

LE PARCOURS (DU COMBATTANT)

Quel est le circuit que parcourt une demande d'allocation de chômage ?
Quels sont les rôles respectifs de l'organisme de paiement et de l'ONEm ?
Décryptage des méandres d'un fleuve pas toujours tranquille...

Marie-Caroline Menu (L'Atelier des droits sociaux)

Au Collectif solidarité contre l'exclusion, nous sommes de temps en temps contactés par des chômeurs qui éprouvent des difficultés avec leur organisme de paiement, le plus souvent la CAPAC, plus rarement une organisation syndicale. Ce type de demandes a explosé avec la pandémie. Il va de soi que les associations dont l'accompagnement juridique est directement la mission sont plus concernées encore que nous. C'est pourquoi nous avons demandé à L'Atelier des droits sociaux, dont l'un des départements concerne l'emploi et le chômage (où l'une des juristes à l'œuvre est Marie-Caroline Menu), de nous expliquer en détail le trajet que suit une demande d'allocation et les conséquences d'éventuels retards. (NDLR)

Petit état des lieux

Au (peut-être) sortir de cette crise sanitaire sans précédent, nous pensons utile de faire le point sur le parcours (et les délais réglementaires de traitement) d'une demande d'allocation de chômage. Parmi ceux et celles qui ont été contraint.e.s de faire une demande d'allocation de chômage au cours des deux dernières années, beaucoup ont eu le sentiment de mener un véritable parcours du combattant, tant l'accès aux organismes de paiement est devenu extrêmement compliqué (impossibilité de se rendre sur place, permanences téléphoniques surchargées, boîtes mail saturées, documents déposés dans les boîtes aux lettres et volatilisés, etc.).

De trop nombreuses personnes ont donc attendu plusieurs mois avant de pouvoir effectivement percevoir un revenu de remplacement, auquel elles ont non seulement droit dans le cadre de notre système de Sécurité sociale, mais duquel dépend aussi parfois leur survie. C'est pourquoi, au moment où les choses sont censées enfin pouvoir rentrer dans l'ordre, il nous paraît opportun de faire le point sur cette question.

Pour rappel, l'assurance chômage a pour but de permettre au travailleur sans emploi qui en remplit les nombreuses conditions, de bénéficier d'un revenu de remplacement pendant les périodes durant lesquelles il n'a pas d'emploi. En tant qu'organismes de paiement (OP) des allocations de chômage, syndicats et CAPAC jouent un rôle clé dans l'octroi de ce droit. Ils sont, en effet, l'intermédiaire entre le travailleur sans emploi et l'ONEm, à qui il revient, en définitive, de décider si le demandeur a droit aux allocations de chômage et, dans l'affirmative, de donner une autorisation de paiement à son organisme de paiement. En tant qu'intermédiaires, c'est indéniablement sur ces OP que repose le plus grand nombre d'étapes, de « missions » menant au paiement mensuel des allocations aux intéressés.

Avant d'en venir au parcours d'une demande de chômage, nous rappellerons d'abord les missions qui reviennent aux différents organismes impliqués dans le secteur de l'assurance chômage, afin de mettre en évidence leur rôle respectif dans le circuit de paiement des allocations de chômage.

Qui fait quoi dans l'assurance chômage ?

En Belgique, plusieurs grands acteurs sont impliqués dans la gestion de ce secteur de la Sécurité sociale :

▷ l'ONSS perçoit les cotisations des travailleurs (prélevées sur leur salaire brut) et des employeurs (qui font partie également du salaire), ainsi que des financements complémentaires (subside de l'État, pourcentage de la TVA) ;

▷ l'ONEm reçoit de l'ONSS la part du budget affectée au secteur du chômage et autorise ou non le versement d'allocation, et participe également à la préparation et à l'évaluation des réglementations en la matière ;

▷ les organismes de paiement agréés (ci-après « OP ») sont les intermédiaires entre les assurés sociaux et l'ONEm. Ils traitent les dossiers individuels, transmettent les informations à l'ONEm et versent les allocations. Il s'agit des OP émanant des trois grandes



D'UNE DEMANDE D'ALLOCATIONS

confédérations syndicales (FGTB, CSC et CGSLB) et de la CAPAC (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) ;

▷ les services régionaux de l'emploi (Actiris, VDAB, FOREm et ADG) sont chargés du placement des demandeurs d'emploi et sont héritiers plus récents de certaines compétences autrefois exercées par l'ONEm, que sont notamment l'octroi de certains types de dispenses (comme les dispenses pour reprise d'études) et le contrôle de la recherche d'emploi.

C'est donc auprès de son organisme de paiement que l'assuré social va introduire sa demande d'allocations de chômage. Rares sont, en effet, les situations dans lesquelles un assuré social doit ou peut s'adresser directement à l'ONEm. Pour comprendre les raisons pour lesquelles, contrairement à d'autres pays (1), l'architecture de cette branche de la Sécurité sociale repose sur le mode : « Assuré social → Intermédiaire obligé (OP) → Organisme auquel appartient le pouvoir de décision (ONEm) », un petit détour par l'histoire s'impose. (*Lire p. 41*).

Les missions des OP

L'Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, ci-après, l'« Arrêté royal du chômage », prévoit que, pour pouvoir prétendre au rôle d'organisme de paiement agréé, l'organisation des

travailleurs qui crée l'OP compte au moins 50.000 membres assujettis à la Sécurité sociale des travailleurs et que l'OP donne des garanties de bon fonctionnement. L'article 17 ajoute que « l'organisme de paiement s'engage à payer au bénéficiaire les allocations qui lui sont dues et qui n'ont pu lui être payées en raison de la négligence ou de la faute de cet organisme, notamment si des documents ont été transmis tardivement ». Les missions des organismes de paiement, répertoriées à l'article 24 de l'Arrêté royal du chômage, peuvent être regroupées en trois catégories : le devoir d'information, l'introduction des demandes à l'ONEm et, bien entendu, le paiement des allocations.

Le devoir d'information

L'Arrêté royal du chômage (article 26bis) établit explicitement une répartition des tâches entre les organismes de paiement et l'ONEm pour ce qui concerne la communication d'informations aux assurés sociaux et donne clairement un rôle prépondérant aux organismes de paiement.

Le devoir d'information de l'ONEm n'existe en effet

Les syndicats et CAPAC jouent un rôle d'intermédiaire entre le travailleur sans emploi et l'ONEm

que dans trois situations :

1° si l'intéressé n'a pas encore choisi d'organisme de paiement ;
2° s'il y a un litige entre l'organisme de paiement et l'intéressé ;

3° s'il s'agit d'une demande concernant une appréciation dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire de l'ONEm (par exemple en matière de chômage volontaire, de l'interprétation de la notion de force majeure, de l'exercice de certains types de prestations, ...).

Pour tout le reste, l'ONEm peut donc renvoyer le demandeur vers son organisme de paiement, qui a le devoir (notamment) :

- de tenir à la disposition du travailleur les formulaires dont l'usage est prescrit par l'ONEm ;
- de transmettre au travailleur toutes communications et tous documents (exemple : feuilles info) prescrits par l'ONEm ;
- de conseiller gratuitement le travailleur et lui fournir toute « information utile » concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance-chômage, à savoir : les conditions de stage et d'octroi ; le régime d'indemnisation, le mode de calcul et le montant de l'allocation ; les



⇒ formalités à respecter par le chômeur concernant l'introduction en temps utile d'un dossier complet, l'inscription comme demandeur d'emploi, la déclaration de la situation personnelle et familiale et la déclaration et le contrôle des périodes de chômage complet ; la procédure de traitement du dossier ; les droits et devoirs du chômeur, notamment l'obligation de rechercher activement un emploi et de collaborer activement aux actions d'accompagnement qui peuvent lui être offertes par le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle ; la procédure de suivi du comportement de recherche active d'emploi.

Si l'intéressé fait une demande d'information par écrit, la réglementation laisse à l'organisme de paiement un délai de 45 jours pour fournir l'information demandée. L'OP doit faire connaître aux personnes intéressées toute décision individuelle motivée les concernant. Cette notification doit, en outre, mentionner les possibilités de recours existantes ainsi que les formes et délais à respecter à cet effet. Sur ce dernier point, les responsabilités sont toutefois partagées entre les OP et l'ONEm :

▷ c'est à l'ONEm que revient le devoir d'informer l'intéressé en cas de décision négative (refus d'allocations, exclusion, suspension ou limitation du droit aux alloca-

mis par le chômeur un cachet avec la date à laquelle ces documents ont été reçus.

▷ si le document en question a été envoyé au moyen d'un procédé électronique (comme l'email), l'OP doit tenir à jour électroniquement la date à laquelle il a reçu le document.

Par ailleurs, à chaque introduction d'une demande de chômage à laquelle est joint un formulaire de déclaration de situation familiale (C1), l'OP devra d'emblée vérifier que la situation familiale déclarée par le demandeur ainsi que ses déclarations quant à la perception de revenus éventuels correspondent bien à ce qui figure dans le Registre national et dans la Banque Carrefour de la Sécurité sociale. En cas de discordance au niveau de la situation familiale, quant à sa nationalité, son lieu de résidence ou sa composition de ménage, des informations complémentaires doivent être demandées à la personne et, le cas échéant, un formulaire « C1-Annexe Regis » devra être joint (ce sera souvent le cas pour les situations de colocation). L'OP est également tenu d'opérer cette vérification à chaque fois qu'il reçoit un flux électronique du Registre national ou de la Banque Carrefour qui signale un changement dans la situation du bénéficiaire d'allocations. C'est le cas par exemple lorsqu'une nouvelle personne a intégré la composition de ménage du demandeur ou qu'une Dimona (déclaration d'un travailleur par un employeur) a été ouverte.

Cette obligation de vérification par l'OP existe seulement depuis juillet 2014. (*Lire p. 39*). Elle a été instaurée afin de limiter l'octroi d'allocations indues, par exemple à un taux isolé alors qu'une personne est en définitive considérée comme cohabitante ou encore en cas de perception simultanée d'un autre revenu. Elle a le mérite d'éviter de lourdes décisions de récupération, qui peuvent intervenir jusqu'à trois ou cinq ans plus tard. Par contre, revers de la médaille, elle engendre parfois un temps supplémentaire dans le traitement de la demande ou une suspension du paiement des allocations, le temps que la situation se clarifie.

Le paiement des allocations

Une fois que l'organisme de paiement aura reçu l'autorisation de paiement de l'ONEm, qui se présente sous la forme d'une carte d'allocations qui mentionne un code correspondant à un montant donné d'allocations, il procédera au paiement mensuel des allocations, sur la base notamment des cartes de contrôle papier (qui sont délivrées aux chômeurs par les OP) ou électroniques, introduites par le chômeur. Signalons que la réglementation du chômage autorise également les organismes de paiement à payer, sous leur propre responsabilité, des allocations avant d'avoir reçu l'autorisation de l'ONEm. Les OP n'agissent toutefois en principe de la sorte que s'ils ont la « certitude » que l'ONEm accordera les allocations, afin d'éviter des paiements qui ne seront pas validés et pris en charge par l'ONEm et d'en demander le remboursement au bénéficiaire. Dans la réalité, il y a fréquemment des erreurs de la part des OP, qui mettent ceux qui en font les frais dans une situation financière souvent inextricable...

Par ailleurs, un OP ne peut verser d'allocations pour un mois donné que :

▷ sur la base d'une carte de contrôle introduite par le chômeur ;

Conseiller gratuitement le travailleur et lui fournir toute information utile concernant ses droits et ses devoirs

tions, ou encore refus de dispense) (2) ;

▷ c'est à l'organisme de paiement que revient par contre le devoir d'informer l'intéressé en cas de décision positive de l'ONEm (3) concernant l'octroi d'allocations (notamment l'ouverture du droit, le montant de l'allocation, le mode de calcul, les conditions pour percevoir les allocations, la législation applicable et les éléments de fait du dossier), et ce dans un délai d'un mois à partir de l'autorisation de paiement reçue de l'ONEm. Il est vivement recommandé de conserver précieusement ce document, qui informe, entre autres, de la dégressivité prévue de l'allocation et qui sert de point de départ lorsqu'une personne veut essayer de vérifier (ou de faire vérifier) que le bon montant d'allocation lui a été octroyé pour un mois donné !

L'introduction des demandes à l'ONEm

L'OP doit réceptionner la demande d'allocations et constituer le dossier du chômeur (C4, déclaration de situation familiale, annexes éventuelles à ces documents,...) avant de le transmettre au bureau de l'ONEm compétent, dans les délais prévus par la réglementation. Pour permettre le contrôle du respect des délais impartis :

▷ l'OP est tenu de délivrer un accusé de réception au chômeur qui se présente personnellement pour faire une demande d'allocations ou déclarer un événement modificatif de sa situation (sauf si la déclaration figure sur un formulaire dont le chômeur reçoit un double).

▷ il doit également apposer sur tout document trans-

▷ si le chômeur est bien inscrit comme demandeur d'emploi, sauf s'il en est dispensé ;

▷ s'il n'y a pas de flux signalant que le bénéficiaire est repris dans un registre du personnel ou comme relevant du secteur des indemnités d'incapacité de travail. En bout de course, l'organisme de paiement transmettra ensuite les cartes de contrôle à l'ONEm qui vérifiera (4) que les allocations d'un mois donné ont été correctement calculées et payées par l'OP. Si l'ONEm considère que des allocations ont été payées sans que toutes les conditions d'octroi et de délais soient remplies, il rejettera la dépense faite par l'OP, qui, dans la grande majorité des cas, demandera alors le remboursement des allocations payées au chômeur... L'ONEm et les organismes de paiement ont légalement un délai de trois ans pour ordonner la récupération d'allocations qui ont été payées indûment (= sans que toutes les conditions d'octroi soient remplies). Ce délai est même de cinq ans lorsque l'ONEm considère qu'il y a fraude dans le chef du chômeur.

Délais d'introduction et de traitement des demandes

Les délais réglementaires sont prévus aux articles 92 et 93 de l'Arrêté ministériel du 26.11.1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, ci-après « l'Arrêté ministériel du chômage ». La règle de base en cas de demande d'allocations est que l'OP a deux mois pour introduire le dossier complet à l'ONEm, l'ONEm a ensuite un mois (ou un mois + dix jours) pour prendre sa décision puis l'OP doit ensuite effectuer le paiement dans un délai d'un mois.

Délais d'introduction des demandes par l'OP

Une fois qu'une demande est introduite par l'intéressé auprès de son OP, celui-ci est censé envoyer le dossier complet à l'ONEm, dans un délai donné à partir de la date de la demande.

Plusieurs scénarios :

- 1) S'il s'agit d'une demande d'allocations de chômage complet : dans un délai de deux mois qui prend cours le jour suivant le premier jour pour lequel les allocations sont demandées ;
- 2) S'il s'agit d'une demande d'allocations de chômage temporaire : dans un délai de deux mois qui prend cours le premier jour du mois qui suit celui pour lequel les allocations sont demandées ;
- 3) S'il s'agit d'un événement modificatif en cours de chômage (exemple : changement dans la situation familiale) : le dossier doit parvenir au bureau du chômage au plus tard le dernier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel l'événement modificatif est survenu.



Au début de la crise Covid, c'est principalement la CAPAC qui a connu des retards de paiement des allocations de chômage, celle-ci ayant dû faire face, plus encore que les autres OP, à un afflux de demandes de travailleurs qui n'étaient pas affiliés à un syndicat.

Si, pour une raison ou l'autre, le dossier n'a pu être complété dans le délai de deux mois, l'OP doit en informer l'ONEm et disposera d'un mois supplémentaire pour introduire le dossier complet. Une fois le dossier parvenu à l'ONEm, si celui-ci s'avère (toujours) incomplet, l'ONEm le renvoie à l'OP, qui dispose alors d'un délai d'un mois supplémentaire pour le renvoyer. S'il n'est toujours pas en mesure de le renvoyer « complet » dans ce délai, il doit le renvoyer à l'ONEm accompagné de la preuve de l'impossibilité pour laquelle il ne parvient pas à compléter le dossier. Si l'ONEm considère cette impossibilité comme temporaire, l'OP dispose alors à nouveau d'un délai de deux mois supplémentaires. Si, par contre, l'ONEm considère cette impossibilité comme permanente (par exemple, parce que l'employeur s'est

évanoué et ne peut donc délivrer le C4), l'ONEm peut alors statuer après avoir lui-même effectué les recherches nécessaires. En dernier file, et pour offrir des garanties au moins égales à celles prévues dans la Charte de l'assuré social, la réglementation prévoit qu'un dossier réintroduit tardivement qui parvient au bureau du chômage avant la fin du cinquième mois qui

L'OP est tenu de délivrer un accusé de réception au chômeur qui se présente personnellement

suit le délai d'introduction initial de deux mois peut en définitive encore être considéré comme introduit en temps utile, si les raisons de l'impossibilité sont reconnues par l'ONEm. Enfin, signalons que l'OP a également la possibilité de constater d'emblée qu'en raison d'une impossibilité permanente (par exemple, parce que l'employeur est introuvable et ne peut donc délivrer le C4), un dossier complet ne pourra pas être introduit. Il en informe dans ce cas l'ONEm, en joignant les preuves des raisons de l'impossibilité permanente invoquée. Si l'ONEm reconnaît cette impossibilité permanente, il décidera du droit aux allocations après avoir fait les recherches nécessaires.

L'enjeu du respect de ce timing et de ce formalisme est primordial, puisqu'il conditionnera le fait que le chômeur soit bien indemnisé (même si c'est longtemps après sa demande) à partir du jour où il a introduit pour la première fois sa demande à l'organisme de paiement. Si « le timing » n'est pas respecté, l'octroi

Rien de plus simple, madame : vous vous connectez avec votre nom d'utilisateur et votre mot de passe, vous branchez votre lecteur de carte d'ID, vous téléchargez l'application qui permet la lecture de la carte ID... si vous n'avez pas de lecteur de carte, vous pouvez vous connecter via ITSME. Si vous n'avez pas ITSME, vous téléchargez l'application et vous créez votre compte ITSME. Pour cela, vous branchez votre lecteur de carte...



⇒ des allocations ne sera reconnu par l'ONEm qu'à partir du moment où le dossier complet lui est parvenu !

Délais de traitement des demandes par l'ONEm

À partir de la réception du dossier considéré comme complet, l'ONEm dispose alors d'un délai d'un mois pour prendre une décision. Ce délai est porté à un mois et dix jours si le chômeur doit être entendu par l'ONEm (souvent en lien avec une situation dite de « chômage volontaire », comme en cas de démission, de rupture de commun accord ou encore de licenciement « fautif ») ou être vu par un médecin agréé par l'ONEm (si des raisons médicales sont invoquées par le chômeur). En cas de report de l'audition, le délai d'un mois et dix jours est prolongé du temps du report, avec un maximum de quinze jours. Il est vivement recommandé de préparer ce type d'audition, voire de se faire accompagner par son représentant syndical.

Si la décision est positive, elle donnera lieu à une autorisation de paiement, pour un montant d'allocations déterminé, à l'OP qui pourra alors payer les allocations au chômeur. Rappelons que c'est à l'OP qu'il revient d'informer l'intéressé de l'octroi de son droit aux allocations. Alors qu'en cas de refus, c'est l'ONEm qui est chargé de notifier la décision à l'intéressé.

Délais de paiement des allocations par l'OP

Une fois que l'OP a reçu l'autorisation de l'ONEm, il se doit de payer les allocations dans un délai d'un mois prenant cours le troisième jour ouvrable qui suit la date à laquelle la décision d'octroi du droit lui a été communiquée par l'ONEm (Article 161 de l'Arrêté royal du chômage). Pour autant, bien entendu, que le chômeur ait bien introduit sa carte de contrôle pour le ou les mois concernés et les autres docu-

ments éventuels requis. Si ce n'est pas le cas, la prise de cours du délai est reportée en conséquence. Ensuite, les allocations devront être payées une fois par mois « à terme échu » (c'est-à-dire au plus tôt à la fin du mois concerné) et au plus tard dans un délai d'un mois. Dans la pratique, ce délai d'un mois prend cours à la date à laquelle l'OP est en possession de la carte de contrôle. Ce qui amène en général à un paiement en début de mois pour les allocations du mois précédent, une fois la carte de contrôle en possession de l'OP.

Concernant les cartes papier, comme la majorité des chômeurs les glissent dans la boîte aux lettres, l'OP ne peut pas effectivement satisfaire son obligation de délivrance d'un accusé de réception qui permet entre autres d'attester du jour où elle a été introduite par le chômeur. Raison pour laquelle la réglementation prévoit qu'elles sont alors dans ce cas censées être reçues au cours du mois qui suit celui auquel elles se rapportent, sauf si le contraire ressort du

cachet dateur apposé par l'OP. Pour les cartes électroniques, que les chômeurs peuvent compléter et introduire soit via un PC, soit via leur *smartphone*, la date d'introduction de la carte sera dans la pratique la date à laquelle le chômeur confirme les déclarations faites pour le mois concerné, sachant qu'il ne peut le faire qu'à partir du jour renseigné sur la carte en ligne. La date d'introduction de la carte de contrôle (papier ou électronique) est importante puisque, outre le fait de déterminer le délai de paiement, l'OP peut être tenu, en cas de non-respect de ce délai, au paiement de dommages et intérêts au chômeur.

Au bout du compte, il s'avère donc que des demandes pour lesquelles il y a eu un long délai d'attente entre la date de la demande et les premiers versements d'allocations (parfois jusqu'à six mois, voire davantage) peuvent néanmoins avoir été traitées dans le respect du cadre réglementaire... En « temps normal », de nombreuses demandes aboutissent malgré tout à un paiement relativement rapide, à savoir après un ou deux mois, puisque les délais réglementaires sont, heureusement, des délais « à ne pas dépasser » !

Les délais en période COVID

Quiconque a eu à introduire une demande de chômage ou a essayé d'intervenir dans des dossiers de chômage pendant la pandémie (début en mars 2020), a dû constater que les délais réglementaires ont été dépassés dans un (trop) grand nombre de cas. Cet état de fait a plongé un certain nombre de citoyens dans des situations de précarité sociale accrue, se caractérisant souvent par un effet boule de neige... Attente de la rentrée du revenu, factures impayées, arriérés de loyers qui s'accumulent, menaces d'expulsion du propriétaire, et parfois, perte du logement pour les personnes

Mardi 5 avril 2022, Mr X dit

« Vous savez, maintenant, chaque fois que je dois faire une demande à mon organisme de paiement, je l'envoie par mail, j'imprime le mail, j'en dépose une copie dans la boîte aux lettres, et j'envoie une autre copie par recommandé ».

qui n'ont pu compter sur une autre forme de solidarité... Ce n'est un secret pour personne, la crise sanitaire a fortement éprouvé les organismes de paiement, qui se sont retrouvés, dans un premier temps en tous cas, dépassés par l'afflux exceptionnel de demandes d'allocations de chômage temporaire introduites par tous les travailleurs dont le contrat de travail a été suspendu totalement ou partiellement en raison de l'arrêt ou de la diminution drastique d'activités de leur entreprise. Pour ces demandes de chômage temporaire, des procédures simplifiées ont heureusement rapidement été mises sur pied, permettant ainsi à la majorité des travailleurs mis en chômage temporaire par leur entreprise de percevoir leur revenu de remplacement dans un délai raisonnable. Une déclaration électronique par l'employeur et un seul formulaire (7) introduit par l'intéressé auprès d'un OP suffisaient pour enclencher le paiement des allocations. Il y eu des couacs au démarrage bien entendu, et des travailleurs qui ont attendu plusieurs semaines (voire dans les pires scénarios, plusieurs mois) pour percevoir leurs allocations. On peut toutefois parler d'une réelle simplification administrative, qui s'est avérée salutaire pour beaucoup de travailleurs mis en chômage temporaire, même si beaucoup d'autres ont réellement peiné à percevoir leurs allocations en raison de lenteurs administratives.

En revanche, les demandes de chômage ordinaire, pour les nombreux travailleurs qui ont connu une fin de contrat notamment, n'ont, quant à elles, pas fait l'objet de réelle simplification. Pour les personnes concernées, la demande d'allocations est devenue un véritable parcours du combattant : réussir à prendre contact avec son organisme de paiement pour comprendre comment il était possible de faire sa demande d'allocations (comment faire parvenir son C4, comment se procurer le formulaire de déclaration de situation familiale et d'autres formulaires le cas échéant, comme ceux concernant les activités accessoires). Tout

en arrivant à s'inscrire comme demandeur d'emploi en parallèle. Comprendre comment se procurer les cartes de contrôle, où les envoyer, quand la boîte aux lettres déborde, et que la peur qu'elles se perdent, à raison, prend le dessus.... Le ministre de l'Emploi a été interpellé à deux reprises sur la problématique des retards de paiement des allocations de chômage, à la CAPAC principalement, celle-ci ayant effectivement dû faire face, plus encore que les autres organismes de paiement, à un afflux de demandes de chômage temporaire,

Il est recommandé de se faire accompagner par son représentant syndical

par des travailleurs qui n'étaient pas, à la base, affiliés à un syndicat et qui se sont donc massivement tournés vers la Caisse publique pour introduire leur demande. Pour pallier les problèmes d'accessibilité des OP, la consigne a alors été donnée, afin de ne pas pénaliser les chômeurs pour lesquels le dossier parvient tardivement à l'ONEm (= au-delà des délais

réglementaires précités), de « neutraliser » ces délais. C'était un impératif ! Matériellement, il était devenu quasi impossible d'en vérifier le respect, étant donné que les OP étaient en peine de délivrer le moindre accusé de réception ! Il aurait été inimaginable que la foule de travailleurs ou chômeurs ayant de leur côté accompli, en temps utiles, toutes les formalités nécessaires, soient pénalisés, au-delà de l'attente intenable, par une privation pure et simple d'allocations pour les mois qui se sont écoulés avant que le dossier ne parvienne, hors délai, à l'ONEm. Dans les faits, la neutralisation des délais d'introduction a été appliquée pour la période allant du 1^{er} mars 2020 au 31 mars 2021.

Illustrons par un exemple : un travailleur, suite à une fin de contrat, a demandé des allocations à partir du 13 juin 2020. En théorie, son dossier aurait dû parvenir à l'ONEm pour le 13 septembre 2020 au plus tard. Dans les faits, il aura pu être effectivement indemnisé à partir du 13 juin 2020, pour autant que son dossier soit parvenu à l'ONEm avant le 1^{er} juin 2021. Précisons tout de suite que cette neutralisation des délais d'introduction n'est plus d'application aujourd'hui. Et qu'elle



LES INTÉRÊTS DE RETARD EN PRATIQUE

Exemple 1 : Vous avez introduit auprès de votre organisme de paiement une demande d'allocations à partir du 1^{er} octobre 2022 et votre organisme de paiement a introduit votre dossier complet à l'ONEm le 21 octobre 2022. L'ONEm vous octroie les allocations et transmet l'autorisation de paiement à votre organisme de paiement le 6 janvier 2023. Le 10 janvier 2023, votre

organisme de paiement vous paie les allocations d'octobre, novembre et décembre 2022. Des intérêts de retard sont dus par l'ONEm:
 ▷ sur les allocations d'octobre 2022, pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 8 janvier 2023 ;
 ▷ sur les allocations de novembre 2022, pour la période du 1^{er} décembre 2022 au 8 janvier 2023 ;
 ▷ sur les allocations de

décembre 2022, pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 8 janvier 2023.

Exemple 2 : Vous avez introduit auprès de votre organisme de paiement une demande d'allocations à partir du 1^{er} octobre 2022 et votre organisme de paiement a introduit votre dossier complet à l'ONEm le 21 octobre 2022. Sans attendre la décision de l'ONEm, votre organisme

de paiement vous paie le 5 décembre 2022, les allocations des mois d'octobre et novembre 2022. L'ONEm vous octroie les allocations et transmet l'autorisation de paiement à votre organisme de paiement le 3 janvier 2023. Les intérêts de retard ne pourront pas vous être accordés, dans la mesure où la période pour laquelle les intérêts pourraient être demandés n'atteint pas deux mois, calculés de date à date.

⇒ n'est plus applicable pour les demandes faites depuis le 1^{er} avril 2021.

Une autre mesure pratique indispensable a également été prise pour pallier les problèmes d'accessibilité des OP. En théorie, les documents constituant la demande de chômage (C4, C1,...) doivent être des documents originaux et signés par le chômeur. Pour la période du 1.2.2020 au 31.3.2022, les documents scannés (par le chômeur) ou des photos claires de documents, imprimés par l'OP, ont pu être valablement introduits à l'ONEm.

Par ailleurs, le ministre a également fait savoir, en son temps, que des moyens humains supplémentaires avaient été mis à disposition de la CAPAC pour tenter de résorber l'arriéré grandissant dans le traitement des demandes d'allocations, celle-ci ayant été particulièrement sursollicitée comme expliqué ci-avant. Mais en

que si un dossier arrive tardivement à l'ONEm sans que l'OP ait pu s'en justifier valablement, l'intéressé ne sera indemnisé qu'à partir du moment où l'ONEm aura reçu son dossier. Ce qui implique, pour certains demandeurs, victimes de ces errances dans le traitement de leur dossier, parfois une perte de plusieurs mois d'allocations. Dans les faits, si l'ONEm estime qu'un dossier est arrivé hors des délais réglementaires, l'OP peut toujours essayer d'introduire une demande de dérogation à l'introduction tardive via le désormais célèbre formulaire C54, mais doit évidemment justifier pourquoi il demande cette dérogation, sachant que ce type de dérogation ne peut être accordée qu'en cas de « force majeure ». Les OP sont bien souvent en peine de la justifier... et sans justification valable aux yeux de l'ONEm, pas de dérogation ! Nous ne pouvons qu'inviter les personnes ainsi pénalisées par la perte d'allocations à introduire un recours judiciaire devant le tribunal du travail, qui doit toujours, rappelons-le, être introduit dans un délai de trois mois à partir de la décision de refus.

Réflexes à avoir en cas de dépassement des délais

On l'a dit, il est devenu compliqué d'avoir un contact rapide avec son organisme de paiement. Alors si, d'aventure, le chômeur constatait que sa demande tardait à être traitée ou que ses allocations n'étaient pas versées à la date habituelle et qu'un contact avec son OP s'avérait compliqué, différentes choses peuvent être questionnées et vérifiées :

- première question évidente à se poser : la carte de contrôle a-t-elle été remise ?
- ensuite, vérifier qu'il n'y pas un problème d'interruption de l'inscription comme demandeur d'emploi ;
- s'assurer également de la bonne réception de son courrier. Des dossiers se compliquent parfois suite au fait que le chômeur n'a pas réceptionné un courrier de son OP ou de l'ONEm ;
- éventuellement contacter directement l'ONEm (qui peut néanmoins se permettre de renvoyer vers l'OP), pour vérifier s'il y a un obstacle au paiement des allocations qui ne serait pas connu par le chômeur ;
- enfin, si la situation perdurait, rappelons qu'une per-

La neutralisation des délais a été appliquée pour la période allant du 01.03.20 au 31.03.21

tant que service juridique de première ligne, comme de nombreuses associations, nous avons également été sollicités par une multitude de travailleurs et chômeurs dépendant d'un organisme de paiement syndical également confrontés à des retards très importants dans le traitement de leurs demandes. Et plus de deux ans après le début de la pandémie, nous sommes encore, chaque semaine, interpellés par des personnes ayant introduit une demande de chômage, qui sont en peine d'avoir un contact avec leur OP et qui attendent, au-delà des délais réglementaires, le traitement final de leur demande, à savoir le paiement de leurs allocations ! Cette inaccessibilité place les travailleurs sans emploi dans une incompréhension telle que leurs tentatives de contact se multiplient. (*Lire l'encadré ci-dessous*).

Pourtant, la période pendant laquelle les introductions tardives de dossiers n'étaient pas sanctionnées est, quant à elle, bel et bien terminée. Ce qui signifie



UN CAS VÉCU DE GALÈRE

Madame a terminé un contrat de travail le 10 novembre 2021. Elle introduit une demande d'allocations de chômage à partir du 12 novembre 2021. Son organisme de paiement (la CAPAC) transmet pour la première fois son dossier à l'ONEm le 4 février 2022. Son dossier était visiblement incomplet, parce qu'il y aurait des erreurs dans la Déclaration multifonctionnelle/ multifonctionnelle

Aangifte (DMfa) telle que complétée par l'employeur. La Dmfa est la déclaration par laquelle l'employeur transmet les données de salaire et de temps de travail relatives à ses travailleurs.

Le dossier a donc été renvoyé vers la CAPAC en date du 17 février, avec un délai supplémentaire d'un mois pour le renvoyer complet à l'ONEm. Le 15 mars, la

CAPAC renvoie le dossier à l'ONEm, qui le considère encore comme incomplet. Une demande de dérogation est faite et refusée par l'ONEm au motif que la personne ne peut amener de preuve de contact avec son organisme de paiement.

Le 19 mars 2022, l'ONEm notifie une décision à Madame disant qu'étant donné que les délais d'introduction réglementaires ont été dépassés, l'ONEm n'octroie pas d'allocations à

partir du 12 novembre 2021 et en accordera seulement à partir du jour où celui-ci recevra le dossier complet, comprenant la DMfa corrigée par l'employeur.

Etant donné que la CAPAC continue de demander à Madame de demander à l'employeur la DMFA corrigée, Madame ne donne pas beaucoup d'attention à cette décision. Finalement, l'employeur corrige la Dmfa et celle-ci est introduite via l'organisme de paiement

sonne peut faire une demande d'avance au CPAS, qui ne l'accordera évidemment que si la personne est dans les conditions financières pour avoir droit à une aide du CPAS. (Lire p. 50).

Droit à des intérêts de retard ?

Il est monnaie courante, dans notre société, de devoir s'acquitter d'intérêts de retard, en cas de retards de paiement. Toute personne qui a déjà contracté un crédit le sait, mieux vaut respecter les échéances à la lettre ! Est-ce que nos institutions de Sécurité sociale, que sont l'ONem et les organismes de paiement, sont également concernées par cette sanction ? Oui, mais... Certes, la réglementation du chômage le prévoit en effet expressément (8). Celle-ci conditionne toutefois l'octroi d'intérêts à l'approbation des dépenses par l'ONem (9) et au fait que le chômeur doit les demander expressément par écrit. En aucun cas, ces intérêts ne sont donc octroyés automatiquement ! Cela s'explique en partie par le fait qu'un examen sera nécessaire dans chaque cas pour identifier à qui, de l'ONem ou de l'OP, des intérêts peuvent être réclamés et si toutes les conditions établies par la réglementation sont remplies !

L'ONem est redevable d'intérêts dans le cas où il ne respecte pas le délai d'un mois (ou d'un mois et dix jours) qui lui est imparti pour prendre sa décision (une fois qu'il a reçu le dossier complet de l'OP) ET que ceci a comme conséquence que les allocations sont payées avec retard. Exemple : vous avez introduit auprès de votre organisme de paiement une demande d'allocations à partir du 1er octobre 2022 et votre organisme de paiement a introduit votre dossier complet à l'ONem le 21 octobre 2022. Le délai d'un mois dans lequel l'ONem doit prendre une décision prend cours le 22 octobre 2022 pour se terminer le 21 novembre 2022. L'ONem devra vous payer des intérêts de retard si la décision de vous octroyer les allocations est prise après le 21 décembre 2022 et a comme conséquence que les allocations sont payées avec retard.

Des intérêts peuvent être réclamés par le chômeur pour la période qui prend cours le premier jour qui suit celui auquel les allocations se rapportent et qui prend fin le deuxième jour ouvrable qui suit le jour où la décision

à l'ONem en date du 2 juin. Madame apprend alors par la CAPAC qu'elle va recevoir des allocations à partir de cette date du 2 juin. Madame tombe des nues et dans un certain désespoir parce qu'elle comptait sur le fait qu'elle serait quand même indemnisée à partir de la date de sa demande (le 12 novembre 2021) et qu'elle pourrait éponger toutes les dettes accumulées depuis la fin

de son contrat de travail. Madame nous consulte alors sur la possibilité d'un recours devant le tribunal. En débrouillant son dossier, nous apprenons l'existence de la décision du 19 mars 2022, pour laquelle le délai de recours devant le tribunal expirait le 18 juin 2022. Juste à temps donc pour soumettre la situation au tribunal, en espérant que la CAPAC soit condamnée à payer les allocations perdues !



Les demandes de chômage ordinaire n'ont pas fait l'objet de réelle simplification. Pour les personnes concernées, la demande d'allocations est devenue un véritable parcours du combattant.

est transmise à l'OP, mais au plus tard le jour précédant celui où le paiement a été effectué.

L'organisme de paiement sera quant à lui redevable d'intérêts :

▷ si l'OP a dépassé le délai d'un mois qui lui est imparti pour procéder au paiement des allocations, une fois qu'il a reçu l'autorisation de paiement de la part de l'ONem. Dans ce cas, des intérêts sont dus pour la période qui prend cours le troisième jour ouvrable qui suit la date à laquelle la décision d'octroi a été communiquée à l'OP, mais au plus tôt le jour où sont réunies toutes les conditions d'octroi (introduction de la carte de contrôle et des autres documents requis, le cas échéant) ;

▷ si, par la faute de l'OP, notamment lorsque des pièces ont été introduites tardivement à l'ONem, les allocations n'ont pas pu être payées au chômeur ou si l'ONem en ordonne la récupération. Dans ce cas, des intérêts peuvent être réclamés par le chômeur, pour la période qui prend cours le premier jour du mois qui suit celui auquel les allocations se rapportent.

Toutefois, qu'ils soient dus par l'ONem ou par l'organisme de paiement, les intérêts de retard ne seront pas octroyés :

▷ si la période pour laquelle ils seraient dus, calculée de date à date, est inférieure à 2 mois ;

▷ si le chômeur a reçu une avance de son OP et que le montant mensuel de cette avance atteint au moins 90% du montant dû. (Lire l'encadré p. 33).

Le taux d'intérêt légal en matière sociale est de 7% pour l'année 2022. La somme de ces conditions laisse à penser que l'ONem et les organismes de paiement ne doivent pas avoir de dépenses trop importantes en intérêts de retard !

Le non-paiement de la cotisation syndicale

Un retard de paiement des allocations de chômage peut-il s'expliquer par un défaut de paiement de la cotisation syndicale ? Réponse : tant que l'OP n'a pas

⇒ informé officiellement le chômeur de son exclusion du bénéfice de ses services en raison du non-paiement de la cotisation, il doit remplir son obligation de payer les allocations de chômage.

C'est ce qui ressort d'une réponse à une question parlementaire (Question écrite n°5-94 du 1.9.2010 ; Sénat).
« Lorsque le chômeur opte pour un organisme de paiement

un dossier de demande « sans accroc » sera traité dans un délai réglementaire de quatre mois maximum entre le jour de la demande et les premiers versements. Mais si, pour une raison ou l'autre, le dossier peine à être complet, il fera l'objet d'« allers-retours » entre l'organisme de paiement et l'ONEm, conduisant alors à des délais de traitement dépassant parfois six mois, voire davantage encore.

Un dossier de demande sans accroc sera traité dans un délai réglementaire de quatre mois maximum

privé (OP), ceci implique qu'il devient membre de l'organisation créée par l'OP et qu'il doit en remplir les obligations, à savoir le paiement d'une cotisation syndicale. Les statuts des OP privés prévoient qu'un membre démissionnaire ou exclu ne peut plus prétendre aux services de l'OP pour obtenir le paiement de ses allocations. Lorsqu'un OP exclut un chômeur en raison du non-paiement de la cotisation, il doit informer le chômeur de cette exclusion et du fait qu'à l'avenir, il ne se chargera plus du paiement des allocations. Il est alors conseillé de lui suggérer de s'adresser à un autre OP. Dans une telle situation, l'OP ne peut refuser le paiement des allocations que pour le futur. Les allocations qui se rapportent à la période s'étendant jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'exclusion est notifiée (donc avant que le transfert ne soit effectif) doivent par conséquent encore être payées ».

Changer d'organisme de paiement ?

La tentation est grande, pour beaucoup de personnes victimes de retards dans le traitement de leur demande et confrontées à une pénible attente de leurs allocations, de changer d'organisme de paiement. Sans nous étendre sur la question, nous déconseillons vivement, par expérience, d'opérer un changement d'organisme de paiement en cours de traitement d'une demande d'allocations. Celui-ci n'aura en général pour effet que de ralentir encore davantage le traitement de la demande, le transfert d'un organisme à un autre impliquant également son lot de démarches administratives. Le transfert ne pourra en outre être accepté que si le chômeur n'a pas de dettes envers l'OP qu'il souhaite quitter. Le nouvel OP devant notamment opérer le transfert par un formulaire (C8-transfert) qui doit être complété par l'OP que le chômeur s'apprête à quitter...

Une mission difficile

On l'aura compris, le travail administratif lié au traitement d'une demande d'allocations de chômage est conséquent et demande des moyens humains et matériels considérables, afin d'assurer un paiement des allocations dans un délai « raisonnable ». Comme nous l'avons mis en évidence en explorant les règles de procédure contenues dans la réglementation du chômage,

En « temps normal », de nombreuses demandes aboutissent malgré tout heureusement souvent à un paiement plus rapide, à savoir après un ou deux mois. Cependant, la crise sanitaire a fortement éprouvé les organismes de paiement, qui se sont retrouvés, dans un premier temps en tous cas, dépassés par l'afflux exceptionnel de demandes d'allocations de chômage temporaire, pour lesquelles des procédures simplifiées ont heureusement rapidement été mises sur pied. Comme nous l'avons mis en évidence, les choses ont été plus ardues pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi et qui ont dû introduire des demandes de chômage ordinaire, pour lesquelles il n'y pas eu de réelle simplification.

La neutralisation temporaire des délais réglementaires d'introduction des demandes de chômage a été plus que nécessaire. Malheureusement, nous constatons encore chaque semaine que des problèmes d'accessibilité aux organismes de paiement sont toujours d'actualité, alors que la mesure de neutralisation des délais d'introduction des demandes n'est, quant à elle, plus d'application. Ce qui nous amène à recevoir chaque semaine, des personnes qui se retrouvent privées d'allocations qui leur sont dues, parce que leur demande a été introduite tardivement. C'est un fait, les organismes de paiement sont encore en peine d'assurer l'intégralité de leurs missions, qui, pour rappel, va de l'information, en passant par l'introduction des demandes à l'ONEm, jusqu'au versement des allocations.

Que les choses soient claires, notre but n'est absolument pas de discuter ou de mettre en cause la légitimité des syndicats dans leur rôle d'organisme de paiement, comme certains partis politiques se plaisent à le faire. Les syndicats jouent un rôle fondamental au bénéfice

de l'ensemble des travailleurs avec ou sans emploi, dans les nombreux espaces de concertation sociale que comporte notre système socioéconomique. Et ils ne peuvent fonctionner sans leurs membres, pour lesquels ils assurent un service individuel comme organisme de paiement, ainsi qu'une défense individuelle à travers l'accès à un service juridique.

Mais considérant par ailleurs que la problématique des difficultés d'accès et des retards consécutifs dans le traitement des demandes n'est pas (plus) acceptable, ni pour les personnes qui en sont victimes, ni pour l'État de droit qu'est la Belgique, nous appelons à ce que des moyens structurels soient mis en œuvre, et par les organismes de paiement eux-mêmes en termes d'organisation, et par l'État, en termes de soutien aux acteurs

de gestion de cette branche de la Sécurité sociale. (*Lire aussi p. 37*). Et ce, afin que les organismes de paiement puissent à nouveau assurer pleinement et efficacement leur rôle.

Il y va de l'intérêt de leurs membres, mais également de leur intérêt propre et donc de l'intérêt de tous les travailleurs avec ou sans emploi, qui, sans exception, bénéficient de notre système de Sécurité sociale, qui a montré sa nature indispensable dans la crise que nous avons traversée, et au maintien duquel contribuent pour l'essentiel les mouvements syndicaux. Un « retour à la normale » à ce niveau permettrait également de désengorger les CPAS des demandes d'avances sur allocations sociales qui ont explosé durant la crise sanitaire, alors que ces derniers sont déjà eux-mêmes saturés par l'afflux des nouvelles demandes d'aides sociales auxquelles ils font face. (*Lire aussi p. 50*). Enfin, cela soulagerait les associations de terrain qui connaissent une surcharge de travail à cause de ces difficultés. □

(1) En France, par exemple, le demandeur s'adresse à un organisme dénommé Pôle Emploi, qui est responsable de l'ensemble du traitement de la demande (gestion des dossiers, autorisation des paiements, paiements, contrôle) et du placement des demandeurs d'emploi.

(2) Deux exceptions toutefois : 1° pour les décisions de récupérer des montants qui ont été définitivement rejetés par l'ONEm (dans ce cas, c'est l'OP qui doit lui-même notifier au chômeur qu'il doit lui rembourser les allocations) ; 2° concernant les

motifs à l'origine du non-paiement d'une carte de contrôle introduite par le chômeur (à la demande écrite du chômeur).

(3) À l'exception des décisions positives sur l'octroi d'une dispense ou l'autorisation de l'exercice de certaines activités, qui continuent à être notifiées directement par l'ONEm.

(4) Selon une procédure prévue à l'Article 164 de l'AR du chômage, qui peut s'étaler jusqu'au 15^{ème} mois suivant le paiement concerné !

(5) Par exemple, lorsque le chômeur n'a pas encore réussi à obtenir un certificat pour une période de travail à l'étranger.

(6) Telle qu'adoptée par la loi du 11 avril 1995 visant à instituer «la charte» de l'assuré social.

(7) Le C3.2-Travailleur-Corona, qui a remplacé, dans ce contexte exceptionnel de crise sanitaire, le C3.2-Travailleur et le formulaire C1 de déclaration de situation familiale. Par ailleurs, les chômeurs temporaires ont été dispensés d'introduire chaque mois auprès de leur organisme de paiement la carte de contrôle C3.2.

(8) La question est régie par l'article 163bis, inséré par un Arrêté royal du 30 avril 1999, afin de rendre conforme la réglementation du chômage aux principes contenus dans la Charte de l'assuré social. L'article 20 de la Charte de l'assuré social prévoit en effet que les prestations produisent des intérêts de plein droit à partir de leur exigibilité, soit au plus tôt le jour où le délai pour le paiement est échu. L'ONEm a publié la Feuille info T81 «Avez-vous droit à des intérêts de retard en cas de paiement tardif ? ». Les exemples donnés sont issus de cette Feuille info.

(9) Dans le cadre de la procédure de vérification des paiements par l'ONEm que nous avons évoquée ci-avant, la première vérification ayant lieu en théorie au plus tard le 5^{ème} mois qui suit le mois de paiement.

MISSION IMPOSSIBLE DE SERVICE PUBLIC ?

Quatre organismes de paiement (OP) assurent en Belgique le versement des allocations de chômage. Une mission publique dont le (sous-) financement pose question...

Yves Martens (CSCE)

Les syndicats ont géré dès le XIX^{ème} siècle les premières caisses de chômage dont l'État s'est longtemps désintéressé et que les patrons ont toujours combattues. (*Lire p. 41.*) Aujourd'hui, concrètement, les trois organisations syndicales assurent la mission de verser aux ayants droit leurs allocations de chômage. Il faut rappeler qu'il s'agit là non pas vraiment, comme on l'entend souvent, « d'argent public » mais bien, comme l'ensemble de la Sécurité sociale, de salaire socialisé, d'une partie de leur rémunération (brute), les cotisations sociales (part employé ou ouvrier ET part patronale) que les salariés ont choisi de collectiviser. La collecte de ces cotisations est confiée à un organisme public (l'ONSS pour Office national de Sécurité sociale), les conditions d'octroi et de maintien du droit aux allocations sont de la responsabilité d'un autre organisme public (l'ONEm pour Office national de l'Em-

ploi) et donc le paiement des allocations est du ressort des organisations syndicales qui, pour ce faire, ont créé des organismes de paiement (OP) qui sont distincts du syndicat lui-même (ce qui n'est pas toujours très lisible pour les chômeurs) et ont le statut de personne morale.

Trois plus un évidement

Ces trois mousquetaires sont donc des organismes de paiement agréés, aussi souvent appelés organismes privés. Comme il ne peut évidemment être obligatoire de s'affilier à une organisation syndicale, un quatrième mousquetaire, public celui-là, a été créé en 1951. Il s'agit de l'Organisme Officiel de Paiement des Allocations de Chômage (O.O.P.A.C.) rebaptisé en 1955 CAPAC pour Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage. Le terme d'auxiliaire, comme le précisait la FGTB à l'époque, « indique clairement le caractère