

Rapport relatif aux organismes de paiement des allocations de chômage

Les problèmes que rencontrent les chômeurs
pour percevoir leurs allocations
et les pistes de solutions pour y remédier



le Médiateur
fédéral

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
A. Contexte – Raison d’être du rapport	4
1. Acteurs concernés : Office national de l’emploi et organismes de paiement	4
2. La crise corona : un problème aigu	6
3. Après la crise corona : des problèmes persistants	7
B. Analyse des problèmes de fonctionnement des organismes de paiement	9
1. Un service de qualité ?	9
2. Causes des problèmes persistants	14
2.1. Réglementation ancienne et complexe dans une société en rapide évolution	15
2.2. Complexité croissante des dossiers	16
2.3. Insuffisance des moyens de fonctionnement	18
3. Pistes de solutions	19
C. Un problème spécifique : la perte du droit aux allocations en raison de l’introduction tardive du dossier de demande par l’organisme de paiement auprès de l’ONEM	21
1. Le délai d’introduction : la règle et l’exception	21
2. Observations dans la pratique	23
2.1. Pas d’application cohérente de la dérogation par l’ONEM	23
2.2. Pas de prise en charge systématique des allocations par les organismes de paiement	26
3. Solution : une réglementation avec des garanties suffisantes pour que les citoyens obtiennent effectivement ce à quoi ils ont droit	29
Conclusion	32
Recommandations du Médiateur fédéral	33
Législation	35

INTRODUCTION

Ce rapport du Médiateur fédéral traite des **problèmes et des difficultés de fonctionnement des organismes en charge du paiement des allocations de chômage**.

En générant une importante et soudaine augmentation du nombre de chômeurs temporaires, la **crise liée au coronavirus** a eu un **impact énorme sur le fonctionnement** de ces organismes de paiement. Elle a également entraîné **de nombreuses plaintes** auprès du Médiateur fédéral concernant, notamment, le manque d'accessibilité et les longs délais de traitement et de paiement.

On s'attendait à ce que la fin de la crise liée au coronavirus entraîne avec elle la disparition des problèmes qui en découlaient. Mais cela ne semble pas être le cas. **Aujourd'hui encore**, le Médiateur fédéral reçoit **nettement plus de plaintes concernant le fonctionnement des organismes de paiement** qu'avant la crise due au coronavirus.

Soucieux que tous les **chômeurs puissent avoir droit à un service de qualité** de la part de leur organisme de paiement, le Médiateur fédéral, en collaboration avec les organismes concernés (les organismes de paiement et l'Office national de l'emploi), a commencé à rechercher les **causes sous-jacentes et les solutions possibles** aux problèmes persistants. Certains des problèmes rencontrés par les organismes de paiement sont liés à la manière dont ils collaborent avec l'Office national de l'emploi (l'ONEM). C'est pourquoi l'ONEM doit quelquefois être impliqué dans la solution.

Ce rapport présente les **constats** du Médiateur fédéral sur les problèmes que rencontrent encore les organismes de paiement et leurs causes. Bien que dans la majorité des cas, les organismes de paiement parviennent à verser les allocations de chômage à temps, le Médiateur fédéral doit constater que certains citoyens ne reçoivent pas toujours les allocations auxquelles ils ont droit. Le rapport met également l'accent sur des **situations concrètes** où les problèmes de fonctionnement des organismes de paiement ne s'avèrent parfois pas seulement « embêtants » pour les citoyens, mais entraînent également une **perte d'allocations et de droits**. De telles situations sont **inacceptables** pour le Médiateur fédéral. Afin d'éviter de telles situations et d'assurer le bon fonctionnement des organismes de paiement dans le futur, le Médiateur fédéral suggère une série de **solutions** et formule des **recommandations**.

Chaque citoyen doit bénéficier du service et des allocations auxquels il a droit. Personne ne doit être la victime d'une réglementation complexe ou des problèmes auxquels son organisme de paiement est confronté.

A. CONTEXTE – RAISON D'ÊTRE DU RAPPORT

1. Acteurs concernés : Office national de l'emploi et organismes de paiement

Divers acteurs sont impliqués dans l'octroi et le paiement des allocations de chômage. De fait, un travailleur qui se retrouve au chômage et qui souhaite bénéficier d'allocations de chômage est légalement obligé d'en faire la demande auprès d'un **organisme de paiement**. Il ne peut donc pas introduire sa **demande** d'allocations directement auprès de l'Office national de l'emploi (ONEM). Il est toutefois libre de s'adresser à l'organisme de paiement de son choix.



Quels sont les organismes de paiement ?

Il existe **trois organismes de paiement reconnus par le ministre compétent et un organisme de paiement public**.

Les **organismes de paiement privés** sont **établis** auprès des **trois organisations de travailleurs ou syndicats** :

- CSC (la Confédération des Syndicats chrétiens)
- FGTB (la Fédération générale du travail de Belgique)
- CGSLB (la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique)

Dans ce rapport, le terme "syndicats" est utilisé pour faire référence aux organismes de paiement privés.

Tous ces organismes de paiement ont des **bureaux régionaux**, répartis dans tout le pays. Les organismes de paiement mis en place au sein des syndicats traitent la plupart des demandes de chômage.

La **Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC)** est l'**organisme de paiement public**. Les chômeurs qui ne sont pas membres d'un syndicat peuvent s'adresser à la CAPAC.

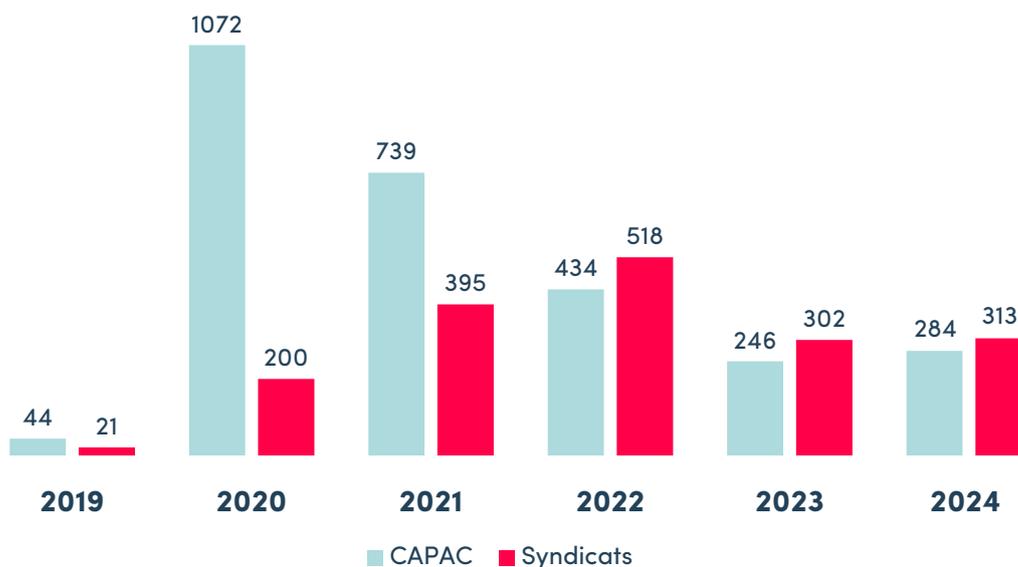


L'organisme de paiement **informe** sur les droits et les obligations en tant que chômeur et aide les chômeurs à **constituer** leur dossier de demande. Une fois le dossier complet, l'organisme de paiement soumet la demande à l'**Office national de l'emploi (ONEM)**. Pour une demande introduite par un chômeur complet, cette démarche doit être effectuée dans un délai de deux mois. L'ONEM examine ensuite la demande. S'il décide d'**octroyer** des allocations de chômage, il donne alors l'ordre à l'organisme de paiement de **payer** ces allocations au chômeur. L'ONEM dispose également d'antennes régionales, appelées « bureaux de chômage ».

Les **organisations de travailleurs** ont mis en place des organismes de paiement. Il s'agit d'institutions de droit privé **reconnues pour collaborer à l'application de la réglementation en matière de chômage**. Par conséquent, sur la base de leur reconnaissance et dans le cadre des missions légales qui leur sont confiées, elles sont considérées comme un **service public**, même si elles font partie d'une organisation de droit privé. **La loi introduisant la Charte de l'assuré social** les considère donc comme des institutions coopérantes de sécurité sociale. Les principes de **qualité de service** que la Charte impose aux institutions de sécurité sociale leur sont donc applicables au même titre qu'à la CAPAC et à l'ONEM, qui sont des institutions publiques de sécurité sociale. Pour la même raison, **le Médiateur fédéral est compétent pour examiner les plaintes concernant les organismes de paiement mis en place au sein des syndicats**. Le Médiateur fédéral n'examine pas les éventuelles plaintes concernant les autres aspects du service fourni par les syndicats, tels que l'assistance (juridique) à leurs membres, qui ne relèvent pas de leur mission en tant qu'organisme de paiement.

Outre l'ONEM et les organismes de paiement qui sont les principaux acteurs, **d'autres institutions sont souvent impliquées** dans la procédure suivie par une demande d'allocation de chômage. Par exemple, le chômeur doit joindre à sa demande une attestation de son inscription comme demandeur d'emploi auprès du **service régional de l'emploi compétent** (VDAB, Actiris, Forem ou ADG). La **mutualité** du demandeur peut également être amenée à fournir des informations sur les périodes d'incapacité de travail.

NOMBRE DE DOSSIERS RELATIFS AUX ORGANISMES DE PAIEMENT AUPRÈS DU MÉDIATEUR FÉDÉRAL



Comme le Médiateur fédéral l'a déjà indiqué dans son rapport annuel de 2021, au début de la crise liée au coronavirus, les plaintes concernaient principalement la CAPAC. À partir de 2021, les plaintes concernant la CAPAC ont diminué, mais celles concernant les syndicats ont augmenté, jusqu'en 2023. Depuis lors, la tendance est également à la baisse pour les syndicats. Les chiffres montrent clairement que le nombre de plaintes concernant l'ensemble des organismes de paiement est nettement plus élevé en 2024 qu'en 2019.

Le **chômage complet** signifie que le contrat de travail entre le salarié concerné et son employeur a définitivement pris fin.

Le **chômage temporaire** est une forme de chômage dans laquelle le contrat de travail entre le salarié et l'employeur reste en vigueur, mais son exécution est temporairement suspendue. C'est le cas, entre autres, lorsque, pour des raisons économiques, il n'y a temporairement pas assez de travail pour employer certains travailleurs

ou encore lorsque le travail est temporairement impossible en raison d'un problème technique, d'intempéries ou d'un cas de force majeure.

Le « **chômage temporaire corona** » était une forme de chômage temporaire pour cause de force majeure accordée sur la base d'une procédure simplifiée.

2. La crise corona : un problème aigu

Jusqu'avant la crise liée au coronavirus, le Médiateur fédéral recevait chaque année un nombre assez limité de plaintes concernant les organismes de paiement.

Au printemps 2020, la **crise due au coronavirus** et le confinement qui y était lié ont entraîné une **augmentation** énorme et soudaine **du nombre de chômeurs temporaires** et, par conséquent, une **multiplication** du nombre de dossiers et de la **charge de travail** des organismes de paiement. Dans un délai extrêmement court, ceux-ci ont dû s'adapter à une situation tout à fait exceptionnelle et imprévue. Ils ont dû adapter leurs procédures et leur organisation du travail, et leurs collaborateurs ont parfois travaillé 7 jours sur 7. Néanmoins, l'impact de l'afflux de dossiers sur la qualité du service fourni par les organismes de paiement était inévitable. Dès lors, le **Médiateur fédéral a également reçu de nombreuses plaintes au cours des années de crise due au coronavirus 2020 et 2021.**

Dans les années 2020-2021, les plaintes concernaient principalement le non-paiement ou les retards de paiement des allocations de chômage temporaires. Grâce notamment à la procédure fort simplifiée de demande de chômage temporaire, les organismes de paiement ont réussi à verser **la majorité des allocations de chômage temporaire dans les délais impartis.** Cependant, pour une minorité restante, la situation s'est souvent avérée particulièrement problématique. Compte tenu de la situation exceptionnelle et de la précarité financière de personnes ayant introduit une plainte, le **Médiateur fédéral** a tenté de rétablir le plus rapidement possible la **communication entre le citoyen et l'organisme de paiement.** Il a cherché à savoir ce qui empêchait le versement des allocations de chômage et quels documents ou informations étaient éventuellement manquants, afin que l'ayant droit puisse les transmettre. De cette manière, **en collaboration avec l'organisme de paiement, il a réussi à trouver rapidement une solution dans de nombreux dossiers.**

Fred contacte le Médiateur fédéral car qu'il n'a pas encore reçu son allocation de chômage temporaire. Il ne parvient pas à joindre son organisme de paiement.

Les renseignements pris auprès de l'organisme de paiement révèlent que l'employeur a commis une erreur sur le nombre de jours de chômage indiqués dans la déclaration initiale. Fred soumet alors une nouvelle demande corrigée, mais comme le dossier contient maintenant deux déclarations pour la même période, le programme de paiement se bloque.

Le Médiateur fédéral intervient et l'organisme de paiement prend immédiatement les mesures nécessaires. Quelques jours plus tard, Fred reçoit son allocation.

Déjà pendant la crise, le Médiateur fédéral ne s'est pas limité au traitement de dossiers individuels, mais il a également **suivi**, de manière plus **structurelle**, la façon dont les organismes de paiement ont tenté de faire face aux circonstances particulières auxquelles ils étaient confrontés. Il a essayé de promouvoir l'échange de **bonnes pratiques** entre les organismes de paiement et a également pris contact avec l'ONEM et le ministre compétent.

3. Après la crise corona : des problèmes persistants

Au fil du temps, la proportion de plaintes concernant le chômage temporaire a diminué et le Médiateur fédéral a reçu **de plus en plus de plaintes concernant les allocations de chômage complet**. Là encore, les plaintes portaient sur le manque d'accessibilité et les longs délais de réponse et de traitement mais, dans le même temps, les problèmes énoncés dans les plaintes étaient de plus en plus complexes (voir point B.2.2 du présent rapport). Toutefois, en 2022, naissait l'espoir que, tout comme la société, les organismes de paiement se remettraient aussi rapidement des effets de la crise due au coronavirus. Le nombre de plaintes adressées au Médiateur fédéral diminuait. La crise semblait avoir été surmontée. Mais en 2023 et 2024, le Médiateur fédéral a constaté que la baisse du nombre de plaintes concernant les organismes de paiement ne se poursuivait pas. **Le nombre de plaintes semblait stagner à un niveau sensiblement plus élevé qu'avant la crise.**

Bien que les organismes de paiement parviennent heureusement à traiter la grande majorité des dossiers de manière correcte et largement dans les délais impartis, le Médiateur fédéral a reçu encore **quotidiennement en 2024 des plaintes** concernant leur fonctionnement et leurs services. Au lendemain de la crise, **les organismes de paiement restent parfois difficilement joignables** et les chômeurs doivent parfois **attendre longtemps pour percevoir leurs allocations**.

Ce constat interpelle le Médiateur fédéral. D'une part, parce que les citoyens ont quoi qu'il en soit **droit à un service correct et de qualité** de la part des organismes chargés du paiement de leurs allocations. Ensuite et surtout, parce que dans un certain nombre de cas, les longs délais de traitement semblent entraîner **non seulement** du ressentiment

et des **désagréments** pour le citoyen, **mais aussi une perte de droits**, le chômeur ne recevant pas l'intégralité des allocations de chômage qu'il devrait percevoir (voir point B.3. du présent rapport).

Il ressort des plaintes reçues par le Médiateur fédéral que ces problèmes se posent - à des degrés divers - **dans tous les organismes de paiement**. Tant à la CAPAC qu'au sein des syndicats. Cela semble indiquer que les problèmes peuvent également être la conséquence de causes plus fondamentales et systémiques.

Dès lors, le Médiateur fédéral a décidé d'entamer **un dialogue**, tant par des questions écrites que lors de réunions avec l'ONEM, la CAPAC et les organismes de paiement privés. L'objectif n'était pas de pointer du doigt une institution ou un organisme, mais plutôt de se **faire une meilleure idée** des causes des problèmes, de mieux les comprendre et de **rechercher**, dans la mesure du possible, **d'éventuelles solutions** en concertation avec eux.

Étant donné que les problèmes se posent dans tous les organismes de paiement, le présent rapport n'établit de distinction entre l'organisme de paiement public et les organismes de paiement privés que lorsque cela s'avère nécessaire..

B. ANALYSE DES PROBLÈMES DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES DE PAIEMENT

L'assuré social a **droit à un service de qualité** de la part de son organisme de paiement. Le Médiateur fédéral précise ci-dessous ce qu'il faut entendre par service de qualité et aborde chaque fois les cas où les **problèmes persistants** des organismes de paiement mettent ce service sous pression. Il formule également un certain nombre de **recommandations** pour résoudre les problèmes et les difficultés identifiés.

1. Un service de qualité ?

Un chômeur est tenu d'introduire sa demande d'allocations de chômage auprès d'un organisme de paiement. Il doit pouvoir compter sur un **traitement correct** tant de son dossier que de lui-même. Il a **droit à un service de qualité** de la part de son organisme de paiement.

Le Médiateur fédéral utilise les **normes de bonne conduite administrative comme critère** pour déterminer si la prestation de service d'une administration est de qualité suffisante et répond à ce qu'un citoyen peut attendre du service public. Les normes de bonne conduite administrative ne sont pas des critères fixes strictement définis, mais servent d'indicateurs de « bonne administration ». Lorsqu'il évalue une plainte, le Médiateur fédéral prend toujours en compte la situation spécifique et le contexte plus large dans lequel intervient la prestation d'une administration.

Les plaintes reçues par le Médiateur fédéral montrent que les problèmes opérationnels rencontrés par les organismes de paiement des allocations de chômage ont mis sous pression certaines de ces normes de bonne conduite administrative.



Accès approprié

Une administration doit être suffisamment accessible par **téléphone et physiquement**. Elle doit répondre aux appels téléphoniques des citoyens, et il doit également être possible pour les citoyens qui le souhaitent de se **rendre sur place** pour discuter de leur dossier.

Pendant la crise liée au coronavirus, **l'accessibilité téléphonique et physique** des organismes de paiement et de leurs bureaux régionaux a été **mise à rude épreuve**. Un grand nombre de travailleurs et d'employeurs ont été confrontés au chômage (temporaire) pour la première fois en raison du confinement. La communication parfois peu claire et incomplète des autorités et de la presse a créé de fausses attentes chez de nombreux

chômeurs. Cela a généré encore plus de questions concernant cette situation totalement neuve pour eux et une augmentation considérable du nombre de mails et d'appels téléphoniques. Le confinement et la fermeture forcée des bureaux de chômage qui s'en est suivi ont également entraîné une augmentation massive du nombre d'appels.

Les organismes de paiement ont commencé à chercher, avec plus ou moins de succès, des **alternatives aux contacts téléphoniques**. C'est ainsi que l'organisation d'appels vidéo ou – dès que ce fut à nouveau possible – de visites sur rendez-vous, s'est généralement avérée fructueuse. Le Médiateur fédéral a cependant pu constater que les délais d'attente parfois longs avant qu'un rendez-vous puisse avoir lieu pouvaient entraîner des frustrations supplémentaires.

Malgré tous les efforts des organismes de paiement, le Médiateur fédéral recevait encore en 2024 des plaintes concernant la difficile accessibilité téléphonique des organismes de paiement. Cela serait dû, entre autres, à un manque de collaborateurs et au fait que les appels téléphoniques portent de plus en plus sur des problèmes plus complexes, ce qui a également augmenté la durée moyenne des appels.

Bien que la plupart des bureaux aient rouvert, les possibilités de visite sont souvent encore plus limitées qu'auparavant. Les temps d'attente parfois longs et les fermetures de bureau – pas toujours annoncées – suscitent également des plaintes.

Pourtant, une **bonne accessibilité est essentielle dans le cadre des missions des organismes de paiement**. Ils doivent informer les citoyens qui font appel à eux de leurs droits et obligations et les guider pour compléter leur dossier de demande. Ils doivent communiquer quels sont les documents nécessaires et, le cas échéant, signaler à temps les documents encore manquants ou incomplets afin que le chômeur puisse fournir les informations complémentaires nécessaires. En particulier pour les chômeurs moins qualifiés sur le plan administratif ou qui n'ont pas une connaissance suffisante de la langue, il n'est pas évident d'introduire une demande de manière correcte et complète. Pour eux, des **explications personnalisées**, avec les informations et les documents sous la main, sont souvent absolument nécessaires.



Information active et passive

Une administration doit fournir au citoyen, **de sa propre initiative** (information active), des informations claires et objectives sur ses droits et obligations. Elle doit également **répondre aux demandes d'information** du citoyen (information passive). Elle doit fournir cette réponse dans les plus brefs délais.

L'**information active** des chômeurs par les organismes de paiement et l'ONEM se fait principalement **via leur site web**. Bien entendu, ils doivent veiller à ce que les informations qu'ils publient soient **suffisamment claires**. Ce qui **n'est pas une sinécure**, compte tenu des règles souvent complexes et des nombreuses conditions et exceptions. Ainsi, les fiches

d'information destinées aux citoyens sur le site web de l'ONEM fournissent souvent des informations complètes et précises. Mais le sujet, complexe, est difficile à comprendre pour les citoyens et il soulève dès lors parfois plus de questions que de réponses.

En outre, la réglementation changeant et évoluant rapidement, il a été particulièrement difficile, pendant la crise du coronavirus, de maintenir les informations sur le site web **régulièrement à jour**. Les organismes de paiement ont également envoyé des newsletters ou des mails à des groupes cibles spécifiques afin de tenir tout le monde informé dans la mesure du possible. Ils ont constaté que toute communication large suscitait des demandes supplémentaires par téléphone ou par écrit de la part de chômeurs qui souhaitaient savoir ce que cela signifiait pour eux. Les messages personnalisés envoyés par courrier électronique ou par SMS ont à leur tour suscité des demandes d'éclaircissement, par exemple sur le montant versé. Naturellement, cela a eu un nouvel impact sur l'accessibilité téléphonique et les temps de réponse, qui étaient déjà sous pression.

Par le biais de leur **dossier numérique auprès de leur organisme de paiement**, les chômeurs peuvent également trouver en ligne des informations sur leur **situation personnelle** et l'état d'avancement de leur dossier. Là aussi, il est crucial de maintenir les informations à jour à tout moment. Par exemple, si le dossier en ligne indique toujours qu'un certain document est manquant alors que la personne concernée l'a déjà fourni un mois plus tôt, cela entraîne de l'incertitude, de la frustration... et des questions supplémentaires. L'utilisation d'un **dossier en ligne fonctionnel, complet et toujours à jour comme canal de communication prioritaire** pourrait contribuer à résoudre les problèmes d'accessibilité à l'avenir.

Les organismes de paiement devraient répondre **le plus rapidement possible aux questions** posées par les chômeurs par mail ou par un formulaire de contact. Il s'agit là aussi d'un autre défi à relever depuis la crise liée au coronavirus. Bien qu'on ne soit plus face à la même augmentation exponentielle du nombre de mails à traiter par les organismes de paiement en pleine période de crise, le nombre de mails qu'ils reçoivent encore aujourd'hui est toujours bien plus important que ceux reçus avant la crise.



Gestion consciencieuse

Une administration doit traiter les **dossiers de manière consciencieuse et minutieuse**.

Les difficultés rencontrées par les organismes de paiement pour répondre à toutes les questions, gérer les informations reçues à temps et traiter les dossiers dans les délais impartis engendrent parfois une imprudence dans le traitement des demandes.

Certaines personnes au chômage signalent que leur organisme de paiement leur demande sans cesse le même document, alors qu'elles l'ont déjà fourni à plusieurs reprises. D'autres se plaignent du traitement « en cascade » de leur dossier : l'organisme de paiement demande un document supplémentaire. Ce n'est que lorsque le chômeur l'a fourni, que l'organisme de paiement signale qu'un autre document est manquant. Après remise de ce nouveau document, il arrive qu'un troisième document soit demandé ou qu'un document antérieur s'avère soudain mal complété ou incomplet. De la sorte, les personnes concernées ont l'impression d'être sans cesse baladées et que leur dossier n'est pas traité correctement. **Et elles perdent confiance.**

Lisa veut remplir une demande d'allocation de chômage. Elle prend rendez-vous avec une collaboratrice de son organisme de paiement pour recevoir de l'aide. L'employée remplit les formulaires pendant le rendez-vous et donne à Lisa un aperçu des documents qu'elle doit encore fournir à l'organisme de paiement par la suite. Lisa se met directement en ordre.

Un mois plus tard, elle reçoit un courrier de son organisme de paiement lui précisant qu'il manque encore une attestation dans son dossier et qu'un autre document a été mal rempli. Lisa est surprise car le document a été complété par la collaboratrice et cette dernière n'a rien dit au sujet du certificat manquant. Là encore, elle se remet directement en ordre et demande la confirmation que son dossier est désormais complet. Lisa ne reçoit pas de réponse et voit toujours dans son dossier en ligne le message que son dossier est incomplet. Elle contacte l'organisme de paiement, qui confirme le problème : son document C4 est une version périmée et il manque un autre document qui n'a pas été mentionné dans les communications précédentes.

Lisa s'empresse d'y remédier, mais reçoit deux jours plus tard une lettre indiquant que son dossier est toujours incomplet. Lisa introduit une plainte auprès de son organisme de paiement. Le service des plaintes précise qu'il manque toujours un document C4 correct dans le dossier. Mais Lisa, elle, avait pourtant entretemps transmis la bonne version du C4...



Délai raisonnable

Une administration doit **traiter les dossiers et répondre aux questions dans un délai raisonnable**. Ce qui constitue précisément un délai raisonnable s'apprécie au cas par cas : en fonction de l'urgence de la question, de sa complexité et des éventuelles conséquences négatives qu'une réponse tardive pourrait avoir pour le citoyen. Le délai raisonnable implique l'obligation pour l'administration, dans certaines circonstances, de prendre sa décision dans un délai plus court que le délai maximum prévu par la loi.

Les citoyens se retrouvant au chômage et étant privés de revenus, parfois pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, espèrent recevoir une réponse **à leurs mails et à leurs questions** sur l'avancement de leur dossier dans un délai maximum de quelques jours. C'est également l'objectif explicite des organismes de paiement, mais les plaintes adressées au Médiateur fédéral montrent que cet objectif n'est pas toujours atteint. **Le fait de rester sans nouvelles ou sans informations semble souvent frustrer les personnes concernées plus encore que le délai de traitement de leur dossier en tant que tel.**

Quoi qu'il en soit, **le traitement des dossiers doit également se faire dans un délai raisonnable.** Les organismes de paiement doivent informer immédiatement les chômeurs de leurs droits et obligations et leur communiquer clairement les documents et informations qui doivent être fournis. Il est inacceptable qu'une personne au chômage qui introduit une demande d'allocations à son organisme de paiement doive attendre plusieurs semaines pour obtenir ces informations de base. Si le chômeur fournit des informations complémentaires, celles-ci doivent également être traitées le plus rapidement possible par l'organisme de paiement afin que le dossier complet puisse être transmis à l'ONEM dans les plus brefs délais, et – pour une demande de chômage complet – en tout cas dans les deux mois. **Les citoyens qui ont droit à des allocations de chômage** doivent également pouvoir les percevoir dans les meilleurs délais afin de ne pas **risquer de se retrouver dans une situation encore plus précaire.**



Application conforme des règles de droit, respect du délai légal

Une administration doit agir en conformité avec les lois et réglementations et avec les règles juridiques au sens large du terme.

Cela signifie que l'administration doit également respecter les délais fixés par les lois ou les réglementations.

Il existe un **délai de deux mois** pour **introduire les demandes** d'allocations de chômage complet **auprès de l'ONEM.** Dans la grande majorité des dossiers, ce délai est tenu. Mais il arrive parfois que le chômeur lui-même soumette ses documents au dernier moment de sorte que l'organisme de paiement n'est pas en mesure de respecter le délai de deux mois. L'ONEM ne prend pas non plus en compte les délais d'acheminement par voie postale. De plus, il arrive également qu'un dossier se perde lors de l'envoi et que l'organisme de paiement doive le renvoyer. Dans ce cas également, le délai maximum de deux mois pour soumettre la demande peut s'être écoulé entre-temps. Parfois, le dépassement du délai d'introduction de la demande est causé par un long délai de traitement de l'organisme de paiement. Depuis 2022, le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des plaintes concernant des dossiers dans lesquels le délai d'introduction n'a pas été respecté.

L'introduction tardive à l'ONEM peut avoir de **graves conséquences** pour le chômeur et **même entraîner une perte d'allocations de chômage et/ou de droits dérivés**. Il est inacceptable pour le Médiateur fédéral que ce soit également le cas lorsque ce retard est imputable à l'organisme de paiement. Au point C de ce rapport, ce problème spécifique est donc examiné en détail et des recommandations sont formulées pour le résoudre.



Coordination efficace

Les différents services publics doivent collaborer entre eux de manière efficace. Ils doivent harmoniser les procédures et assurer un échange d'informations correct et rapide. Le citoyen ne peut être invité à produire des éléments dont l'administration dispose ou dont elle peut disposer sans difficultés.

Dans le cadre de la procédure de demande, d'octroi et de paiement des allocations de chômage, **l'échange fluide d'informations entre les organismes de paiement et l'ONEM** est crucial. En outre, les organismes de paiement doivent également travailler en étroite collaboration avec d'autres services publics tels que, par exemple, les services régionaux de l'emploi et les mutualités.

Dans la plupart des cas, l'échange de données entre les institutions de sécurité sociale se déroule **sans problème**, mais il arrive que des problèmes surviennent, entraînant des retards dans l'introduction de la demande. Les chômeurs qui ont eux-mêmes pris les mesures nécessaires pour introduire leur demande dans les délais ne devraient pas être les victimes d'un quelconque dysfonctionnement dans la procédure au sein de leur organisme de paiement et entre celui-ci et l'ONEM.

2. Causes des problèmes persistants

Dès le début de la **crise due au coronavirus**, les organismes de paiement et leurs employés ont déployé d'énormes efforts pour faire face aux problèmes. **Tous les organismes de paiement ont pris des mesures organisationnelles** pour améliorer leur accessibilité et pour maintenir des délais de réponse et de traitement aussi courts que possible.

Ces mesures ont certainement eu un impact positif car, même en pleine crise, **la grande majorité des allocations ont été versées à temps**. Cependant, elles n'ont **pas suffi** à résoudre complètement les problèmes. À ce jour, les services fournis ne répondent pas toujours aux attentes légitimes des chômeurs vis-à-vis de leur organisme de paiement.

Il ressort des contacts du Médiateur fédéral avec les organismes de paiement qu'ils en sont pleinement conscients. Ils souhaitent avant tout offrir à leurs affiliés le service de

qualité auquel ils ont droit et verser les allocations dans les meilleurs délais. **Ils poursuivent leurs efforts** en ce sens et ont donc **immédiatement accepté** de collaborer avec le Médiateur fédéral pour **rechercher d'éventuelles causes plus profondes et systémiques des problèmes persistants, ainsi que des solutions possibles**. L'ONEM, en tant qu'institution directement concernée, a également accepté d'échanger à ce sujet avec le Médiateur fédéral.

2.1. Réglementation ancienne et complexe dans une société en rapide évolution

Les **textes de base de la réglementation actuelle en matière de chômage** sont l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et l'arrêté ministériel d'exécution du 26 novembre 1991. Ces textes **datent donc d'il y a 33 ans**. À cette époque, le *World Wide Web* en était à ses balbutiements, et seuls les spécialistes en informatique étaient capables d'envoyer un mail. Si l'arrêté sur le chômage a été modernisé au fil des années - il permet par exemple de conserver les cartes de contrôle sous forme électronique - la mise en œuvre de processus plus numériques reste un défi. Ainsi, un chômeur doit encore soumettre sa demande d'allocations sur un document papier à son organisme de paiement. Celui-ci scanne les documents, et, une fois le dossier de demande complet, il imprime à nouveau tous les documents pour les envoyer par la poste (!) à l'ONEM, qui les scanne ensuite à son tour. Bien que l'ONEM ait commencé à développer des formulaires électroniques, leur mise en œuvre n'est pas simple. Cela est dû en partie aux exigences complexes en matière d'authentification des documents et à la nécessité de disposer de canaux sécurisés pour l'échange de données électroniques. Les organismes de paiement ne disposent pas non plus des ressources nécessaires (voir le point B.2.3 du présent rapport), et les citoyens eux-mêmes n'ont pas toujours les ressources et les compétences nécessaires pour travailler de manière numérique.

Par ailleurs, l'assurance-chômage elle-même a considérablement évolué au cours de ces 30 dernières années. De nombreuses nouvelles allocations, conditions, exceptions... ont été ajoutées à l'arrêté en matière de chômage. Cela en fait un **labyrinthe complexe** dans lequel il est presque impossible pour le chômeur de s'y retrouver.

L'arrêté en matière de chômage de novembre 1991 n'a **pas** non plus **été conçu dans une optique orientée citoyen**, mais plutôt du point de vue d'une « autorité de contrôle ». Ce n'est que dans les dernières années du 20^e siècle que les intérêts du citoyen ont commencé à occuper une place plus centrale, avec différentes lois visant à réduire le fossé entre le citoyen et l'administration (les lois relatives à la publicité de l'administration, à l'obligation de motivation, la Charte de l'assuré social, etc.).

Les citoyens doivent encore fournir eux-mêmes un grand nombre de données et de documents. Les organismes de paiement plaignent dès lors pour une meilleure application des principes de la « **Loi Only Once** » dans la réglementation sur le chômage. Dans une procédure impliquant des organisations privées (les syndicats), plusieurs institutions publiques fédérales et des services publics régionaux, cela semble effectivement **primordial** pour éviter que les citoyens aient l'impression d'être baladés d'un service à l'autre et de devoir sans cesse répondre aux, ou poser les, mêmes questions.

Il est également évident que les **procédures papier pour l'introduction des demandes et l'échange de données entre les institutions concernées**, telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui dans la réglementation en matière de chômage, sont dépassées. Elles ne suffisent plus à fournir aux citoyens le service de qualité qu'ils sont en droit d'attendre aujourd'hui et elles entravent le fonctionnement efficace des institutions concernées.

Mais **les citoyens** eux-mêmes **semblent** également **avoir changé** ces dernières années. En général, ils sont moins enclins à rester passifs face à une situation et défendent davantage – et à juste titre – leurs droits. La crise due au coronavirus semble avoir fonctionné comme un catalyseur dans ce contexte. Pendant la crise, lorsque de nombreux chômeurs (temporaires) avaient presque littéralement du mal à survivre, ils se sont massivement tournés vers les **services de traitement des plaintes de première et de deuxième ligne**. Il semble qu'ils continuent, aussi après la crise, à solliciter ces services plus facilement et plus fréquemment qu'auparavant. Le constat que le nombre de plaintes après la pandémie reste plus élevé qu'avant, tant auprès des organismes de paiement que du Médiateur fédéral, peut en partie s'expliquer par le fait que les chômeurs signalent désormais plus souvent les problèmes avec leur organisme de paiement qu'auparavant. Le nombre de « dossiers problématiques » n'a donc peut-être pas augmenté aussi fortement que le nombre total de plaintes. Pour les organismes de paiement, le traitement de toutes ces plaintes représente cependant une charge de travail supplémentaire importante. Et pour le Médiateur fédéral, c'est un signal que les problèmes ne sont pas encore totalement résolus.

2.2 Complexité croissante des dossiers

Non seulement la réglementation est complexe, mais la complexité des dossiers traités par les organismes de paiement augmente également.

Les **dossiers problématiques** concernent souvent des citoyens qui ont également un dossier en souffrance ailleurs. Par exemple, auprès d'un service régional de l'emploi ou de leur caisse d'assurance maladie. Il est donc particulièrement difficile pour les organismes de paiement de rassembler toutes les informations nécessaires à temps et de transmettre un dossier complet à l'ONEM dans les délais légaux. D'après les constats du Médiateur fédéral, il s'agit souvent de **personnes peu familiarisées avec les démarches administratives**. Cela demande des efforts et du temps supplémentaires de la part des organismes de paiement pour les guider dans la compréhension et le remplissage des formulaires nécessaires, ainsi que pour collecter les attestations requises. Souvent, les chômeurs ne comprennent pas pourquoi tous ces documents sont nécessaires, pourquoi ils doivent à la fois s'inscrire auprès des services régionaux en tant que demandeurs d'emploi et soumettre une demande d'allocations de chômage à leur organisme de paiement « *Après tout, l'administration sait déjà tout* ».

Les organismes de paiement soulignent qu'en raison de la situation du marché du travail, ce **public vulnérable** est **surreprésenté** dans les bureaux **des grandes villes** : à Bruxelles, dans une moindre mesure à Anvers, et parfois à Gand. De plus, ces bureaux sont le plus

souvent confrontés à la barrière de la langue car les chômeurs qui s’y présentent ne maîtrisent pas suffisamment le néerlandais ou le français, voire les deux. C’est donc dans ces bureaux que les problèmes sont les plus importants. Bien que le Médiateur fédéral n’enregistre pas systématiquement les bureaux régionaux qui font l’objet de plaintes, il constate que les problèmes qui lui sont signalés se situent souvent dans les grandes villes et leurs environs, et plus particulièrement à Bruxelles. Les organismes de paiement s’efforcent de fournir la même qualité de service aux citoyens dans tous les bureaux. Par exemple, en automatisant les processus de travail ou en redistribuant la charge de travail entre les différents bureaux. Toutefois, cela n’est pas toujours évident, entre autres parce que la coopération entre les bureaux régionaux des organismes de paiement et les bureaux de chômage de l’ONEM n’est pas uniforme partout.

En outre, la **mondialisation accrue et la mobilité internationale** ont également un impact sur la complexité des dossiers. De plus en plus de travailleurs effectuent une partie de leur carrière à l’étranger ou décident de chercher du travail à l’étranger après avoir été licenciés en Belgique. Par le biais de traités bilatéraux avec des pays tiers et surtout au sein de l’Union européenne, des règles ont été établies et des procédures développées pour sauvegarder le droit aux allocations de chômage sous certaines conditions, même dans ces circonstances. Mais ces règles sont complexes et ne sont pas toujours faciles à appliquer dans la pratique. Les **concepts utilisés** ne recouvrent pas toujours les mêmes réalités dans chaque État membre et **l’échange d’informations** entre les institutions des pays concernés est également parfois difficile. Par conséquent, le bon traitement de ces dossiers n’est pas non plus toujours évident pour les institutions concernées. Les plaintes adressées au Médiateur fédéral montrent également que cela n’est pas toujours compris par les personnes concernées. Se basant sur le principe européen de la « libre circulation des personnes », ils pensent avoir et conserver presque partout les mêmes droits sans condition et comptent sur le fait que le traitement de leur dossier et le paiement de leurs prestations se dérouleront aussi rapidement et facilement que s’ils étaient restés en Belgique. Ce faisant, ils perdent de vue que le droit aux allocations de chômage dans un autre pays européen est soumis à des conditions différentes de celles en vigueur en Belgique.

La **complexité** de la réglementation et des dossiers implique en soi que les organismes de paiement ont besoin de **plus de temps** pour traiter correctement les dossiers. Mais cette complexité entraîne aussi des questions supplémentaires de la part des assurés sociaux qui ne comprennent pas quels sont leurs droits, quelles formalités ils doivent accomplir ou pourquoi telle ou telle décision a été prise. De plus, répondre à ces questions entraîne à nouveau une charge de travail supplémentaire pour les organismes de paiement.

Tous ces problèmes sont autant de signaux qui **montrent que l’arrêté en matière de chômage du 25 novembre 1991 est daté et qu’il devient de plus en plus difficile de concilier les règles qu’il contient avec ce qu’un citoyen peut attendre aujourd’hui des pouvoirs publics lorsqu’il doit faire appel à l’assurance-chômage.**

2.3. Insuffisance des moyens de fonctionnement

Les organismes de paiement sont conscients des problèmes auxquels ils sont confrontés. Ils soulignent que leurs **moyens de fonctionnement actuels** sont insuffisants pour augmenter davantage la qualité de leurs services au niveau qu'ils devraient et voudraient absolument offrir aux citoyens.

Ainsi, les **syndicats** déclarent avoir signalé aux autorités politiques, à plusieurs reprises au cours des dernières années, que les **ressources financières** qui leur sont allouées sont depuis longtemps insuffisantes pour mener à bien leur mission légale d'organisme de paiement. Bien qu'ils fassent tout leur possible pour remplir cette mission conformément aux attentes envers un organisme de paiement, **la qualité du service est sous pression**. La crise liée au coronavirus n'a fait qu'accroître cette pression.

La **CAPAC** souligne également qu'elle est confrontée depuis un certain temps à des **déficits budgétaires structurels** pour les opérations ordinaires et les opérations liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Pour compenser les déficits du budget TIC, la CAPAC doit utiliser les budgets du personnel. La CAPAC indique qu'elle a demandé des budgets TIC supplémentaires qui représentent le strict minimum pour mettre à jour ses programmes d'activités de base et répondre aux normes de sécurité de l'information. Et qu'il n'y a pas de marge budgétaire pour investir dans l'automatisation et l'optimisation de certains programmes. La CAPAC souligne que l'incapacité à investir, associée à la réduction des effectifs pour réaliser des économies et compenser des déficits structurels ailleurs, constitue – à terme – un cocktail fatal pour la pérennité d'une organisation.

En effet, les organismes de paiement pointent également des problèmes en termes de **ressources humaines** disponibles. La charge de travail élevée, la complexité de la réglementation et des dossiers, l'augmentation du nombre de cas d'agression dans les bureaux... entraînent non seulement un **absentéisme élevé** mais aussi une **rotation importante** du personnel. De plus, la pénurie sur le marché du travail ne facilite pas la recherche de remplaçants adéquats. La complexité des réglementations et des dossiers nécessite également une formation plus longue. En principe, les nouveaux collaborateurs ne sont pleinement opérationnels qu'au bout d'un an. Sous la pression des circonstances, ils sont parfois déployés plus rapidement, ce qui augmente le risque d'erreurs et, par conséquent, le nombre de questions et de plaintes de la part des citoyens.

Pour la CAPAC, par exemple, au printemps 2024, cela signifiait que le plan de dotation approuvé était rempli à moins de 80 %. De plus, en pleine crise due au coronavirus, la CAPAC a dû faire face à une vague de départs à la retraite entraînant le départ de nombreux collaborateurs expérimentés et hautement qualifiés. Cela a conduit à une **énorme perte d'expertise**, précisément à un moment où celle-ci était particulièrement nécessaire.

3. Pistes de solutions

Les problèmes systémiques mentionnés ci-dessus étaient déjà présents de manière latente depuis un certain temps. Cependant, la crise liée au coronavirus les a mis en lumière, les rendant plus visibles.

Les organismes de paiement et l'ONEM sont **conscients des problèmes**. Ils se consultent régulièrement, notamment au sein du comité de gestion de l'ONEM, ce qui leur permet d'échanger des « bonnes pratiques » et de chercher ensemble des solutions aux défis auxquels est confronté le secteur du chômage. Chacun de ces organismes, parfois individuellement, parfois en concertation, a déjà proposé plusieurs simplifications ou adaptations, avec des succès variables. Bien que des **progrès significatifs** aient été réalisés, il reste **encore un long chemin à parcourir**.

Ainsi, la **réglementation** sur le chômage doit être **adaptée** pour répondre **aux défis futurs**, en plaçant les **chômeurs plus au centre**, et par une **simplification**. Sans perdre de vue les besoins des groupes numériquement vulnérables, les procédures papier doivent céder la place à une **digitalisation** plus poussée, en particulier pour **l'échange de données** entre les institutions.

Il est également nécessaire de poursuivre la **digitalisation**. La digitalisation présente de nombreux avantages, tant pour l'administration que pour les citoyens. Elle facilite et accélère les procédures et les contacts entre les citoyens et l'administration, et simplifie l'octroi des droits et des avantages. Lorsque les réglementations en vigueur empêchent la numérisation – et donc la modernisation – de ces processus, elles doivent être adaptées. Et comme solution à l'accessibilité parfois difficile des organismes de paiement, il faut s'efforcer de garantir un **dossier en ligne performant, complet et toujours à jour**.

L'engagement en faveur de la digitalisation n'empêche pas de continuer à **prêter attention** à ceux qui n'ont pas les moyens, les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler de manière numérique. Les **alternatives papier** aux applications et services numériques doivent rester accessibles aux citoyens qui en ont besoin ou qui souhaitent les utiliser. Les organismes de paiement en sont conscients. Ils considèrent qu'une de leurs tâches principales est de veiller à ce que tous les chômeurs, y compris ceux qui ne sont pas familiarisés avec le numérique, obtiennent ce à quoi ils ont droit. Par conséquent, **les organismes de paiement veulent continuer à mettre l'accent sur le contact physique et un accompagnement personnel lorsque c'est nécessaire**.

Un autre point important sur lequel les organismes de paiement veulent se concentrer explicitement est d'**éviter le non-recours aux droits** des citoyens. L'une des tâches essentielles de l'organisme de paiement est de veiller à ce que les chômeurs connaissent leurs droits, de les aider à demander correctement les prestations auxquelles ils ont droit et de verser effectivement ces droits. Une **attribution** en quelque sorte **automatique** des droits permettrait aux citoyens d'obtenir plus facilement ce à quoi ils ont droit et faciliterait la tâche des organismes de paiement qui doivent s'assurer que personne n'est laissé pour compte.

Pour **optimiser leur fonctionnement interne et améliorer leurs services**, les organismes de paiement ont **besoin d'un personnel qualifié en nombre suffisant et d'investissements supplémentaires**. Toutes les institutions concernées doivent disposer des **ressources nécessaires pour remplir correctement leurs missions**.

Recommandation 2025/01 au ministre du Travail

Réformer la réglementation en matière de chômage pour la rendre plus simple et pouvant s'adapter aux besoins futurs, en plaçant le citoyen au centre et en mettant tout en œuvre pour automatiser les droits et numériser les procédures entre les institutions concernées, tout en prêtant attention aux personnes numériquement vulnérables.

Recommandation 2025/02 au ministre du Travail

Veiller à ce que les organismes de paiement disposent de ressources suffisantes pour remplir leur mission correctement et qualitativement, en particulier pour permettre la numérisation des processus et des échanges de données entre les acteurs concernés.

Recommandation 2025/03 aux organismes de paiement et à l'Office national de l'emploi

Travailler ensemble pour rendre l'octroi des allocations de chômage plus simple et plus orienté sur le citoyen

- Placer le citoyen au centre ;
- Se concentrer sur l'octroi automatique des droits, grâce à un échange complet et automatique de données ;
- Appliquer le principe « *Only Once* » comme prévu dans la loi du 5 mai 2014 : éviter de redemander aux citoyens des informations et des données déjà disponibles par ailleurs ;
- Poursuivre la numérisation et la simplification des procédures.

C. UN PROBLÈME SPÉCIFIQUE : LA PERTE DU DROIT AUX ALLOCATIONS EN RAISON DE L'INTRODUCTION TARDIVE DU DOSSIER DE DEMANDE PAR L'ORGANISME DE PAIEMENT AUPRÈS DE L'ONEM

L'assuré social doit pouvoir compter sur un organisme de paiement suffisamment accessible, qui lui fournit toutes les informations utiles et qui traite son dossier avec soin et dans les délais. Lorsque ce n'est pas le cas, cela entraîne **des désagréments, de la frustration et des inconvénients**. C'est ce qui ressort des plaintes adressées au Médiateur fédéral.

Depuis 2022, ce dernier reçoit aussi régulièrement des **plaintes montrant que l'introduction tardive du dossier par l'organisme de paiement** conduit, dans certains cas, à une **perte du droit aux allocations**. Le chômeur qui a lui-même fait le nécessaire dans les délais impartis est alors victime de problèmes au sein de son organisme de paiement. **Pour le Médiateur fédéral, cette situation est inacceptable.**

1. Le délai d'introduction : la règle et l'exception

Un travailleur qui devient chômeur complet introduit une demande d'allocation à l'un des organismes de paiement à partir de la date de début de la période de son chômage. L'organisme de paiement informe le chômeur et l'aide à constituer son dossier de demande. Lorsque le dossier est complet, et **au plus tard dans un délai de deux mois, l'organisme de paiement introduit la demande auprès de l'ONEM**. Le paiement de l'allocation de chômage est alors effectué **rétroactivement**, à partir du début de la période de chômage.

Si l'organisme de paiement introduit le dossier auprès de l'ONEM **après le délai de deux mois**, l'ONEM n'octroie les **allocations de chômage** qu'à partir de la **date de réception du dossier complet** et non à partir de la date d'introduction de la demande coïncidant avec le début de la période de chômage.

Si l'organisme de paiement constate qu'il ne parviendra pas à introduire le dossier auprès de l'ONEM dans un délai de deux mois parce qu'il ne dispose pas encore de tous les documents nécessaires, il peut demander un **délai supplémentaire d'un mois**. L'organisme de paiement peut recourir à cette procédure, par exemple, lorsque le chômeur ne transmet son dossier (incomplet) à l'organisme de paiement qu'à la fin du délai d'introduction. L'ONEM accepte uniquement les dossiers complets et ne permet pas à l'organisme de paiement de compléter ultérieurement un dossier déjà introduit. Un ajout ne peut être effectué qu'après retour par l'ONEM du dossier incomplet à l'organisme de paiement.

Si l'organisme de paiement n'est pas non plus en mesure de respecter ce délai supplémentaire d'un mois, l'ONEM a encore la possibilité – par le biais d'un formulaire C54 – d'accorder une dérogation au délai d'introduction parce que l'introduction tardive est le résultat d'une situation de **force majeure**. Selon l'ONEM, cela signifie que le retard n'est

pas dû à la personne concernée, mais qu'il a été causé, par exemple, indépendamment de sa volonté, par un tiers. Dans ce cas, le droit aux allocations peut tout de même être octroyé **à partir de la date de début du chômage**.

L'introduction tardive de la demande par l'organisme de paiement n'est pas reconnue par l'ONEM comme un cas de force majeure. Il estime que l'organisme de paiement n'est pas un simple tiers pour le chômeur, **mais un intermédiaire mandaté par ce dernier pour traiter sa demande d'allocations.**

Toutefois, un chômeur ne peut pas être considéré comme le "mandant" de son organisme de paiement au sens juridique du terme. Il ne choisit pas non plus de faire appel à un organisme de paiement, mais il y est tenu par la réglementation sur le chômage. Il est seulement libre de choisir l'organisme de paiement auquel il souhaite faire appel.

En tant qu'institutions publique (CAPAC) et coopérantes (les syndicats) de sécurité sociale (voir le point A du présent rapport), les dispositions de la Charte de l'assuré social s'appliquent aux organismes de paiement. Le Médiateur fédéral estime donc qu'un chômeur devrait pouvoir compter sur le fait qu'**une éventuelle négligence de la part de l'organisme de paiement n'aura pas d'incidence sur son droit** aux allocations de chômage. En effet, ce droit ne devrait pas être affecté par des problèmes au sein des, ou entre les, services publics impliqués dans l'octroi et le paiement des allocations de chômage, auxquels le chômeur doit faire appel.

L'ONEM précise sa position de ne pas considérer l'introduction tardive de la demande causée par un organisme de paiement comme un cas de force majeure, en soulignant qu'il est difficilement concevable que l'organisme de paiement (à tort ou à raison) assume la responsabilité de l'introduction tardive en déclarant simplement qu'il a « oublié » ou « n'a pas eu le temps » de remettre le dossier à l'ONEM dans les délais impartis. De cette manière, un organisme de paiement pourrait endosser le blâme par le biais d'un service rendu au chômeur, mettant ainsi hors-jeu l'application des délais d'introduction prévus par la loi, même dans les cas où la cause de l'introduction tardive incombe au citoyen lui-même.

L'ONEM souligne que la réglementation a fait peser la **responsabilité** des conséquences d'une introduction tardive sur les **organismes de paiement** précisément pour éviter des discussions sur de telles situations : **c'est l'organisme de paiement qui doit prendre en charge les allocations** dues au chômeur qui ne peuvent lui être accordées par l'ONEM en raison de la négligence ou de la faute de l'organisme de paiement, **notamment lorsque ce dernier a remis tardivement les documents au bureau de chômage.**

En effet, une application généralisée de la dérogation de force majeure en cas de négligence de l'organisme de paiement nuirait à cette responsabilisation des organismes de paiement.

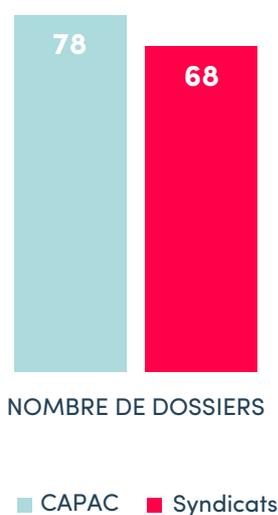
2. Observations dans la pratique

En principe, selon la réglementation, l'assuré social ne devrait pas subir de conséquences négatives lorsque l'introduction tardive de son dossier auprès de l'ONEM est causée par l'organisme de paiement. Malheureusement, la pratique prouve le contraire, comme en témoignent les plaintes traitées par le Médiateur fédéral.

2.1 Pas d'application cohérente de la dérogation par l'ONEM

Depuis le second semestre 2022, le Médiateur fédéral reçoit régulièrement des plaintes d'assurés sociaux dont l'organisme de paiement a introduit tardivement la demande d'allocations de chômage auprès de l'ONEM.

PLAINTES AUPRÈS DU MÉDIATEUR FÉDÉRAL CONCERNANT L'INTRODUCTION TARDIVE DE DEMANDES D'ALLOCATIONS DE CHÔMAGE À L'ONEM (PÉRIODE 01/01/2022 – 31/12/2024)



Par exemple, des chômeurs complets soumettent leur demande à leur organisme de paiement dans les délais, puis ne reçoivent aucune nouvelle et tentent en vain (par téléphone, par mail...) de s'enquérir de l'état de la situation. Ce n'est souvent que des semaines plus tard qu'ils apprennent qu'il manque un autre document ou que le document qu'ils ont transmis des semaines plus tôt est incomplet ou mal rempli, voire perdu. Lorsque le dossier est finalement remis à l'ONEM par l'organisme de paiement en dehors du délai de deux mois, l'ONEM n'octroie les allocations de chômage qu'à partir de la date de réception du dossier complet et non à partir de la date d'introduction de la demande. Or, les chômeurs concernés estiment que l'introduction tardive du dossier est due - exclusivement ou significativement - à leur organisme de paiement. Ils considèrent donc qu'il est **injuste qu'ils perdent ainsi plusieurs semaines, voire plusieurs mois d'allocations de chômage.**

Plan d'action C54 (février 2023)

Durant la période allant de fin 2022 à début 2023, le nombre de dossiers problématiques s'est accumulé. Selon les organismes de paiement, les séquelles de la crise due au coronavirus, entre autres, entraînaient encore une charge de travail anormalement élevée qui les empêchait pratiquement de traiter et de livrer tous les dossiers à l'ONEM dans les délais impartis.

Certains bureaux de chômage ont semblé le comprendre et ont adopté une attitude **flexible**. Ils accordaient encore la dérogation de force majeure lorsque le retard était dû à une erreur de l'organisme de paiement. D'**autres** bureaux de chômage ne l'ont pas fait. Il en résultait non seulement une ambiguïté et une confusion entre les organismes de paiement, mais aussi une **insécurité juridique et une inégalité de traitement** entre les chômeurs.

Des concertations ont eu lieu entre les organismes de paiement et l'ONEM. Compte tenu des circonstances exceptionnelles de la période du coronavirus, l'ONEM était disposé, en **février 2023**, à faire preuve de souplesse dans le cadre d'un **plan d'action « C54 »**. Il permettait encore la **dérogation de force majeure dans les dossiers que les organismes de paiement avaient introduits en retard en raison d'une charge de travail excessive**. Toutefois, il devait s'agir de dossiers comprenant une demande d'allocations dans la période du 1er février 2020 au 31 décembre 2022. Les organismes de paiement avaient jusqu'au 30 juin 2023 pour (ré)introduire les dossiers auprès de l'ONEM. Ainsi, de nombreux chômeurs ont tout de même reçu des allocations de chômage correctes et cette mesure a également permis de trouver une **solution** pour la quasi-totalité des dossiers de plaintes que le Médiateur fédéral a traités à ce sujet durant cette période.

Néanmoins, après cette période, le Médiateur fédéral a rapidement reçu de nouvelles plaintes de chômeurs qui ne percevaient pas leurs allocations de chômage en raison de la lenteur de leur organisme de paiement. En conséquence, le Médiateur fédéral a de nouveau contacté l'ONEM afin de trouver une solution pour ces cas et pour d'éventuels cas à venir.

Face à la persistance des problèmes et à leurs conséquences pour les chômeurs, les organismes de paiement ont soumis au comité de gestion de l'ONEM une proposition visant à **prolonger la période d'introduction de deux à trois mois**. Toutefois, cela supprimerait alors la possibilité de prolonger le délai d'un mois parce que l'organisme de paiement ne disposait pas encore des documents nécessaires. Cette proposition n'a toutefois pas été suivie. En effet, une période d'introduction plus longue prolongerait également la période d'incertitude pour le chômeur. Et peut-être que d'autres droits sociaux (dérivés) seraient également compromis.

Une éventuelle **réactivation du plan d'action de février 2023** était également **exclue** pour l'ONEM. L'ONEM estime que les organismes de paiement ne peuvent plus invoquer de manière crédible l'impact de la crise due au coronavirus sur les délais de traitement

des demandes. L'ONEM soutient en outre que la **réglementation est d'ordre public** et qu'il n'est pas possible d'y déroger de manière permanente. En outre, la réglementation prévoit que c'est l'organisme de paiement qui doit prendre en charge les allocations que le chômeur n'a pas perçues en raison de la négligence de l'organisme de paiement.

Nouvelles directives pour l'acceptation d'une demande de dérogation (novembre 2023)

Après consultation des organismes de paiement, l'ONEM, à la recherche de solutions, a fourni, en **novembre 2023**, à ses bureaux de chômage et aux organismes de paiement de **nouvelles lignes directrices** pour l'acceptation des demandes de dérogation à la date limite d'introduction. Ces nouvelles lignes directrices permettent d'**unifier l'approche** des différents bureaux de chômage et, **sous certaines conditions, d'effectivement résoudre également** le problème de l'introduction tardive par les organismes de paiement. Cependant, selon ces derniers, le bilan final des nouvelles directives – même si elles étaient bien intentionnées – est malheureusement que les règles sont appliquées plus strictement partout et que la dérogation a moins de chance d'être accordée. Les **chômeurs** sont donc **plus souvent laissés pour compte**.

Les plaintes reçues par le Médiateur fédéral montrent également que les nouvelles lignes directrices **ne résolvent pas toutes les situations** où le retard est dû à l'organisme de paiement. De plus, elles suscitent l'**incompréhension des chômeurs**.

La demande de dérogation dans le cadre d'une demande d'allocation doit être **justifiée** par la formulation suivante : « *dérogation exceptionnelle au délai d'introduction de la demande d'allocations – complexité réglementaire – ignorance* ». Certains citoyens qui se sont plaints au Médiateur fédéral ont explicitement protesté contre le fait de devoir signer un formulaire qui leur fait porter la responsabilité de l'introduction tardive, alors que leur dossier montre que c'est bien leur organisme de paiement qui n'a pas traité ni introduit le dossier à temps.

En effet, la signature de ce libellé comporte un **risque** pour le chômeur. Si l'ONEM refuse la dérogation, comment le chômeur pourra-t-il soutenir par la suite devant un tribunal que la faute incombe à l'organisme de paiement alors qu'il a lui-même signé un formulaire indiquant que l'introduction a été tardive en raison de son ignorance et de sa méconnaissance de la législation complexe ?

De plus, selon les lignes directrices, une dérogation au délai d'introduction pour « ignorance » ne peut être accordée qu'**une fois tous les trois ans**. En effet, l'ONEM suppose que l'octroi de la dérogation antérieure a rappelé aux chômeurs le délai légal d'introduction, de sorte qu'ils ne peuvent plus invoquer l'« ignorance » pendant trois ans. Cela s'applique même lorsque la dérogation antérieure était un « véritable » cas de force majeure, c'est-à-dire une circonstance indépendante de la volonté du chômeur, par exemple la défaillance de l'employeur.

Ainsi, les lignes directrices ne prévoient pas de solution lorsque l'**organisme de paiement** a introduit les documents en retard à l'ONEM **plus d'une fois** au cours d'une période

de trois ans. En outre, les chômeurs qui se trompent en raison de la complexité de la législation **ne peuvent plus faire appel eux-mêmes** à la dérogation si une dérogation a déjà été accordée au cours des trois années précédentes sur la base de l'introduction tardive de l'organisme de paiement. De même, ils ne peuvent pas invoquer la dérogation sur la base d'une introduction tardive par l'organisme de paiement s'ils ont eux-mêmes déjà bénéficié d'une dérogation sur la base de l'ignorance au cours des trois années précédentes.

2.2 Pas de prise en charge systématique des allocations par les organismes de paiement

Les deux « solutions pragmatiques » de l'ONEM – le plan d'action C54 de février 2023 et les nouvelles lignes directrices de novembre 2023 – n'empêchent donc pas qu'il y ait encore des citoyens qui risquent de perdre leurs allocations parce que leur organisme de paiement a transmis leur dossier à l'ONEM trop tard. Comme le prévoit la réglementation (voir point C.1. du présent rapport), dans de tels cas, les organismes de paiement devraient alors prendre en charge eux-mêmes l'allocation de chômage. Or, ce n'est pas toujours le cas et il n'est pas évident pour les citoyens de connaître leurs droits et d'obtenir ce à quoi ils ont droit. C'est ce qui ressort des plaintes introduites auprès du Médiateur fédéral.

Manque d'information de l'ONEM sur la prise en charge éventuelle par les organismes de paiement

Lorsqu'un dossier est introduit tardivement, l'ONEM informe le chômeur **dans sa décision**, conformément à la réglementation en matière de chômage, que l'introduction tardive **ne lui donne pas droit à des allocations à partir de la date de la demande**, mais seulement à partir de la date à laquelle l'ONEM a reçu le dossier complet.

Dans cette décision, l'ONEM n'indique pas au chômeur les possibilités qu'il peut avoir de continuer à bénéficier des allocations non octroyées, à savoir :

- soit, si le chômeur n'a pas fourni les documents nécessaires à temps, en invoquant la force majeure,
- soit, si l'organisme de paiement est à l'origine du retard, en s'adressant à lui et en lui demandant de prendre en charge les allocations.

Ainsi, la décision de l'ONEM qui indique que l'intéressé **n'a pas** droit aux allocations à partir de la date de sa demande est pour le moins **incomplète**.

Il est vrai que la réglementation en matière de chômage impose à l'organisme de paiement l'obligation d'informer l'assuré social concernant son dossier et ses droits. La répartition des tâches entre les différentes institutions de sécurité sociale impliquées dans le processus – les organismes de paiement et l'ONEM – est généralement appliquée de manière stricte. Mais cela ne doit pas conduire, selon le Médiateur fédéral, à ce que les citoyens reçoivent une décision qui leur donne des informations insuffisantes ou, parfois même, qui affirme à tort qu'ils n'auraient pas de droit aux allocations.

Ce sont surtout les citoyens les plus vulnérables qui acceptent sans remettre en question cette décision de l'ONEM. Souvent, ils ne comprennent pas bien ce qui leur est dit, n'ont pas la force de s'informer davantage ou de contester la décision.

Les organismes de paiement ne font pas toujours spontanément le nécessaire

L'**organisme de paiement ne verse pas toujours spontanément les allocations que le bureau de chômage a refusé d'octroyer** aux citoyens en raison de l'introduction tardive de la demande. Pas même lorsqu'il reconnaît que c'est à lui qu'incombe cette responsabilité. Il n'indique pas toujours non plus au citoyen la possibilité de demander une dérogation. Parfois, il lui indique seulement la possibilité d'introduire un recours auprès du tribunal du travail, contre l'ONEM et/ou contre l'organisme de paiement.

Dans leurs contacts avec le Médiateur fédéral, les responsables des **organismes de paiement** soulignent leur intention de prendre leurs responsabilités lorsque la demande a été introduite tardivement auprès de l'ONEM. **Malgré cette déclaration d'intention**, les plaintes adressées au Médiateur fédéral montrent que les différents bureaux régionaux n'appliquent pas toujours ce principe de manière spontanée.

Ainsi, certains bureaux semblent chercher des **solutions créatives**, comme un organisme de paiement qui a proposé au chômeur d'« accepter » ou de compenser (partiellement) la perte d'allocations pour une période de quelques jours avec l'utilisation de jours de congé encore à prendre, afin d'éviter de perdre la possibilité de demander une dérogation pendant trois ans. Dans un autre dossier, l'organisme de paiement n'avait qu'une semaine de retard dans l'introduction de la demande auprès de l'ONEM. Il a résolu le problème en adaptant la date de début de la demande de manière à ce que l'introduction de la demande auprès de l'ONEM se fasse toujours dans le délai de deux mois. L'intéressé a donc reçu ses allocations rétroactivement, mais pas pour toute la période. Même avec ces solutions créatives, le citoyen ne reçoit pas l'intégralité des allocations auxquelles il a droit.

Julia a demandé à son organisme de paiement des allocations de chômage à partir du 15 juillet 2024. Le 17 septembre, l'organisme de paiement l'informe qu'il n'a envoyé son dossier complet à l'ONEM que ce même 17 septembre. Pour bénéficier des allocations de chômage à partir du 15 juillet, l'organisme de paiement aurait dû transmettre le dossier à l'ONEM avant le 15 septembre. Par conséquent, Julia perd son droit aux allocations pour la période comprise entre le 15 juillet et le 17 septembre.

L'organisme de paiement propose à Julia deux solutions pour pouvoir percevoir ses allocations à partir du 15 juillet. Soit Julia prend deux jours de vacances les 15 et 16 juillet 2024. Ce faisant, elle repousse la date de la demande de deux jours et la demande aurait été introduite à temps auprès de l'ONEM. Soit Julia demande à l'ONEM une dérogation pour cas de force majeure. L'organisme de paiement lui déconseille pourtant de le faire, car une telle dérogation ne peut être demandée qu'une fois tous les trois ans.

Julia trouve les solutions proposées injustes. Après tout, le retard dans l'introduction de sa demande auprès de l'ONEM n'est pas de sa faute, mais de celle de l'organisme de paiement. Elle contacte le Médiateur fédéral pour lui demander s'il peut l'aider à trouver une autre solution à son problème qui ne lui soit pas préjudiciable. Elle estime que l'organisme de paiement doit prendre ses responsabilités.

Conséquences négatives sur d'autres droits sociaux

Même lorsque les organismes de paiement prennent en charge les allocations perdues par le chômeur en raison d'une introduction tardive, un problème subsiste. L'ONEM précise que la réglementation en matière de chômage ne lui permet pas d'approuver et d'**accepter les montants pris en charge et payés par l'organisme de paiement comme des allocations de chômage à part entière**. Si l'ONEM le faisait, la responsabilité de l'organisme de paiement inscrite dans la réglementation serait invalidée. Cependant, la non-acceptation de l'allocation prise en charge par l'organisme de paiement **affecte également d'autres branches de la sécurité sociale**.

Lorsque l'ONEM détermine le droit aux allocations de chômage, il délivre à cet effet une **carte d'allocations** sur la base de laquelle l'organisme de paiement verse les allocations au chômeur. La personne est considérée comme **chômeur ayant droit aux allocations** pendant la période au cours de laquelle elle perçoit les allocations. Celle-ci est également transmise en tant que telle à la Banque Carrefour de la sécurité sociale. L'organisme de paiement se fait rembourser par la Sécurité sociale le montant versé.

Ce n'est pas le cas lorsque la demande est introduite tardivement. L'ONEM précise que dans ce cas, il ne peut pas délivrer une carte d'allocations qui permet le paiement des allocations à la date de la demande. La période prise en charge par l'organisme de paiement lui-même n'est alors **pas couverte par une carte d'allocations valable** et

l'ONEM doit désactiver, conformément à la réglementation en matière de chômage, ce paiement lors de la procédure de vérification. Cela signifie que l'ONEM ne reconnaît pas ce paiement par l'organisme de paiement comme ayant eu lieu et qu'il n'est donc **pas enregistré en tant que paiement dans un flux de données**.

Ainsi, si l'organisme de paiement prend en charge les allocations, la personne recevra le même montant que les allocations de chômage auxquelles elle avait normalement droit, mais elle **ne sera pas considérée comme un chômeur ayant droit à des allocations pour cette période**. Cela **peut également avoir un impact sur les autres droits sociaux du citoyen**. Étant donné que les paiements à la charge de l'organisme de paiement ne sont pas inclus dans le flux de données, l'assuré social **ne sera pas en mesure de prouver les jours travaillés ou assimilés** pour la période en question. Cela peut avoir une incidence, par exemple, sur le moment où il peut prendre sa pension. S'il est conscient du problème lorsqu'il demande une pension et que son organisme de paiement lui fournit une attestation de paiement, il peut s'appuyer sur celle-ci pour demander au Service fédéral des pensions de rectifier la situation. Le Médiateur fédéral estime toutefois que **l'octroi de droits sociaux ne doit pas dépendre des compétences administratives de l'intéressé**.

Or, la réglementation prévoit expressément que l'organisme de paiement doit verser à l'ayant droit les « **allocations** » qui lui sont dues et qui n'ont pu être payées en raison de sa négligence ou de sa faute. Cette disposition a été **insérée** dans la réglementation en matière de chômage avec effet au 1er janvier 1997, mais il semble que l'on ait **oublié d'adapter également la procédure de vérification**. L'ONEM souligne donc qu'il **ne peut pas résoudre ce problème dans le cadre de la procédure existante et du cadre réglementaire actuel**. Toutefois, conformément aux principes de la Charte de l'assuré social, il ne devrait pas y avoir de différence pour le chômeur, que ses allocations soient payées après avoir été octroyées par l'ONEM ou qu'elles soient supportées par son organisme de paiement qui a transmis son dossier tardivement.

3. Solution : une réglementation avec des garanties suffisantes pour que les citoyens obtiennent effectivement ce à quoi ils ont droit

Les **déclarations d'intention** des organismes de paiement et les **solutions pragmatiques** proposées par l'ONEM ne peuvent empêcher que des chômeurs risquent toujours de perdre leurs allocations lorsque l'introduction tardive de leur demande est due à leur organisme de paiement. Même s'ils sont conscients du problème et qu'ils protestent auprès de l'ONEM ou de leur organisme de paiement, cela ne conduit pas toujours, et pas immédiatement, à une solution.

Pour les citoyens qui s'adressent au Médiateur fédéral, celui-ci parvient généralement – mais souvent seulement après une insistance soutenue – à trouver une solution. Soit parce que l'ONEM octroie finalement les allocations, soit parce que l'organisme de paiement finit par les prendre lui-même en charge. Dans ce dernier cas, la personne concernée

ne subit pas de perte financière directe, mais un impact (ultérieur) sur les droits sociaux dérivés n'est pas exclu.

Cependant, tous les citoyens devraient recevoir ce à quoi ils ont droit. Même s'ils ne sont pas pleinement conscients de leurs droits. Même s'ils n'ont ni le courage ni les compétences nécessaires pour insister à plusieurs reprises et s'ils **ne savent pas comment s'adresser aux services de plainte de première ligne ou au Médiateur fédéral.**

La réglementation en matière de chômage devrait prévoir les garanties nécessaires à cette fin. En effet, la réglementation en matière de chômage et les processus qu'elle contient ne devraient pas empêcher - ils devraient même garantir - que l'ONEM prenne une **décision qui informe correctement et pleinement les citoyens de leur droit aux allocations.** Et ce, quelle que soit l'organisme qui prend en charge le paiement des allocations.

Pour cela, il faut avant **tout** que le **chômeur sache pourquoi** l'ONEM ne lui octroie pas ses allocations pour toute la période de chômage. L'ONEM doit donc indiquer clairement dans ses décisions quelles sont les possibilités dont dispose le chômeur pour percevoir encore les allocations qui ne lui ont pas été accordées. L'organisme de paiement doit aider le chômeur à tirer parti de ces possibilités et, s'il est lui-même responsable du retard, il doit spontanément prendre en charge et payer les allocations refusées. En cas de **contestation sur la responsabilité** du retard, le **directeur du bureau de chômage** pourrait jouer un rôle similaire à son intervention en cas de récupération d'allocations de chômage indûment versées.

En outre, les allocations prises en charge par l'organisme de paiement en raison de sa négligence devraient compter **comme des allocations de chômage à part entière.**

Recommandation 2025/04 au ministre du Travail

Adapter la réglementation en matière de chômage de sorte que les allocations prises en charge par les organismes de paiement soient également incluses dans les flux de données en tant qu'allocations de chômage à part entière et qu'ainsi d'autres droits de sécurité sociale soient également garantis.

Recommandation 2025/05 à l'Office national de l'emploi

Lorsque, à la suite d'une introduction tardive, le bureau de chômage ne peut octroyer les allocations qu'à partir de la date de réception du dossier, informer le chômeur des possibilités qu'il a de percevoir encore les allocations non octroyées.

Recommandation 2025/06 aux organismes de paiement

- Aider le chômeur à utiliser les possibilités dont il dispose pour percevoir ses allocations, dans les cas où ils sont à l'origine de l'introduction tardive et que l'ONEM n'accorde pas de dérogation au délai d'introduction ;
- Prendre spontanément en charge les périodes de chômage non accordées par l'ONEM et verser les allocations à partir de la date de la demande jusqu'à la date de réception du dossier complet par le bureau du chômage.

Recommandation 2025/07 au ministre du Travail, aux organismes de paiement et à l'Office national de l'emploi

Examiner :

- la possibilité d'inscrire dans la réglementation une disposition habilitant le directeur du bureau du chômage à statuer en cas de contestation entre l'assuré social et l'organisme de paiement sur la responsabilité du retard dans l'introduction de la demande d'allocation, par analogie avec l'article 167 §2 de l'arrêté royal portant sur la réglementation du chômage ;
- la possibilité d'adapter les délais d'introduction des demandes fixés par la loi.

CONCLUSION

Une augmentation exponentielle de la charge de travail pendant la crise liée au coronavirus a mis le fonctionnement des organismes de paiement des allocations de chômage à rude épreuve. Cela s'est également traduit par un afflux de plaintes auprès du Médiateur fédéral.

Bien que la crise due au coronavirus soit maintenant derrière nous depuis plusieurs années, les organismes de paiement ne s'en sont pas encore totalement remis. En 2024, le Médiateur fédéral a encore reçu plus de plaintes concernant les organismes de paiement qu'avant la crise.

Malgré les nombreux efforts que les différents **organismes de paiement** ont fait, et **malgré les mesures d'organisation interne** qu'ils ont prises, ils sont parfois **confrontés à des problèmes** d'accessibilité et de délai de traitement des demandes, entre autres. Ils ne parviennent pas toujours à fournir à leurs affiliés le service de qualité qu'ils souhaiteraient et devraient fournir.

En collaboration avec les organismes de paiement et l'ONEM, le Médiateur fédéral a cherché des **explications** aux problèmes persistants et des **solutions possibles** pour améliorer le service aux citoyens chômeurs **et pour assurer la pérennité de la réglementation en matière de chômage**. Les commentaires qu'ils ont formulé sur la version préliminaire de ce rapport ont également permis de s'assurer que celui-ci prenne en compte les défis auxquels tous les acteurs impliqués sont confrontés. Le Médiateur fédéral tient à les **remercier** expressément pour leur coopération et leur volonté de **continuer à travailler de manière proactive** à la simplification des services rendus au citoyen dans le domaine du chômage.

Les **recommandations** formulées par le Médiateur fédéral dans ce rapport visent à **éviter que les chômeurs** soient victimes des problèmes rencontrés par leur organisme de paiement, problèmes qui empêchent parfois cet organisme de transmettre leur dossier au bureau de chômage dans les délais impartis. Elles visent également à **simplifier la réglementation en matière de chômage et à l'orienter davantage vers le citoyen**, notamment en digitalisant et simplifiant davantage les processus et l'échange de données entre les institutions et les autorités compétentes. Le Médiateur fédéral recommande également que les **acteurs concernés** soient dotés des **ressources nécessaires** pour y parvenir et pour leur permettre de remplir correctement leurs missions. **Après tout, chaque citoyen devrait recevoir le service et les allocations auxquels il a droit.**

RECOMMANDATIONS DU MÉDIATEUR FÉDÉRAL

Recommandation 2025/01 au ministre du Travail

Réformer la réglementation en matière de chômage pour la rendre plus simple et pouvant s'adapter aux besoins futurs, en plaçant le citoyen au centre et en mettant tout en œuvre pour automatiser les droits et numériser les procédures entre les institutions concernées, tout en prêtant attention aux personnes numériquement vulnérables.

Recommandation 2025/02 au ministre du Travail

Veiller à ce que les organismes de paiement disposent de ressources suffisantes pour remplir leur mission correctement et qualitativement, en particulier pour permettre la numérisation des processus et des échanges de données entre les acteurs concernés.

Recommandation 2025/03 aux organismes de paiement et à l'Office national de l'emploi

Travailler ensemble pour rendre l'octroi des allocations de chômage plus simple et plus orienté citoyen

- Placer le citoyen au centre ;
- Se concentrer sur l'octroi automatique des droits, grâce à un échange complet et automatique de données ;
- Appliquer le principe « *Only Once* » comme prévu dans la loi du 5 mai 2014 : éviter de redemander aux citoyens des informations et des données déjà disponibles par ailleurs ;
- Poursuivre la numérisation et la simplification des procédures.

Recommandation 2025/04 au ministre du Travail

Adapter la réglementation en matière de chômage de sorte que les allocations prises en charge par les organismes de paiement soient également incluses dans les flux de données en tant qu'allocations de chômage à part entière et qu'ainsi d'autres droits de sécurité sociale soient également garantis.

Recommandation 2025/05 à l'Office national de l'emploi

Lorsque, à la suite d'une introduction tardive, le bureau de chômage ne peut octroyer les allocations qu'à partir de la date de réception du dossier, informer le chômeur des possibilités qu'il a de percevoir encore les allocations non octroyées.

Recommandation 2025/06 aux organismes de paiement

- Aider le chômeur à utiliser les possibilités dont il dispose pour percevoir ses allocations, dans les cas où ils sont à l'origine de l'introduction tardive et que l'ONEM n'accorde pas de dérogation au délai d'introduction ;
- Prendre spontanément en charge les périodes de chômage non accordées par l'ONEM et verser les allocations à partir de la date de la demande jusqu'à la date de réception du dossier complet par le bureau du chômage.

Recommandation 2025/07 au ministre du Travail, aux organismes de paiement et à l'Office national de l'emploi

Examiner :

- la possibilité d'inscrire dans la réglementation une disposition habilitant le directeur du bureau du chômage à statuer en cas de contestation entre l'assuré social et l'organisme de paiement sur la responsabilité du retard dans l'introduction de la demande d'allocation, par analogie avec l'article 167 §2 de l'arrêté royal portant sur la réglementation du chômage ;
- la possibilité d'adapter les délais d'introduction des demandes fixés par la loi.

LÉGISLATION

- Loi du 11 avril 1995 visant à instituer «la charte» de l'assuré social.
- Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.
- Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage.
- La loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier. – M.B., 4 juin 2014.

Le principe de la collecte unique des données est l'un des moyens essentiels pour simplifier les différentes procédures ou formulaires obligatoires des administrations pour les citoyens et les entreprises. En effet, l'objectif de ce principe est d'éviter que les citoyens et les entreprises ne doivent communiquer à plusieurs reprises les mêmes données d'identification dans le cas où ces données ont déjà été transférées à une autre administration.

La loi vise à ancrer la réutilisation des données déjà disponibles dans des sources authentiques (principe de l'unicité de la collecte des données / principe du Only Once) dans le fonctionnement des services publics fédéraux et à encourager l'utilisation des formulaires électroniques en les rendant pleinement équivalents en valeur aux formulaires papier.



**le Médiateur
fédéral**

Janvier 2025

Éditeurs responsables : D. Baele et J. Aass

Mise en page : Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

Nous encourageons la diffusion de ce rapport à des fins non commerciales, à condition que la source soit mentionnée.

Les noms utilisés dans les exemples de plaintes sont fictifs. Les plaintes elles-mêmes sont des plaintes qui ont été traitées par le Médiateur fédéral.

Cette publication est disponible sur www.mediateurfederal.be et n'est publiée qu'en version numérique. Si vous souhaitez toutefois recevoir une version papier, veuillez en faire la demande à contact@mediateurfederal.be ou par téléphone 02 289 27 27.

Deze publicatie is ook beschikbaar in het Nederlands.



**le Médiateur
fédéral**

**0800 99 961
www.mediateurfederal.be**