

Les syndicats et les caisses de paiement

Pour toucher les allocations de chômage ou d'insertion auxquelles ils ont droit, les demandeurs d'emploi peuvent s'adresser à un organisme public de paiement, la CAPAC, ou à l'une des trois caisses privées qui existent en Belgique, au sein du syndicat socialiste, chrétien et libéral. Il est étonnant que les syndicats assument des tâches de service public. D'où vient ce système ? Est-il dans l'intérêt des chômeurs ? Quels seraient ses inconvénients ?

Les organismes de paiement sont l'interface entre le chômeur et l'ONEM. Les chômeurs ne peuvent en effet pas s'adresser en direct à l'ONEM. Leur tâche est d'informer les chômeurs et de les conseiller, de constituer les dossiers de demande d'allocations et de payer les allocations sur la base des décisions de l'ONEM. Pour comprendre l'implication des syndicats dans les caisses de paiement, il convient de revenir aux origines du système.

UN PEU D'HISTOIRE

Au milieu du XIX^e siècle, les ouvriers créent des "sociétés d'assistance mutuelle", pour s'assurer contre les risques d'accident, maladie, chômage etc., associés au travail en usine. Il s'agit d'une assurance privée et facultative, qui protège uniquement les ouvriers affiliés.

Comme ces caisses s'épuisent rapidement en périodes de crise, le Conseil provincial de Liège et le Conseil communal de Gand décident à la fin du XIX^e siècle d'intervenir financièrement. Les systèmes diffèrent sensiblement : la Province de Liège verse des subsides aux mutuelles en fonction du nombre de chômeurs affiliés, alors que la Ville de Gand accorde une aide individuelle aux chômeurs. Ultérieurement, d'autres pouvoirs locaux suivent leur exemple.

En 1921, l'Etat crée un Fonds national de crise pour accorder des allocations aux chômeurs qui n'en reçoivent plus de la part de leur association (parce qu'ils ont épuisé leurs droits ou parce que la caisse est vide).

En 1935 est créé l'Office national du Placement et du Chômage (ONPC), le prédécesseur de l'ONEM. Les caisses de chômage sont dorénavant soumises au contrôle de l'administration publique.

Après la 2^e Guerre mondiale, le gouvernement Pierlot (composé des partis catholique, libéral, socialiste et communiste) adopte l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Le nouveau système protège obligatoirement tous les travailleurs salariés et les cotisations sont dorénavant payées non seulement par les travailleurs, mais aussi par les employeurs. Elles sont versées à l'Office national de sécurité sociale (ONSS). Ce ne sont donc plus les caisses syndicales qui perçoivent les cotisations.

Dans le comité patronat-ouvriers qui est à la base de l'arrêté-loi sur la sécurité sociale, les socialistes sont divisés sur le rôle à faire jouer aux syndicats dans le versement des allocations de chômage. Hubert Lapaille, socialiste wallon, veut supprimer les caisses syndicales de chômage, pour permettre à l'action syndicale de se concentrer sur son rôle revendicateur. Le socialiste flamand Achille Van

Acker, ministre du Travail, souhaite leur maintien. C'est sa position que le gouvernement Pierlot adoptera.

Les organisations syndicales deviennent également administratrices de l'ONPC, puis de l'ONEM.

Les syndicats sont donc à la base du système des allocations de chômage, d'où leur rôle important encore aujourd'hui.

Ils sont également impliqués dans le paiement des allocations de chômage au Danemark, en Finlande, en Islande et en Suède. Les Pays-Bas ont abandonné ce système en 1952.

POSSIBLES CONFUSIONS ET CONFLITS D'INTÉRÊT

Est-ce que le double rôle des syndicats, comme association de défense des intérêts des travailleurs (y compris sans emploi) d'une part, et comme caisse de paiement d'autre part, pose problème ? Il semble que ce système présente effectivement quelques inconvénients.

La frontière entre les tâches administratives accomplies en tant qu'organisme de paiement et la mission de défense des membres en tant que syndicat n'est pas toujours claire pour le chômeur, et probablement tout aussi peu pour le personnel de la caisse de paiement / du syndicat. D'autant plus que les mêmes personnes cumulent parfois les deux tâches. Il en résulte que les travailleurs sans emploi perçoivent parfois l'organisation syndicale comme une administration, soucieuse d'appliquer strictement la réglementation, plutôt que comme un mouvement qui les défend.

Si un chômeur a un souci avec l'ONEM et demande conseil à son syndicat, il peut hésiter à lui faire entièrement confiance. En effet, comment peut-il s'assurer qu'il parle bien avec son syndicat et non pas avec sa caisse de paiement, qui fait somme toute partie de l'administration ? Quelle garantie a-t-il que les informations qu'il communique à son syndicat et qui sont peut-être confidentielles, ne soient pas transmises à l'ONEM via l'organisme de paiement ?

Des conflits peuvent naître entre des chômeurs et leur caisse de paiement, si la caisse réclame le remboursement d'allocations ou encore si le chômeur n'a pas droit à des allocations à cause d'une mauvaise gestion de son dossier (par exemple en cas de transmission tardive de sa demande d'allocations à l'ONEM). Le chômeur peut faire appel à son syndicat pour le conseiller et le défendre au sujet de ses allocations de chômage. Mais s'il s'agit d'un conflit avec la caisse de paiement liée au syndicat, il est évident que ce dernier sera peu enclin à défendre les intérêts du chômeur ou à mettre un avocat à sa disposition pour introduire un recours en justice. D'autant plus que, si le chômeur gagne et que la caisse de paiement soit obligée d'indemniser le chômeur à ses frais, il appartiendra au syndicat de remplir les trous dans la caisse de l'organisme de paiement. Par ailleurs, on ne voit pas toujours clairement selon quels critères les syndicats offrent ou non une assistance juridique à leurs membres. En l'absence de contrat, les syndicats peuvent décider plus ou moins librement, au cas par cas, s'ils interviennent ou non.

Le 26 mars 2015, la cour d'appel de Gand a rendu un arrêt dans une affaire opposant un membre de la FGTB à son syndicat et à sa caisse de paiement. Le chômeur avait entamé des études universitaires, mais comme sa caisse de paiement lui avait fait remplir le mauvais formulaire, il avait perdu son droit aux allocations. Le chômeur souhaitait introduire un recours contre la décision de l'ONEM, mais la FGTB refusait d'intervenir. Il a alors introduit un recours à ses propres frais et obtenu gain de cause. Ensuite, le chômeur s'est retourné contre sa caisse de paiement pour avoir mal géré son dossier et contre son syndicat pour avoir refusé de lui fournir une assistance juridique. La cour d'appel lui a accordé une indemnité de 3.500 euros ¹.

¹ De Juristenkrant, 309, 19/05/15, www.legalworld.be

CHARTRE DE L'ASSURÉ SOCIAL

La Charte de l'assuré social (voir annexe) a été instituée par la loi du 11 avril 1995. Son but est de garantir un meilleur accès à la sécurité sociale et de protéger les assurés sociaux, en imposant des règles de bonne administration aux institutions de sécurité sociale.

La Charte ne s'applique toutefois pas aux caisses de paiement comme elle s'applique aux autres administrations.

Quand une institution de sécurité sociale octroie par erreur des avantages, elle ne peut pas rectifier sa décision avec effet rétroactif et réclamer le remboursement des paiements effectués, si l'assuré social est de bonne foi (art. 17). Cette règle s'applique entièrement à l'ONEM. Les caisses de paiement peuvent cependant réclamer le remboursement des allocations qu'elles ont versées par erreur dans tous les cas où le chômeur n'y avait pas droit, même s'il était de bonne foi ².

Selon les explications de Monica De Coninck, ministre de l'Emploi sous le Gouvernement Di Rupo, cette dérogation à la Charte est due au fait « que trois des quatre organismes de paiement ont été institués par un syndicat et ont été reconnus comme organisme de paiement par l'autorité publique. Ces organismes ont par conséquent un caractère mixte. D'une part, ils agissent en tant que représentants de l'autorité publique, d'autre part en tant que représentants de leurs membres. De par ce caractère mixte, ces organismes ne peuvent pas être purement et simplement assimilés aux organismes publics » ³.

Les chômeurs ont donc moins de droits vis-à-vis des caisses de paiement qu'à l'égard de l'ONEM ou des autres administrations de sécurité sociale.

Heureusement, les Cours du travail ont décidé dans plusieurs dossiers que les chômeurs ne devaient pas rembourser à leurs caisses de paiement les allocations perçues de bonne foi, puisque cela serait contraire à la Charte et discriminatoire (entre les chômeurs selon que la décision émane de l'ONEM ou d'un organisme de paiement, d'une part, et entre les chômeurs et les autres assurés sociaux, d'autre part).

CONCLUSION

Le système en place offre certains avantages : ainsi, les caisses de paiement privées fournissent probablement un meilleur service aux travailleurs sans emploi que la CAPAC, caisse de paiement publique ⁴. Il est néanmoins susceptible d'amélioration.

Idéalement, on pourrait concevoir d'une part, un service public qui informe les chômeurs, les conseille, utilise un langage compréhensible et leur communique des décisions motivées endéans des délais raisonnables. En d'autres mots, qui applique la Charte de l'assuré social. Actuellement, ce n'est souvent pas le cas : les courriers adressés aux chômeurs contiennent souvent des codes

² Art. 167 § 1er de l'AR chômage : L'organisme de paiement est responsable : ... 4° des paiements qu'il a effectués et qui ont été rejetés ou éliminés par le bureau du chômage exclusivement en raison d'une faute ou d'une négligence imputable à l'organisme de paiement, notamment lorsque les pièces ont été transmises au bureau du chômage en dehors du délai réglementaire.

§ 2. ... Dans le cas visé au § 1er, alinéa 1er, 4°, l'organisme de paiement ne peut pas poursuivre la récupération des sommes payées à charge du chômeur.

³ 22 mai 2013 - Question (n° 494) de la députée Miranda Van Eetvelde à la ministre de l'Emploi Monica De Coninck

⁴ Bien que leurs services ne soient pas non plus exempts de critique. Voir un message du 1/10/15 sur la page Facebook du Guichet des arts (<https://fr-fr.facebook.com/guichetdesarts>): « Nous sommes régulièrement contactés par des artistes ou des techniciens à qui des informations erronées sont communiquées par l'office de paiement de la FGTB (P700). C'est encore le cas ce matin et cela devient franchement lassant! Nous avons tenté plusieurs médiations avec ce service afin que son fonctionnement soit amélioré, mais en vain. En cas de doute suite à un avis émis par cette administration, n'hésitez pas à contacter le Guichet des Arts! »

incompréhensibles pour les profanes et parfois, les chômeurs ne sont même pas informés des décisions de l'ONEM, sauf au moment de constater la baisse ou l'arrêt du paiement de leurs allocations.

D'autre part, si les syndicats ne devaient plus se soucier des tâches administratives en tant que caisse de paiement, ils pourraient se consacrer entièrement à la défense des intérêts individuels et collectifs de leurs membres. Selon Jean Faniel, « la tension entre les fonctions de gestion remplies par les organisations syndicales et celles liées à la lutte revendicative, constitue un des obstacles au développement de l'action syndicale des travailleurs sans emploi ». C'est précisément pour cette raison que, dès 1944, Hubert Lapaille voulait supprimer les caisses syndicales de chômage. Cependant, la possibilité de recourir à la caisse de paiement constitue pour beaucoup une raison supplémentaire, voire même parfois la principale raison, de s'inscrire à un syndicat. Sans ce système, les syndicats risquent de perdre des membres et d'être fragilisés, ce qui, à terme, pourrait s'avérer nocif pour tous les travailleurs, avec ou sans emploi...

Dirk Vervenne
Service juridique de SMart
Novembre 2015

SOURCES ET RESSOURCES

Collectif, *75 ans de l'ONEM*

Collectif, *Histoire du libéralisme social, annexe dans le cadre du congrès de la CGSLB*, 15/02/08

Jean Faniel, « *L'organisation des chômeurs dans les syndicats* », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006/24 (n° 1929-1930)

Bernadette Graulich et Paul Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur*, Kluwer, 2003

J. Kiekens, "De uitbetalingsinstellingen in de werkloosheidsverzekering, discours de rentrée de l'avocat général Kiekens devant la Cour du travail de Gand le 6 -9-1994, RW 94-95, 729

Roger Malmendier, auditeur du Travail, « Les organismes de paiement des allocations de chômage », *Annales de la faculté de Droit de Liège*, 89, 368.

Jean-François Neven et Steve Gilson : *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'AR du 25/11/91*, Kluwer, 2011

ANNEXE : EXTRAITS DE LA LOI DU 11 AVRIL 1995 VISANT À INSTITUER «LA CHARTE» DE L'ASSURÉ SOCIAL

Art. 3. Les institutions de sécurité sociale sont tenues de fournir à l'assuré social qui en fait la demande écrite, toute information utile concernant ses droits et obligations et de communiquer d'initiative à l'assuré social tout complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits, sans préjudice des dispositions de l'article 7. (...)

L'information visée à l'alinéa 1er doit indiquer clairement les références du dossier traité et le service qui gère celui-ci. Elle doit être précise et complète afin de permettre à l'assuré social concerné d'exercer tous ses droits et obligations. Elle est gratuite et doit être fournie dans un délai de quarante-cinq jours. (...)

Art. 4. Dans les mêmes conditions, les institutions de sécurité sociale doivent dans les matières qui les concernent conseiller tout assuré social qui le demande sur l'exercice de ses droits ou l'accomplissement de ses devoirs et obligations. (...)

Art. 5. Les demandes d'informations ou de conseil adressées erronément à une institution de sécurité sociale non compétente pour la matière concernée, doivent être transmises sans délai par cette institution à l'institution de sécurité sociale compétente. Le demandeur en est simultanément averti.

Art. 6. Les institutions de sécurité sociale doivent utiliser, dans leurs rapports avec l'assuré social, quelle qu'en soit la forme, un langage compréhensible pour le public.

Art. 7. Les institutions de sécurité sociale et les services chargés du paiement des prestations sociales sont tenus de faire connaître aux personnes intéressées, au plus tard au moment de l'exécution, toute décision individuelle motivée les concernant. La notification doit en outre mentionner les possibilités de recours existantes ainsi que les formes et délais à respecter à cet effet. (...)

Art. 17. Lorsqu'il est constaté que la décision est entachée d'une erreur de droit ou matérielle, l'institution de sécurité sociale prend d'initiative une nouvelle décision produisant ses effets à la date à laquelle la décision rectifiée aurait dû prendre effet, et ce sans préjudice des dispositions légales et réglementaires en matière de prescription.

Sans préjudice de l'article 18, la nouvelle décision produit ses effets, en cas d'erreur due à l'institution de sécurité sociale, le premier jour du mois qui suit la notification, si le droit à la prestation est inférieur à celui reconnu initialement.

L'alinéa précédent n'est pas d'application si l'assuré social sait ou devait savoir, (...), qu'il n'a pas ou plus droit à l'intégralité d'une prestation.

Texte intégral : cf. www.ejustice.just.fgov.be/