômage considère qu'une incapacité de travail (maladie ou accident) d'au moins 66 % ne permet plus au chômeur de faire preuve d'aptitude au travail. Dans ce cas, celui-ci doit s'adresser à sa mutuelle pour bénéficier des indemnités d'incapacité de travail, et ce dès le premier jour d'incapacité. Seul un médecin est habilité à déterminer le pourcentage d'incapacité de travail.

1. C'est-à-dire dispensant des soins palliatifs ou d'autres soins à un membre de la famille gravement malade ou à un enfant handicapé de moins de 21 ans.
2. La dispense d'obligations destinée aux chômeurs âgés de 60 ans ou plus (ou comptabilisant au moins 38 ans de passé professionnel) a, en effet, été supprimée en janvier 2015 mais les chômeurs qui en bénéficiaient avant cette date (de même que ceux qui n'en bénéficiaient pas mais étaient dans les conditions pour en bénéficier) ont pu la conserver.
3. Art. 60 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

La sanction

Lorsque l'ONEm constate que le chômeur n'est pas apte au travail, celui-ci est exclu jusqu'à ce qu'il apporte la preuve qu'il est de nouveau apte à exercer un emploi.

Le chômeur qui était en incapacité de travail mais ne l'a pas déclaré (ou l'a déclaré tardivement) à l'ONEm peut, en outre, être sanctionné pour omission de déclaration ou déclaration tardive d'un changement dans sa situation (voir plus loin). L'ONEm procédera également à la récupération des allocations versées au chômeur pendant la période d'incapacité de travail. Celui-ci devra dès lors se tourner vers sa mutuelle pour tenter d'être indemnisé pendant cette période.

1.2. Être disponible sur le marché de l'emploi⁴

L'obligation

L'ONEm définit la disponibilité sur le marché de l'emploi comme « le fait pour un chômeur de pouvoir et de vouloir exercer tout emploi 'convenable' pour lui. Est par conséquent indisponible, le chômeur qui ne peut pas ou ne veut pas accepter tout emploi convenable pour lui ».⁵

- ♦ **« Pouvoir » accepter tout emploi convenable** signifie que le chômeur doit être en capacité de le faire. Exemple : une chômeuse venant d'accoucher est incapable d'accepter tout emploi car elle doit s'occuper de son enfant et se remettre de son accouchement. Elle est, par conséquent, considérée comme indisponible sur le marché de l'emploi et ne peut bénéficier d'allocations de chômage. Elle devra dès lors se tourner vers sa mutuelle pour bénéficier des indemnités de maternité.
- ♦ **« Vouloir » accepter tout emploi convenable** signifie que le chômeur ne peut manifester aucun refus d'un emploi convenable ni aucune volonté de ne travailler que sous certaines conditions. Est ainsi considéré comme indisponible sur le marché de l'emploi le chômeur qui « soumet sa remise au travail à des réserves qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas fondées ».⁶

Exemple : un chômeur qui fait part à son conseiller emploi auprès d'ACTIRIS qu'il ne souhaite travailler que dans un certain secteur, dans une certaine ville ou selon un certain horaire, peut être considéré comme indisponible sur le marché de l'emploi.

Cela ne signifie pas toutefois que le chômeur ne peut émettre des préférences par rapport à tel ou tel type d'emploi, pourvu qu'il n'exclut pas des possibilités d'emploi convenable.

Exemple : un chômeur peut émettre le souhait de travailler dans tel secteur pourvu qu'il n'exclut pas les autres secteurs d'activité dans lesquels il pourrait travailler.

Le refus d'emploi, sanctionné par la réglementation du chômage, vise donc aussi bien le refus explicite, par exemple, lorsqu'un emploi est proposé par ACTIRIS (« je ne veux pas de cet emploi »), que le refus implicite, par exemple, par la formulation de réserves (« je ne veux travailler que dans ce secteur ») ou d'attitudes faisant échouer l'embauche

4. Art. 56 du même arrêté.

5. Instruction de l'ONEm 056.D.01 – archivée.

6. Art. 56, §1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

(exemple : arriver exprès en retard à un entretien d'embauche). Mais le refus d'emploi vise également les situations suivantes⁷ :

- le refus de participer ou de collaborer à un plan d'action proposé par le Service régional de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG) ;
 - l'arrêt ou l'échec d'un plan d'action proposé par Service régional de l'emploi ;
 - la non-présentation chez un employeur, auprès d'un organisme de formation professionnelle ou auprès du Service régional de l'emploi, alors que celui-ci a invité le chômeur à le faire ;
 - uniquement dans le cadre de la procédure d'*outplacement* applicable aux travailleurs âgés d'au moins 45 ans ayant été licenciés avec un préavis inférieur à 30 semaines⁸ : le refus de l'*outplacement* (= reclassement professionnel) proposé par l'ex-employeur du chômeur ou le fait de ne pas avoir mis en demeure son ex-employeur lorsque celui-ci était obligé de faire une offre d'*outplacement* et qu'il a omis de le faire, ou le fait de ne pas s'être inscrit dans la cellule pour l'emploi créée par son ex-employeur.
- ♦ **Par « emploi convenable »**, on entend l'emploi qui correspond, en principe⁹, aux critères suivants¹⁰ :
- la rémunération doit être conforme aux barèmes légaux et le revenu net doit être, pour un emploi à temps plein, au moins égal au montant des allocations de chômage (majoré, le cas échéant, des allocations familiales) dont le travailleur peut bénéficier en tant que chômeur complet ;
 - le travailleur doit être déclaré à l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) et des cotisations sociales doivent être versées. Le travail indépendant ne répond donc pas aux critères de l'emploi convenable : le chômeur n'est pas obligé d'accepter ce type d'emploi ;
 - l'employeur doit respecter les dispositions légales en matière de paiement de la rémunération et de conditions de travail. **Attention** : un acte unique de la part de l'employeur ne rend, en principe, pas l'emploi non convenable ; il faut que l'infraction persiste ;
 - la durée des déplacements pour se rendre au travail ne peut dépasser 4 heures par jour (2 heures pour les chômeurs de 50 ans ou plus) et l'absence du domicile ne peut habituellement excéder 12 heures par jour (10 heures pour les 50 ans ou plus). **Attention** : ces éléments ne sont jamais pris en compte lorsque la distance entre le domicile et le lieu de travail est inférieure à 60 km ! ;

7. Art. 51 du même arrêté.

8. Pour autant qu'ils aient acquis une ancienneté d'au moins 1 an dans l'entreprise au moment du licenciement et qu'ils aient été occupés dans un régime de travail égal ou supérieur à un mi-temps. Quel que soit leur âge, les travailleurs licenciés avec un préavis d'au moins 30 semaines sont concernés par une autre procédure d'*outplacement* qui ne donne lieu à aucune sanction au chômage en cas de refus par le travailleur d'y participer.

9. Il existe des spécificités applicables aux chômeurs à partir de 50 ans, aux artistes, aux travailleurs à temps partiel, aux travailleurs ALE, aux frontaliers...

10. Art. 22 à 32^{quater} de l'arrêté ministériel du 26.11.1991 portant réglementation du chômage.

- le travail doit se dérouler le jour (habituellement entre 6 et 20 heures) sauf pour certaines professions (personnel soignant, veilleur de nuit, agent de sécurité, agent de police...);
- le travail doit s'effectuer en Belgique;
- l'emploi doit correspondre à la qualification professionnelle (formation et expérience) du travailleur. Cela vaut essentiellement pour le chômeur qui ne compte pas encore 5 mois de chômage (3 mois pour le chômeur de moins de 30 ans ou dont le passé professionnel est inférieur à 5 ans) ou qui a 50 ans au moins ou qui bénéficie des dispositions particulières pour artistes.

Ce critère n'est toutefois pas valable lorsque « le service régional de l'emploi compétent constate que les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites ou que l'emploi, selon la constatation par le service régional de l'emploi compétent, correspond aux compétences et aux talents du demandeur d'emploi ».¹¹

Attention !

- Les considérations d'ordre familial comme la charge d'enfants, n'ont aucune incidence sur le caractère convenable d'un emploi. Lorsque le chômeur déclare, par exemple, qu'il ne peut accepter un emploi parce qu'il doit s'occuper de ses enfants en bas âge, il se rend indisponible sur le marché du travail et risque de perdre ses allocations. Seul un « événement exceptionnel, indépendant de la volonté du chômeur et qui rend sa mise au travail temporairement impossible »¹² comme, par exemple, l'hospitalisation d'un enfant, peut être pris en compte. En tout état de cause, le chômeur devra toujours apporter la preuve de l'existence d'une telle situation;
- Une formation à une autre langue nationale est considérée comme une formation « convenable », notamment si le chômeur ne maîtrise pas la langue ou les langues de la Région dans laquelle il a sa résidence principale ou qu'il a sa résidence principale dans la Région de Bruxelles-Capitale et qu'il ne maîtrise pas le néerlandais et/ou le français.

La sanction

Depuis 2016-2017, le contrôle de la disponibilité sur le marché de l'emploi des chômeurs n'est plus exercé par l'ONEm mais par les Services régionaux de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG). Ce sont donc ces services qui sont chargés de sanctionner le chômeur en cas de manquement à ses obligations en la matière.

Concrètement, lorsque le Service régional de l'emploi constate que le chômeur n'est pas disponible sur le marché de l'emploi, il le convoque afin de l'entendre sur les motifs de cette indisponibilité. Si le Service régional de l'emploi considère que le chômeur a effectivement manqué à ses obligations, il le sanctionne selon les modalités suivantes :

- indisponibilité sur le marché de l'emploi : le chômeur est exclu du chômage pendant toute la durée de l'indisponibilité. L'ONEm peut, en outre, récupérer les allocations versées pendant la période d'indisponibilité;

11. Art. 23 du même arrêté.

12. Art.32, 1°, du même arrêté.

- refus d'un emploi convenable : 4 à 52 semaines d'exclusion.* Perte du droit aux allocations** en cas de récidive dans les 12 mois ;
- refus de participer ou de collaborer à un plan d'action proposé par le Service régional de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG) : perte du droit aux allocations de chômage** ;
- arrêt ou échec d'un plan d'action*** proposé par Service régional de l'emploi : 4 à 52 semaines d'exclusion*. Perte du droit aux allocations** en cas de récidive dans les 12 mois ;
- non-présentation chez un employeur, auprès d'un organisme de formation professionnelle ou auprès du Service régional de l'emploi, alors que celui-ci a invité le chômeur à le faire : 4 à 52 semaines d'exclusion.* Perte du droit aux allocations** en cas de récidive dans les 12 mois ;
- refus de l'*outplacement* proposé par l'ex-employeur du chômeur (ou par la cellule pour l'emploi créée par l'employeur) ou le fait de ne pas avoir mis en demeure son ex-employeur lorsque celui-ci était obligé de faire une offre d'*outplacement* et qu'il a omis de le faire, ou le fait de ne pas s'être inscrit dans la cellule pour l'emploi créée par son ex-employeur : 4 à 52 semaines d'exclusion.* Perte du droit aux allocations** en cas de récidive dans les 12 mois.

* La sanction consiste en une perte du droit aux allocations lorsque le refus, l'arrêt ou la non-présentation du chômeur s'est fait dans l'intention de bénéficier des allocations de chômage. Cette intention ne peut en aucun cas être présumée ; il revient au Service Régional de l'emploi de la démontrer.

** En cas de perte des allocations de chômage, le chômeur ne pourra à nouveau bénéficier des allocations que s'il retravaille pendant au moins un an.

*** Le plan d'action est défini de la façon suivante : « plan d'action adapté au chômeur en fonction de son profil, de ses besoins et de ceux du marché du travail, qui est proposé par le Service régional de l'emploi compétent au chômeur dans le but de lui offrir un nouveau départ sous la forme d'un accompagnement individuel d'orientation professionnelle, d'un accompagnement dans la recherche d'emploi, d'une formation ou de toute autre mesure de nature à augmenter sa disponibilité ou son employabilité sur le marché du travail ». ¹³

1.3. Être inscrit comme demandeur d'emploi¹⁴

Dans la lignée de l'obligation d'être disponible sur le marché de l'emploi, le chômeur a l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du Service régional de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG), et ce pendant toute la durée du chômage.

En cours de chômage, il peut arriver que l'inscription comme demandeur d'emploi soit radiée, par exemple, lorsque le chômeur ne s'est pas présenté à une convocation du Service régional de l'emploi. Il ne percevra dès lors plus d'allocations tant que son inscription n'est pas à nouveau validée.

13. Art. 27 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

14. Art. 58 du même arrêté.

1.4. Rechercher activement un emploi

Le chômeur a l'obligation de rechercher activement un emploi. Cette obligation, qui était auparavant contrôlée par l'ONEm, est, depuis 2016-2017, contrôlée par le Service régional de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG).

Plusieurs procédures de contrôle de la recherche d'emploi sont aujourd'hui à charge des Services régionaux de l'emploi :

- le contrôle de recherche active d'emploi des jeunes en stage d'insertion professionnelle ;
- le contrôle de recherche active d'emploi des bénéficiaires d'allocations d'insertion ou de chômage ;
- le contrôle de la disponibilité dite « adaptée ».

Ces Services vérifient donc les démarches entreprises par le chômeur pour rechercher de l'emploi, sur la base des preuves apportées par celui-ci lors de sa convocation auprès du Service de l'emploi. Il est donc important que le chômeur conserve toutes les preuves écrites de sa recherche d'emploi (offres d'emploi, lettres de candidatures et CV, réponses des employeurs...) même si la réglementation du chômage dispose qu'à défaut de preuves matérielles, une déclaration sur l'honneur écrite doit être prise en compte si elle est « précise, crédible et vérifiable ».¹⁵

Attention ! Étant donné la régionalisation de cette procédure de contrôle depuis 2016-2017, nous nous limiterons, dans les pages qui suivent, à décrire les procédures applicables en **Région bruxelloise**, et ce pour des raisons de facilité et de meilleure lisibilité.

♦ Le contrôle de la recherche d'emploi des jeunes en stage d'insertion professionnelle¹⁶

L'obligation

Tout jeune qui termine ses études est invité à s'inscrire comme demandeur d'emploi en stage d'insertion professionnelle. Le stage d'insertion professionnelle a une durée minimale de 310 jours.

Au bout de ce stage, la possibilité, pour le jeune demandeur d'emploi qui a bénéficié de deux évaluations positives dans le cadre de sa recherche d'emploi et qui remplit toutes les autres conditions d'admission¹⁷, d'obtenir, durant une période limitée, un droit à des allocations d'insertion.

Durant la période de stage d'insertion professionnelle, le jeune demandeur d'emploi est suivi et accompagné par le Service régional de l'emploi (ACTIRIS en Région bruxelloise) : conseils, proposition de formations ou d'offres d'emploi, aide dans la rédaction du CV, etc. Mais il est aussi contrôlé dans ses démarches pour rechercher activement un emploi.

15. Art. 36/6 et 58/6 du même arrêté.

16. Art. 36/1 à 36/10 du même arrêté et art. 6 à 9 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16.02.2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B. 02.03.2017).

17. Conditions d'âge, d'études, de nationalité.

Une première évaluation des démarches relatives à la recherche d'emploi a lieu au terme du 5^{ème} mois de stage d'insertion professionnelle et au plus tard dans les 6 semaines qui suivent ce terme (sauf motif de report valable). La période contrôlée est celle s'étendant du premier jour d'inscription comme demandeur d'emploi en stage d'insertion professionnelle à la veille de l'évaluation. Cette évaluation se base sur le dossier du demandeur d'emploi que le Service régional de l'emploi a en sa possession (plan d'action avec le Service régional de l'emploi, périodes de travail...). Un entretien individuel n'est donc pas prévu à ce stade.

Si les informations dont dispose ACTIRIS permettent de juger les efforts du demandeur d'emploi comme étant suffisants, ce dernier en est informé par courrier.

Si les informations dont dispose ACTIRIS ne permettent pas de juger les efforts du demandeur d'emploi comme étant suffisants, ce dernier est convoqué à un entretien avec un évaluateur.

Au cours de cet entretien, l'évaluateur, sur base du dossier et des informations reçues par le chômeur, évalue ses démarches de recherche d'emploi.

S'il constate que le demandeur d'emploi fournit suffisamment d'efforts quant à sa recherche d'emploi : une décision d'évaluation positive lui est notifiée par écrit au terme de l'entretien. Par contre, si l'évaluateur ne peut pas constater que le demandeur d'emploi fournit suffisamment d'efforts quant à sa recherche d'emploi : il informe alors le demandeur d'emploi qu'il sera convoqué devant le collège d'évaluation, composé de trois nouveaux évaluateurs.

Au terme de l'entretien devant le collège d'évaluation, soit les efforts du demandeur d'emploi sont évalués positivement et une décision d'évaluation positive lui est notifiée par courrier, soit ses efforts sont évalués négativement et une décision d'évaluation négative lui est notifiée par recommandé. Celui-ci a la possibilité de demander une nouvelle évaluation au plus tôt 3 mois après cette évaluation négative.

Une deuxième évaluation a lieu au terme du 9^{ème} mois de stage et au plus tard dans les 6 semaines qui suivent ce terme (sauf motif de report valable). La période contrôlée est celle s'étendant depuis le terme de la dernière période évaluée jusqu'à la veille de l'évaluation. Cette évaluation suit la même procédure que la première évaluation (dossier, si nécessaire un entretien avec un évaluateur, si nécessaire une convocation devant le collège d'évaluation).

La sanction

Au terme de deux évaluations positives, le demandeur d'emploi peut ouvrir un droit aux allocations d'insertion si toutes les autres conditions d'admission sont remplies (dont le stage d'insertion de 310 jours).

En cas d'évaluation négative, le droit aux allocations d'insertion est reporté tant que le demandeur d'emploi ne comptabilise pas les deux évaluations positives nécessaires. Celui-ci reste donc en stage d'insertion, sans aucune allocation.

Attention ! Certains événements sont assimilés à une (ou deux) évaluation(s) positive(s). Exemples : une période de travail salarié de 4 mois pendant le stage d'insertion est

assimilée à une évaluation positive ; une période de travail de 8 mois est assimilée à deux évaluations.

♦ **Le contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs**¹⁸

L'obligation

Une première évaluation des démarches relatives à la recherche d'emploi a lieu au terme du 9^{ème} mois suivant l'inscription ou la réinscription du demandeur d'emploi. La période contrôlée est celle s'étendant depuis l'inscription ou la réinscription comme demandeur d'emploi jusqu'à la veille de l'évaluation.

Cette évaluation se fait sur la base du dossier du chômeur. Aucune rencontre n'est donc prévue à ce stade.

Si les informations dont dispose ACTIRIS permettent d'établir que les efforts du chômeur sont suffisants, ce dernier en est informé par courrier ordinaire.

Si les informations dont dispose ACTIRIS ne permettent pas d'établir que les efforts du demandeur d'emploi sont suffisants, ce dernier est convoqué à un entretien avec un évaluateur.

Au cours de cet entretien, l'évaluateur, sur la base du dossier et des informations reçues par le chômeur, évalue ses démarches.

Si l'évaluateur constate que les efforts du chômeur sont suffisants, une décision d'évaluation positive lui est notifiée par écrit au terme de l'entretien.

Si l'évaluateur ne peut établir que les efforts du chômeur sont suffisants, il informe celui-ci qu'il sera convoqué devant le collège d'évaluation.

Au terme de l'entretien devant le collège d'évaluation : soit les efforts du chômeur sont considérés comme suffisants et une décision d'évaluation positive lui est notifiée par courrier ordinaire, soit les efforts du chômeur sont considérés comme insuffisants et une décision d'évaluation négative lui est notifiée par recommandé. Ce courrier stipule :

- l'obligation, pour le chômeur, d'améliorer ses efforts en matière de recherche active d'emploi ;
- la mise sur pied d'une nouvelle évaluation, d'abord sur base du dossier, 5 mois plus tard.
Le délai de 5 mois prend cours :
 - dès le lendemain de la précédente évaluation ;
 - ou dès le terme de la sanction imposée pour évaluation négative (voir ci-dessous).
- les voies de recours possibles contre la décision ;
- la sanction appliquée.

18. Art. 58/01 à 58/12 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage et art. 10 à 13 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16.02.2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B. 02.03.2017).

Ce contrôle s'applique aussi bien aux bénéficiaires d'allocations de chômage qu'aux bénéficiaires d'allocations d'insertion.

La sanction

En cas de première évaluation négative par le collège d'évaluation, la sanction consiste en un avertissement.

En cas de deuxième évaluation négative par le collège d'évaluation, la sanction consiste en :

- une allocation réduite durant 13 semaines à :
 - 45,78€/jour si le chômeur est cohabitant avec charge de famille,
 - 34,33€/jour s'il est isolé,
- une exclusion de 13 semaines si le chômeur est cohabitant ou bénéficie des allocations d'insertion.

Une nouvelle évaluation a lieu 5 mois après l'expiration de la sanction.

En cas de troisième évaluation négative par le collège d'évaluation, la sanction consiste en :

- une allocation réduite durant une période de 6 mois à :
 - 45,78€/jour si le chômeur est cohabitant avec charge de famille
 - 34,33€/jour s'il est isolé.

Ensuite, le chômeur est exclu totalement du bénéfice des allocations ;

- une exclusion totale des allocations si le chômeur est cohabitant ou bénéficie des allocations d'insertion.

Après une exclusion totale du bénéfice des allocations, le chômeur ne pourra à nouveau bénéficier des allocations que s'il retravaille pendant au moins un an.

Attention !

- Après deux évaluations positives successives, il n'est pas tenu compte des évaluations négatives antérieures.
- Si la situation du chômeur change entre la notification de la sanction et son application, la sanction sera adaptée.

♦ Le contrôle de la disponibilité adaptée¹⁹

Certains chômeurs sont soumis à une obligation de disponibilité dite « adaptée ». Cela signifie qu'ils ne doivent plus rechercher activement un emploi ni se soumettre à la procédure de contrôle de la recherche d'emploi décrite ci-dessus.

Ces chômeurs sont les suivants :

- ceux qui ont atteint l'âge de 60 ans²⁰ ;

19. Art. 56, §3, à 56/6 de l'arrêté royal du 25.11.1991 et art. 14 à 18 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16.02.2017.

20. Les chômeurs âgés de 63 ans au moins en 2018 ou comptabilisant au moins 43 ans de passé professionnel en 2018 sont, eux, dispensés du contrôle de la recherche d'emploi ET de la disponibilité adaptée.

- certains travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus.²¹

L'obligation

ACTIRIS propose un plan d'action individuel au chômeur :

- soit au plus tard le 9^{ème} mois qui suit le début de son chômage ou à partir de l'âge de 60 ans si, à ce moment-là, le demandeur d'emploi était déjà au chômage depuis au moins 9 mois ;
- soit au plus tard le 9^{ème} mois qui suit le début de l'occupation à temps partiel (pour le travailleur occupé à au moins mi-temps) ;
- soit au plus tard le 9^{ème} mois qui suit la fin de la période des 12 premiers mois (pour le travailleur occupé à moins d'un mi-temps).

Cet accompagnement personnalisé doit, en principe, être adapté « aux compétences individuelles et à l'expérience professionnelle du chômeur ». ²² En outre, dans le cas du travailleur à temps partiel avec maintien des droits, cet accompagnement doit également tenir compte de « l'horaire de travail du travailleur à temps partiel et des spécificités du secteur d'activité professionnelle dans lequel il est occupé ». ²³

Une évaluation globale est réalisée :

- une année après le début de son accompagnement personnalisé (pour le chômeur qui a atteint l'âge de 60 ans) ;
- au terme du 24^{ème} mois suivant l'inscription comme demandeur d'emploi (pour le travailleur à temps partiel avec maintien des droits).

L'évaluation a pour but de vérifier si le chômeur collabore positivement à l'accompagnement proposé par ACTIRIS.

L'évaluation se fait sur la base du dossier du chômeur.

Si les informations dont dispose ACTIRIS permettent d'établir que le chômeur a collaboré positivement aux actions proposées, une décision d'évaluation positive lui est communiquée par courrier ordinaire.

Si les informations dont dispose ACTIRIS ne permettent pas d'établir que le chômeur a collaboré positivement aux actions proposées, il est convoqué à un entretien.

21. Il s'agit des travailleurs suivants :

- les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus et dont le régime de travail comporte normalement en moyenne par semaine un nombre d'heures au moins égal à la moitié du nombre d'heures de travail hebdomadaires prestées par la personne de référence ;
- les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenus et dont le régime de travail comporte normalement en moyenne par semaine un nombre d'heures inférieur à la moitié du nombre d'heures de travail hebdomadaires prestées par la personne de référence, après les 12 premiers mois de travail. Il n'est pas tenu compte des interruptions qui n'atteignent pas au moins 2 mois, calculés de date à date.

22. Art. 56, §4, al.2, de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

23. Art. 56, §5, al.2, du même arrêté.

Si au cours de l'entretien, l'évaluateur constate que le chômeur a collaboré positivement aux actions proposées, une décision d'évaluation positive lui est notifiée par écrit au terme de l'entretien.

Si, au cours de l'entretien, l'évaluateur ne peut établir qu'il a collaboré positivement aux actions proposées, le chômeur reçoit une convocation pour un entretien devant le collège d'évaluation.

Si, au cours de l'entretien, le collège d'évaluation constate que le chômeur a collaboré positivement aux actions proposées, une décision d'évaluation positive lui est communiquée par courrier ordinaire.

Si, au cours de l'entretien, le collège d'évaluation constate que le demandeur d'emploi n'a pas collaboré positivement aux actions proposées, une décision d'évaluation négative lui est communiquée par recommandé. Dans ce courrier, sont également indiquées les voies de recours contre la décision d'évaluation négative et la sanction appliquée.

La sanction

Le chômeur risque :

- une exclusion temporaire de 4 à 52 semaines en cas d'arrêt ou d'échec du plan d'action individuel en raison d'une attitude fautive de sa part (exclusion définitive en cas de récidive dans les 12 mois) ;
- une exclusion définitive du droit aux allocations en cas de refus de participer ou de collaborer au plan d'action individuel.

2. Les obligations « administratives » liées aux déclarations que doit faire le chômeur

Ces obligations sont les suivantes :

- faire des déclarations exactes et complètes concernant sa situation
- être en possession et compléter sa carte de contrôle

2.1. Faire des déclarations exactes et complètes concernant sa situation²⁴

L'obligation

Tout chômeur a l'obligation de communiquer à son organisme de paiement (CAPAC ou syndicat) des renseignements exacts, complets et en temps voulu sur sa situation pour permettre à l'ONEm de statuer correctement sur son droit au chômage et de fixer le montant de ses allocations. Cela se fait notamment lors de la demande d'allocations où le chômeur est amené à compléter des formulaires sur sa situation familiale et professionnelle. En cours de chômage, il doit signaler à son organisme de paiement tout changement concernant cette situation.

24. Art.153 et 155 du même arrêté.

Le fait, par exemple, de vivre et de se déclarer comme isolé a pour conséquence que le chômeur perçoit des allocations plus élevées que s'il cohabite avec une personne qui a des revenus ; le fait qu'il travaille, ne fut-ce qu'un jour par mois, diminue le montant des allocations (on ne peut pas travailler et percevoir en même temps des allocations de chômage, exception faite de certains emplois à temps partiel). On comprend dès lors pourquoi l'ONEm attache tant d'importance à ce que les déclarations du chômeur soient exactes et complètes.

Pour quel type de déclaration le chômeur risque-t-il une sanction ?

- une déclaration inexacte.
Exemple : déclarer qu'on est isolé alors qu'on est cohabitant.
- une déclaration incomplète.
Exemple : déclarer qu'on vit avec quelqu'un mais omettre que cette personne a des revenus.
- une déclaration tardive.
Exemple : ne pas informer à temps qu'on est devenu cohabitant alors qu'on était isolé.
- une absence de déclaration.
Exemple : ne pas déclarer qu'on travaille (même bénévolement) ou qu'on a repris des études de plein exercice.

Attention ! Ne sont visées ici que les informations qui ont une incidence sur le droit au chômage ou le montant des allocations. Le fait, par exemple, de ne pas avoir déclaré une modification d'un numéro de compte bancaire ne sera, en principe, pas sanctionné. Ne pas informer l'ONEm d'un changement d'adresse pourra par contre l'être. Cela dépendra surtout de l'incidence de ce changement sur le montant des allocations.

La sanction

Le chômeur qui fait des déclarations inexactes, incomplètes ou tardives risque une sanction consistant en une privation de ses allocations allant de 4 à 13 semaines. Si le chômeur récidive dans les 12 mois, la sanction est d'au moins le double.

Lorsque la déclaration inexacte, incomplète ou tardive est liée à la situation familiale du chômeur (exemple : déclarer qu'il est isolé alors qu'il cohabite avec une personne ayant des revenus), la durée de la sanction est de 8 à 13 semaines.

Celui qui, de « mauvaise foi », utilise des documents inexacts (documents C4, C6, C3.2... falsifiés par le chômeur ou un tiers) risque une sanction de 27 à 52 semaines. S'il récidive endéans les 12 mois, il perd le droit aux allocations jusqu'à ce qu'il prouve à nouveau une période d'emploi.

L'ONEm peut, en outre, récupérer les allocations versées au chômeur pendant la période litigieuse (exemple : récupérer les allocations pendant toute la période durant laquelle le chômeur est considéré comme cohabitant par l'ONEm alors qu'il s'est déclaré comme isolé).²⁵

Le chômeur ayant agi avec une intention frauduleuse risque, en outre, des sanctions pénales (amende et/ou emprisonnement).

25. Le délai de récupération ne peut dépasser 3 ans (5 ans en cas de fraude).

2.2. Être en possession et compléter sa carte de contrôle²⁶

L'obligation

Tout chômeur a l'obligation d'être en possession de sa carte de contrôle du premier au dernier jour du mois.

Il doit en outre :

- compléter sa carte à l'encre indélébile : noircir les cases correspondant à des jours de travail avant de commencer à travailler, indiquer un « M » pour les jours de maladie, un « V » pour les jours de vacances et un « A » pour les autres jours d'indisponibilité ;
- la présenter à toute demande d'un inspecteur de l'ONEm, d'un officier de la police judiciaire, d'un inspecteur du Contrôle des lois sociales ou de l'Inspection sociale²⁷ ;
- la signer et la remettre à son organisme de paiement (CAPAC ou syndicat).

La sanction

Le chômeur qui n'est pas en possession de sa carte lors d'un contrôle, qui ne remplit pas sa carte à l'encre indélébile, qui modifie, corrige, rature les données qu'il y a inscrites ou qui ne noircit pas les cases avant de travailler, sera privé de ses allocations pour les jours concernés. En outre, il risque une sanction de 4 à 26 semaines. En cas de récidive dans les 12 mois, la sanction est d'au moins le double.

En outre, le chômeur qui :

- travaille sans avoir préalablement noirci la(les) case(s) de sa carte de contrôle ;
- ne présente pas sa carte lors d'un contrôle,

risque une sanction de 27 à 52 semaines lorsque :

- soit il travaille comme indépendant ;
- soit il travaille pour un employeur et :
 - il sait ou est censé savoir (exemple : parce qu'il ne reçoit aucune fiche de paie) que son employeur ne l'a pas déclaré ou l'a déclaré en retard à l'ONSS. Autrement dit, il est au courant qu'il travaille au noir ;
 - il continue de travailler alors qu'il est inscrit comme chômeur temporaire (exemple : chômage technique dans le secteur de la construction pour cause d'intempéries), dans le but de se faire octroyer des allocations de chômage auxquelles il n'a pas droit ;
 - il ne déclare pas correctement son activité à temps partiel via sa carte de contrôle, dans l'intention de bénéficier d'allocations de chômage auxquelles il n'a pas droit.

En cas de récidive dans les 12 mois, il perd le droit aux allocations jusqu'à ce qu'il prouve une nouvelle période d'emploi.

Il faut savoir également que l'ONEm est en droit de récupérer les allocations versées indûment au chômeur et que celui-ci pourra faire l'objet de sanctions pénales (amende et/ou emprisonnement) s'il a agi avec une intention frauduleuse.

26. Art.71 et 154 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

27. Le Service du Contrôle des lois sociales est un service organisé auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. L'Inspection sociale relève, elle, du SPF sécurité sociale.

3. Autres obligations

Dans cette dernière catégorie, sont regroupées les obligations suivantes :

- ne pas arriver au chômage de façon « volontaire »
- être privé de travail et de rémunération
- résider en Belgique
- répondre aux convocations de l'ONEm

3.1 Ne pas arriver au chômage de façon « volontaire »²⁸

L'obligation

Pour bénéficier des allocations de chômage, un travailleur ne peut pas avoir quitté lui-même son emploi ni avoir été licencié par sa faute, sous peine d'être considéré comme un chômeur « volontaire ».

Par « quitter son emploi », on entend :

- démissionner de son travail ;
- signer une rupture du contrat de commun accord avec son employeur ;
- ne plus se présenter sur son lieu de travail sans justificatif.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, ce n'est pas le fait de quitter son emploi qui est passible d'une sanction mais que cela ait eu lieu sans motif légitime. L'ONEm admet, en effet, que dans certaines circonstances, le travailleur a dû quitter son emploi pour des raisons indépendantes de sa volonté. C'est notamment le cas lorsque l'emploi ne correspond plus aux critères d'un emploi « convenable » (cette notion est expliquée plus haut). On parle alors de « motif légitime d'abandon d'emploi ». Le problème est que cette notion de motif légitime n'est pas développée par la réglementation du chômage. En pratique, c'est donc l'ONEm qui détermine, notamment sur la base de la jurisprudence, si le motif de l'abandon peut être considéré comme légitime ou non.

Exemple : *un travailleur déménage. Comme il estime que son lieu de travail est trop éloigné de son nouveau domicile, il démissionne. Quelle sera l'attitude de l'ONEm ? On va d'abord vérifier si la distance qui sépare le lieu de travail du domicile a pour conséquence que cet emploi reste convenable ou non. La réglementation du chômage établit, en effet, une série de critères permettant d'évaluer le caractère convenable d'un emploi : respect des seuils de rémunération, déclaration du travailleur à l'ONSS, etc. À partir du moment où l'emploi ne respecte pas un de ces critères, il est considéré comme non convenable, ce qui peut constituer un motif légitime d'abandon d'emploi. Parmi ces critères, la durée des déplacements du travailleur pour se rendre sur son lieu de travail ne peut dépasser 4 heures par jour (2 heures pour les 50 ans ou plus). Dans le cas qui nous occupe, cela signifie que la démission du travailleur sera passible ou non d'une sanction en fonction de la distance qui sépare le nouveau domicile de l'ancien lieu de travail :*

28. Art.51 de l'arrêté royal du 25.11.1991. Ce point concerne également les chômeurs qui travaillent dans le cadre d'une ALE et ceux qui suivent une formation professionnelle. Dans ce dernier cas, la formation professionnelle est assimilée à un emploi.

- soit le travailleur habitant et travaillant à Bruxelles, déménage pour aller habiter à Leuven. La distance qui sépare Leuven de Bruxelles fait que l'emploi reste convenable (les déplacements du travailleur durent moins de 4 heures/jour). Le déménagement du travailleur ne sera donc pas considéré comme un motif légitime d'abandon d'emploi : il risque une sanction.
- soit le travailleur déménage pour habiter à Virton. La distance qui sépare Virton de Bruxelles fait que l'emploi n'est plus convenable. Cela constitue a priori un motif légitime d'abandon d'emploi. Mais l'ONEm n'en reste pas là : il se penche sur les raisons pour lesquelles le travailleur a déménagé. Si celles-ci sont considérées comme indépendantes de sa volonté, il ne sera pas sanctionné. Par contre, si le déménagement est justifié par « des raisons de pure convenance personnelle, sans qu'il existe, au départ, une contrainte professionnelle ou une autre raison valable justifiant ce déménagement »²⁹, le travailleur risquera une sanction même si l'emploi qu'il a quitté n'est plus convenable.

Ainsi le travailleur pourra être sanctionné s'il a déménagé parce qu'il a toujours rêvé d'habiter Virton, parce que son nouveau logement lui coûte moins cher ou parce que ses amis habitent la région. Par contre, il ne sera pas sanctionné s'il a déménagé parce qu'il a épousé quelqu'un qui habite Virton ou parce que son épouse a dû s'y installer pour des raisons professionnelles.

Sont également considérées comme des situations de chômage « volontaire », les situations où le licenciement du chômeur est dû à sa faute.

Est visée ici toute situation où le motif du licenciement met en cause l'attitude fautive du travailleur donc pas uniquement les cas de faute grave. La réglementation du chômage ne dit pas comment interpréter la notion d' « attitude fautive » du travailleur. Ici aussi c'est donc l'ONEm qui détermine, sur base de la jurisprudence, si l'attitude du travailleur doit être considérée comme fautive ou non. En tout état de cause, pour que le travailleur soit sanctionné, il faut que trois conditions soient réunies simultanément :

- le travailleur doit avoir commis une faute par rapport à son travail ;
- le licenciement est la cause directe de la faute du travailleur ;
- le travailleur savait que son attitude pouvait mener au licenciement.

Attention ! S'il y a sanction, il revient toujours à l'ONEm de prouver que le travailleur a commis une faute. En cas de doute, l'ONEm s'abstiendra donc en principe de sanctionner le chômeur.

La sanction

Le travailleur qui quitte son emploi sans motif légitime risque une sanction de minimum 4 semaines à 52 semaines maximum. En cas de récidive dans les 12 mois, il perd le droit aux allocations de chômage jusqu'à ce qu'il prouve à nouveau une période d'emploi. Il en va de même si l'ONEm prouve que le travailleur a quitté son emploi dans l'intention de bénéficier des allocations de chômage.

29. Instruction ONEm du 27.11.2008 – RIODOC 070514.

Quelles que soient les circonstances de l'abandon d'emploi, ne seront jamais sanctionnés les travailleurs qui, après l'emploi qu'ils ont quitté, ne s'inscrivent pas directement au chômage et :

- soit retrouvent un travail d'au moins 13 semaines (ininterrompues ou non). Peu importe que le nouvel emploi soit :
 - à temps plein ou à temps partiel,
 - à durée indéterminée ou déterminée,
 - accompli chez le même employeur ou pas.
- soit exercent pendant 6 mois au moins une activité d'indépendant et prouvent, lorsqu'ils cessent cette activité et demandent le chômage, que leur ancien employeur n'est pas disposé à les réengager ;
- soit ne travaillent plus pendant 6 mois au moins pour se consacrer exclusivement à l'éducation de leurs enfants et prouvent, lorsqu'ils souhaitent retrouver un travail et s'inscrivent au chômage, que leur ancien employeur n'est pas disposé à les réengager.

Dans les situations où le travailleur est licencié par sa faute, la sanction est de minimum 4 semaines et de maximum 26 semaines. S'il y a récurrence dans les 12 mois, elle varie de 8 à 52 semaines. Lorsque le travailleur récidive à nouveau dans les 2 ans qui suivent le premier licenciement, il perd le droit aux allocations jusqu'à ce qu'il prouve une nouvelle période d'emploi.

3.2. Être privé de travail et de rémunération³⁰

L'obligation

Le chômeur ne peut, en principe, exercer aucune activité ni percevoir de rémunération pendant qu'il bénéficie d'allocations de chômage.

Les notions d'exercice d'une activité et de rémunération sont particulièrement complexes dans la réglementation du chômage : certaines activités exercées par le chômeur sont considérées comme du travail, d'autres pas. Il en va de même de la rémunération.

En résumé, on dira que sont notamment assimilés à une rémunération :

- le pécule de vacances versé par l'ex-employeur ;
- les indemnités de rupture d'un contrat de travail ;
- la bourse d'études avec retenues de sécurité sociale ;
- l'indemnité dans le cadre d'un apprentissage industriel. N'est par contre pas considérée comme une rémunération, l'indemnité dans le cadre d'une formation professionnelle ou d'une formation classes moyennes ;
- ...

En cas de doute, le mieux est de prendre directement contact avec l'ONEm pour savoir si un paiement est considéré ou non comme une rémunération et s'il est cumulable avec des allocations de chômage.

30. Art.44, 45 et 46 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

Quant à la notion de travail, il faut savoir que les activités suivantes sont toujours considérées comme du travail et ne peuvent donc pas être exercées par le chômeur :

- Les activités pour son propre compte :

Sont visées toutes les activités qui s'intègrent dans le courant des échanges économiques et qui dépassent la gestion normale des biens propres. Exemples :

- travailler comme indépendant à titre principal³¹ ;
- effectuer des travaux dans son immeuble dans le but de le louer ou le vendre ou d'en augmenter la valeur. Sont par contre autorisés les travaux permettant d'améliorer le propre confort du chômeur ;
- être gérant ou administrateur de société ou gestionnaire d'une asbl. Est par contre autorisé le fait de fonder une asbl, d'en être membre et de participer aux réunions ;
- cultiver des fleurs ou des légumes dans le but de les vendre ;
- ...

En cas de doute, le chômeur peut demander à l'ONEm ou à son organisme de paiement (CAPAC ou syndicat), s'il peut ou non exercer une activité.

- Les activités pour le compte d'une autre personne :

Toute activité pour le compte d'un tiers est présumée rapporter une rémunération au chômeur qui l'effectue et est donc incompatible avec des allocations de chômage. Celui qui souhaite exercer une activité bénévole doit en avertir préalablement l'ONEm, via son organisme de paiement (CAPAC ou syndicat) sous peine de se voir privé de ses allocations.

Attention !

Dans certains cas de figure, le chômeur peut cumuler une rémunération, un travail et des allocations de chômage. Il s'agit :

- du travailleur ALE ;
- du travailleur à temps partiel avec maintien des droits lorsqu'il perçoit l'allocation de garantie de revenus (AGR) ;
- du chômeur qui exerce une activité accessoire autorisée par l'ONEm.

La sanction

Le chômeur qui travaille et/ou perçoit une rémunération se voit immédiatement privé d'allocations jusqu'à ce qu'il cesse son activité et/ou d'être payé. En outre, l'ONEm peut considérer que le chômeur a omis de l'informer de son activité. Le cas échéant, il pourra être sanctionné pour absence de déclaration (voir plus haut) et l'ONEm récupérera les allocations versées pendant la période litigieuse.³²

31. Le travail indépendant à titre complémentaire peut être autorisé sous certaines conditions.

32. Le délai de récupération ne peut dépasser 3 ans (5 ans en cas de fraude).

3.3. Résider en Belgique³³

L'obligation

Pour pouvoir conserver ses allocations, le chômeur doit obligatoirement résider en Belgique, excepté dans les cas suivants :

- durant la période de vacances annuelles que le chômeur a mentionnée sur sa carte de contrôle ;
- pendant 3 mois lorsque le chômeur exporte son droit au chômage dans un autre pays de l'Espace Économique Européen pour y rechercher de l'emploi, après avoir obtenu l'autorisation de l'ONEm (cette période de 3 mois peut être renouvelée une fois).
- pendant 2 semaines maximum lorsque l'ONEm reconnaît que le séjour à l'étranger (dans l'Espace Economique Européen ou en dehors) est justifié par la recherche d'un emploi ;
- pendant 4 semaines maximum par an pour participer bénévolement à une manifestation culturelle ou sportive à l'étranger, après avoir obtenu l'autorisation de l'ONEm.

L'ONEm effectue des contrôles de résidence au hasard. Les chômeurs contrôlés reçoivent un formulaire « attestation de résidence » (C66 bis) à faire compléter par l'ONEm ou l'administration communale dans les 14 jours suivant la date d'envoi du document. Ils doivent ensuite annexer le certificat à leur carte de contrôle et l'introduire auprès de leur organisme de paiement (CAPAC ou syndicat).

La sanction

Le chômeur qui ne remet pas son attestation de résidence dûment complétée est considéré comme ne résidant pas en Belgique et est privé de ses allocations jusqu'à ce qu'il :

- soit introduise le certificat de résidence, dûment complété, auprès de son organisme de paiement ;
- soit prouve une période travail ou d'incapacité de travail rémunérée, d'au moins 4 semaines.

L'ONEm peut aussi sanctionner le chômeur (selon les modalités des sanctions applicables en cas de déclaration inexacte – voir plus haut) et récupérer ses allocations pendant la période où celui-ci ne fait plus la preuve de sa résidence en Belgique, par exemple, suite à sa radiation des registres de la population. Il reviendra dès lors au chômeur de prouver, par toute voie de droit, qu'il résidait effectivement en Belgique pendant la période litigieuse.

3.4. Répondre aux convocations de l'ONEm

L'obligation

Un chômeur qui ne donne pas suite à une convocation de l'ONEm, quelle qu'en soit la raison (contrôle de la situation familiale, du comportement de recherche d'emploi, des circonstances de la mise au chômage...) peut être sanctionné.

33. Art. 66 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.

Dans la pratique, l'ONEm convoque une première fois le chômeur par courrier ordinaire. Si celui-ci ne donne pas suite au courrier, l'ONEm envoie une lettre recommandée. Si le chômeur ne répond toujours pas à la convocation, il est sanctionné.

La sanction

Le chômeur est exclu du chômage jusqu'à ce qu'il :

- soit se présente à l'ONEm ;
- soit prouve une période de travail ou d'incapacité de travail rémunérée, d'au moins 4 semaines.

Modalités d'application des sanctions au chômage

L'application des sanctions au chômage est soumise à des règles spécifiques que l'on peut résumer comme suit :

1. L'obligation d'auditionner le chômeur avant de le sanctionner
2. La possibilité de donner un avertissement
3. La possibilité de faire appliquer des sanctions pénales
4. Le statut du chômeur pendant la sanction
5. Les voies de recours du chômeur

1. L'obligation d'auditionner le chômeur avant de le sanctionner³⁴

Avant de décider de sanctionner un chômeur parce qu'il n'aurait pas respecté ses obligations, l'ONEm (et les Services régionaux de l'emploi pour ce qui concerne la disponibilité sur le marché de l'emploi et la recherche d'emploi) est généralement tenu de l'entendre sur les faits qui lui sont reprochés.

À cet effet, l'ONEm convoque le chômeur à une audition à laquelle le chômeur peut se rendre en étant assisté d'un avocat ou d'un représentant syndical. Le chômeur peut également choisir de se faire représenter par ces personnes s'il préfère ne pas se rendre personnellement à l'audition. Dans la même optique, il peut décider de se défendre par écrit (via une lettre recommandée) plutôt qu'oralement.

En tout état de cause, si le chômeur ne réagit pas à la convocation de l'ONEM, ce dernier prendra sa décision sans tenir compte de ce que le chômeur aurait pu invoquer pour se défendre.

Même si la réglementation du chômage ne le prévoit pas, l'ONEm peut accepter que le chômeur se fasse accompagner par d'autres personnes : un interprète, une assistante sociale, un tuteur, un membre de la famille... Il faut savoir cependant que l'ONEm est tout à fait en droit de refuser l'accès de ces personnes à l'audition. En cas de doute, il est donc préférable de s'adresser directement à la personne de contact de l'ONEm reprise sur la convocation pour s'assurer qu'elle autorisera le chômeur à être accompagné.

À l'issue de l'audition, l'ONEm fait signer au chômeur un document reprenant l'ensemble de ses déclarations étayant sa défense. Il fait ensuite connaître sa décision au chômeur par l'envoi d'un courrier.

Attention ! La réglementation du chômage prévoit que l'ONEm n'a pas l'obligation d'auditionner le chômeur avant de le sanctionner dans les situations où le chômeur a cumulé des allocations de chômage avec un revenu du travail ou des indemnités d'incapacité de travail versées par la mutuelle. Dans ce cas, le chômeur est informé par l'ONEm qu'il peut être entendu à sa demande ou se défendre par écrit s'il le souhaite.

34. Art. 144 du même arrêté.

2. La possibilité de donner un avertissement³⁵

Pour les sanctions liées aux obligations administratives relatives aux déclarations que doit faire le chômeur (voir plus haut), l'ONEm a la possibilité de donner un avertissement au chômeur plutôt que lui appliquer une sanction.

Avec l'avertissement, l'infraction n'est pas constatée : on l'efface de telle sorte que si elle se renouvelle, elle sera considérée comme un premier fait. Le cas échéant, l'avertissement pourra cependant constituer une circonstance aggravante pour fixer la durée de la sanction.

3. La possibilité de faire appliquer des sanctions pénales

L'ONEm n'est pas habilité à fixer des sanctions pénales (amendes ou emprisonnement). Il peut toutefois transmettre le dossier d'un chômeur à l'auditorat du travail qui pourra décider de poursuites pénales devant le tribunal correctionnel.

Ainsi, « est, sur base du code pénal social, puni d'une peine de prison de 6 mois à 3 ans et/ou d'une amende pénale de 600 à 6 000 € ou amende administrative de 300 à 3 000 € (montants à multiplier par 8), le chômeur qui :

- sciemment et volontairement soit fait une déclaration inexacte ou incomplète, soit omet de faire une déclaration obligatoire ou de fournir des informations obligatoires, soit omet ou refuse de faire une déclaration obligatoire ou de fournir des informations obligatoires, pour obtenir ou conserver indûment un avantage social;
- commet un faux en écriture;
- a fait usage d'un acte faux ou d'une pièce fausse;
- commet une escroquerie;
- sciemment et volontairement reçoit un avantage social auquel il n'a pas droit ou n'a que partiellement droit à la suite d'une déclaration inexacte ou incomplète, d'une omission ou d'un refus de faire une déclaration obligatoire ou de fournir des informations obligatoires, d'un faux en écriture, de l'utilisation d'un acte faux ou d'une pièce fausse ou d'une escroquerie.

Est, sur base du code pénal social, puni d'une amende pénale de 100 à 1 000 € ou d'une amende administrative de 50 à 500 € (montants à multiplier par 6), le chômeur qui sciemment et volontairement a omis de déclarer ne plus avoir droit à un avantage social.

En cas de récidive dans l'année, les sanctions sont aggravées. »³⁶

4. Le statut du chômeur pendant la sanction

Pendant la période de sanction, le chômeur n'est plus tenu de respecter ses obligations. Il est donc libre, par exemple, de ne plus rester inscrit comme demandeur d'emploi. Toutefois, cela peut avoir des répercussions sur les autres secteurs de la sécurité sociale comme le droit aux soins de santé et indemnités d'incapacité de travail. Par conséquent, on lui

35. Art. 157bis du même arrêté.

36. Feuille info ONEm – T47 – mise à jour au 19.02.2018.

conseillera le plus souvent de continuer à remplir ses obligations (rester inscrit comme demandeur d'emploi, répondre aux éventuelles convocations du Service régional de l'emploi, etc.).

On conseillera la même chose au chômeur qui introduit un recours contre une sanction auprès du tribunal du travail (voir plus loin) car si le juge se prononce en sa faveur, il ne pourra récupérer les allocations perdues que s'il prouve qu'il a rempli ses obligations pendant toute la période litigieuse.

Pour le chômeur qui a perdu « définitivement » le droit au chômage tant qu'il ne prouve pas une nouvelle période d'emploi, le mieux est de se procurer un formulaire d' « assurance continuée » auprès de l'ONEm. Ce document lui permettra de conserver ses droits à l'assurance soins de santé et indemnités d'incapacité de travail auprès de la mutuelle.

Durant la période de sanction, si le chômeur trouve un emploi, la sanction court pendant cette période.

Par contre, si le chômeur est mis en incapacité de travail durant la période de sanction, celle-ci est suspendue de telle sorte que la période de sanction est prolongée par la période de maladie (sauf lorsque l'incapacité de travail se situe pendant une période de travail).

À la fin de la période de sanction, le chômeur doit toujours réintroduire une demande d'allocations auprès de la CAPAC ou du syndicat. Il doit aussi toujours se réinscrire comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi (ACTIRIS, FOREm, VDAB, ADG).

Si le chômeur a perdu « définitivement » son droit au chômage, il ne pourra se réinscrire qu'après avoir retravaillé.

5. Les voies de recours du chômeur

Toute sanction peut toujours faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail. Ce recours doit être introduit dans les 3 mois qui suivent la décision de l'ONEm. Au-delà de ce délai, il n'est plus possible de contester la décision de sanction.

Le recours peut porter sur l'infraction elle-même (le chômeur estime qu'il n'a pas commis de faute) ou sur la sanction (le chômeur estime que la sanction est trop lourde par rapport à la faute). Le tribunal du travail peut annuler la sanction ou la réduire. Il peut aussi la confirmer.

Quelle que soit l'issue de la procédure devant le tribunal, les frais de justice seront toujours à charge de l'ONEm. Le chômeur devra cependant supporter lui-même les honoraires de son avocat. Il faut savoir que tout le monde peut se défendre seul devant le tribunal du travail mais la présence d'un avocat est bien souvent conseillée tant la réglementation du chômage est complexe. Dans le cadre de l'aide juridique (ex-pro deo), il est possible de demander l'intervention « gratuite » d'un avocat.³⁷ Toutefois, pour obtenir cette intervention, les revenus ne doivent pas dépasser un certain montant.³⁸

37. Depuis 2016, l'aide juridique gratuite est devenue payante en ce sens qu'il est désormais demandé 20 € pour la désignation d'un avocat et 30€ pour l'engagement de la procédure, soit un coût total de 50 €.

38. Pour la région bruxelloise, voir www.aidejuridiquebruxelles.be

Conclusion

On le voit, le régime des sanctions au chômage est particulièrement développé en Belgique. Difficile, dans ce cas, de cautionner les thèses selon lesquelles notre système serait laxiste dans ce domaine...

Mais au-delà de la volonté de réprimer la fraude qui pourrait exister en matière de résidence en Belgique ou de cumuls d'allocations, par exemple, reste la question du sens à donner à nombre de sanctions dont celles liées à la recherche d'emploi du chômeur. Doit-on y voir une volonté de responsabiliser le chômeur comme s'il était incapable de se responsabiliser lui-même au vu des allocations qu'il touche et de la difficulté qu'il a de trouver un emploi lui permettant de se sentir à l'aise dans notre société ? Doit-on plutôt y trouver une possibilité pour le législateur d'exclure des chômeurs afin de maintenir un taux de chômage « acceptable » aux yeux d'une société devenue incapable d'assurer le plein emploi mais incapable aussi de se construire autrement que sur des principes laissant une place prépondérante au travail ?

Quoi qu'il en soit, ces sanctions questionnent. On peut même dire qu'elles provoquent un certain malaise... Dès lors, plutôt que de brandir le bâton au moindre faux pas du chômeur par rapport à ses obligations, ne devrions-nous pas tout simplement tenter de nous pencher davantage sur une autre façon d'envisager la place du travail dans notre société ? Et plutôt que de considérer l'humain — tantôt producteur, tantôt consommateur — au service de la machine économique, ne pourrions-nous enfin envisager l'économie comme un moyen au service de l'humanité ?

L'objet social de l'Atelier des Droits sociaux

L'association a pour but la promotion de la citoyenneté active pour tous. Elle vise à la suppression des exclusions en matière économique, juridique et politique, notamment sur le plan du travail, de l'habitat, de la santé, de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de l'aide juridique. Elle accorde une attention particulière aux personnes qui rencontrent des difficultés à exercer la plénitude des droits nécessaires pour participer pleinement à la vie sociale, ainsi qu'à la sauvegarde et au développement des mécanismes de solidarité sociale.

Dans cette perspective, elle a pour objectifs l'élaboration et la mise en œuvre des moyens permettant à tous les citoyens de connaître leurs droits, de les faire valoir et de s'organiser collectivement pour les défendre ou les promouvoir, notamment par l'information la plus large, l'aide juridique, des formations adaptées et l'appui aux initiatives d'organisation collective. Dans la même perspective, l'association a également pour objectif l'information et la sensibilisation des instances politiques, économiques et sociales sur les situations d'exclusion des droits sociaux.

L'Atelier des Droits Sociaux met à disposition des associations, et du public, des outils pédagogiques et une documentation générale sur les droits sociaux dans une optique de :

- ♦ Promotion des droits sociaux
- ♦ Lutte contre les mécanismes d'exclusion sociale
- ♦ Démocratisation de la culture juridique

L'asbl est reconnue comme organisation générale d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles et comme association œuvrant à l'insertion par le logement par la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle est soutenue comme initiative Santé par la Commission communautaire française.

Elle est agréée comme service juridique de 1^{ère} ligne par la FWB.

