



Numéro du répertoire
2023 /
R.G. Trib. Trav.
17/4213/A
Date du prononcé
10 février 2023
Numéro du rôle
2020/AL/133
En cause de :
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ Z. G.

Expédition

Délivrée à

Pour la partie

le

€

JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-G

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage

Arrêt contradictoire

* Sécurité sociale des travailleurs salariés – chômage – cumul avec une pension de survie étrangère – conditions (arrêt après réouverture des débats)

Arrêté royal du 25 novembre 1991 (art. 65, 130, 153 et 169)

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, B.C.E. n° 0206.737.484,
dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante, ci-après dénommée « **l'ONEM** »,
comparaissant par Maître Eric THERER, avocat, substituant Maître Céline HALLUT, avocate à
4031 ANGLEUR, rue Vaudrée, 186 ;

CONTRE :

Madame G. Z., R.R.N. n° ,
domiciliée à , rue ,
partie intimée, comparaissant par Maître Jean-Philippe BRUYERE, avocat à 4000 LIEGE,
avenue Constantin de Gerlache, 41.

•
• •

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

1. La Cour a tenu compte des pièces figurant en forme régulière dans le dossier de la procédure à la clôture des débats et notamment des pièces suivantes :

- l'arrêt interlocutoire prononcé contradictoirement entre les parties le 2 août 2022 par la chambre 2-B de la Cour du travail de Liège, division Liège, ordonnant une réouverture des débats au 13 janvier 2023, et toutes les pièces de procédure y visées ;
- la notification sur pied des articles 792, aliéna 2 et 3 et 775 du Code judiciaire envoyée aux parties et aux conseils des parties le 4 août 2022 ;

- les conclusions après réouverture des débats et les pièces complémentaires de l'ONEM, remises au greffe de la Cour le 8 novembre 2022 ;
- les conclusions après réouverture des débats et les conclusions de synthèse après réouverture des débats de Madame Z, remises au greffe de la Cour respectivement les 9 septembre 2022 et 15 novembre 2022 ;
- l'état de dépens actualisé déposé à l'audience du 13 janvier 2023 par le conseil de Madame Z.

2. Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 13 janvier 2023.

Les débats ont été repris *ab initio* sur les points litigieux non encore tranchés par la Cour.

Après la clôture des débats, Monsieur XXX, Auditeur du travail, Substitut général délégué à la Cour du travail de Liège par ordonnance de délégation du 6 décembre 2022, a donné son avis oralement.

Les parties n'ont pas répliqué à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

II. ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

3. La Cour se réfère à ce propos à l'arrêt prononcé le 2 août 2022.

Elle se contentera pour le surplus de rappeler que les principales questions litigieuses qui se posent dans le cadre de la présente procédure sont celles de savoir :

- d'une part, si Madame Z avait l'obligation de déclarer à l'ONEM qu'elle percevait une pension de survie en Italie depuis 2004,
- et d'autre part, si cette pension de survie constituait un obstacle au bénéfice des allocations de chômage qu'elle percevait par ailleurs en Belgique.

III. OBJET DE LA RÉOUVERTURE DES DÉBATS

4. Aux termes de l'arrêt prononcé le 2 août 2022, après avoir déclaré l'appel recevable, la Cour a rouvert les débats à la requête de l'ONEM, en vue de permettre à celui-ci de faire état d'une pièce nouvelle et capitale, étant un courrier électronique que lui a adressé l'Institut national de sécurité sociale d'Italie le 27 juin 2022, dont l'ONEM déduit que la pension perçue par Madame Z serait incompatible avec le bénéfice des allocations de chômage.

La Cour a par ailleurs invité les parties à préciser, pièces à l'appui, la date à laquelle Madame Z a accédé à la pension de retraite.

IV. POSITION ET DEMANDES DES PARTIES DANS LE CADRE DE LA RÉOUVERTURE DES DÉBATS

IV.1. Position et demande de l'ONEM

5. Aux termes de ses conclusions d'appel après réouverture des débats, l'ONEM fait en substance valoir que la pension de survie italienne dont Madame Z a bénéficié durant la période litigieuse était subordonnée à des conditions qui limitent la disponibilité sur le marché du travail en ce que l'exercice d'un travail ou la possession d'autres revenus peuvent entraîner des réductions de ladite pension, et que cette pension serait en conséquence incompatible avec la perception d'allocations de chômage.

L'ONEM demande en conséquence à la Cour de mettre à néant le jugement dont appel, de rétablir la décision contestée du 19 octobre 2017 dans toutes ses dispositions et de statuer comme de droit quant aux dépens.

IV.2. Position et demande de Madame Z

6. Madame Z fait pour sa part valoir en substance qu'en Italie, la pension de survie peut être cumulée avec d'autres revenus dans le chef du bénéficiaire à condition que ces revenus ne dépassent pas certains plafonds et que l'ONEM ne démontre pas que les revenus de Madame Z dépasseraient les plafonds permettant de cumuler allocations de chômage belges et pension de survie italienne.

Madame Z demande en conséquence à la Cour de confirmer le jugement entrepris en toutes ses dispositions et de condamner l'ONEM aux dépens d'appel, liquidés dans son chef à l'indemnité de procédure de 437,25 € (montant actualisé aux termes de la note de dépens déposée par le conseil de Madame Z à l'audience du 13 janvier 2023).

V. AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC

7. Dans son avis oral donné à l'audience du 13 janvier 2023, le Ministère public a suggéré à la Cour de déclarer non fondé l'appel de l'ONEM, estimant que toutes les conditions requises par l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage étaient réunies en l'espèce, pour un cumul entre une pension

de survie et des allocations de chômage dans les limites de l'article 130 du même arrêté royal.

VI. DISCUSSION

VI.1. En droit : dispositions et principes applicables

VI.1.a. En matière de cumul d'une pension de survie avec des allocations de chômage

8. L'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dispose ce qui suit quant aux conditions dans lesquelles une pension de survie (notamment) peut être cumulée avec des allocations de chômage :

« Le chômeur qui bénéficie d'une pension incomplète ou d'une pension de survie peut bénéficier des allocations dans les limites de l'article 130 [...].

Le bénéfice des allocations est toutefois accordé à la condition que le chômage ne soit pas causé par un arrêt ou une diminution du travail du fait du bénéfice d'une pension ou de l'allocation de transition et à la condition que le régime sur la base duquel la pension est accordée :

1° *n'interdit pas le cumul de la pension avec les allocations ;*

2° *ne subordonne pas le bénéfice de la pension ou le montant de la pension à des conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi ».*

Ces dispositions sont également applicables lorsque la pension de survie est accordée en vertu d'une loi étrangère et/ou par un organisme public étranger, en vertu du § 3 de l'article 65.

9. Il résulte en substance de ces dispositions qu'une pension de survie étrangère peut être cumulée avec des allocations de chômage belges si les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies :

(1) le chômage ne doit pas avoir été causé par un arrêt ou une diminution du travail du fait du bénéfice de la pension considérée,

(2) le régime sur la base duquel la pension est accordée n'interdit pas le cumul de la pension avec les allocations,

(3) le régime sur la base duquel la pension est accordée ne subordonne pas (non plus) le bénéfice de la pension ou le montant de la pension à des conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi.

10. Selon un arrêt prononcé le 27 avril 2021 par la Cour de céans (autrement composée), les allocations visées à la deuxième condition sont les allocations de chômage belges¹.

« Dans cette interprétation, l'article 65 autorise, dans les limites de l'article 130, le cumul d'une pension étrangère avec les allocations belges, à la condition que la réglementation étrangère ne s'oppose pas à ce cumul (avec les allocations belges) »².

11. Quant à la troisième condition, elle *« a essentiellement pour objet d'exclure du droit aux allocations les pensionnés qui ne bénéficient d'une pension que moyennant l'interdiction de travailler »*³.

12. Se pose cependant, aux confins de ces deuxième et troisième conditions, la question de savoir si *« l'obligation du pensionné de limiter ses revenus professionnels constitue[...] une condition qui limite la disponibilité pour le marché de l'emploi »*⁴.

13. Si la formulation des dispositions considérées n'est pas particulièrement claire à ce propos, la Cour estime néanmoins que les deux conditions considérées constituent des conditions bien distinctes l'une de l'autre, en manière telle qu'elles ne peuvent pas être confondues ni *a fortiori* fusionnées.

En effet :

- alors que la deuxième condition concerne la possibilité de principe du cumul,
- la troisième condition ne concerne que l'absence de limitations à la disponibilité pour le marché de l'emploi,
- étant pour autant que de besoin rappelé que cette disponibilité constitue une condition d'octroi de base des allocations de chômage en vertu de l'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage,
- qui est elle-même totalement distincte de la condition de base relative à la privation involontaire de rémunération prévue par les articles 44 et 46 du même arrêté royal,
- à laquelle déroge précisément l'article 130 de l'arrêté royal⁵,

¹ C.T. Liège, division Liège, chambre 2-B, 27 avril 2021, R.G. n° 2019/AL/645.

² *Idem*, p. 14.

³ Guide social permanent – Sécurité sociale : commentaires, Partie I – Livre IV – Titre III, Chapitre V, n° 550.

⁴ *Idem*.

- auquel se réfère expressément l'article 65, § 2.

14. La réalité et la pertinence de cette distinction entre les deuxième et troisième conditions qui s'impose ainsi déjà par elle-même et comme telle, est encore et pour autant que de besoin confortée par le § 2bis de l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, selon lequel :

« Par dérogation au § 2, alinéa deux, 2°, le travailleur qui bénéficie d'une pension de survie dont le bénéfice ou le montant dépend de conditions qui limitent la disponibilité pour le marché de l'emploi, peut bénéficier d'allocations pendant une période unique de douze mois calendrier consécutifs ou non si les conditions ci-après sont simultanément remplies :

1° le chômage ne trouve pas son origine dans l'arrêt ou la diminution du travail en vue d'obtenir la pension de survie ;

2° le régime sur la base duquel la pension de survie est accordée prévoit une limitation du montant de la pension en cas de cumul avec des allocations.

Le montant journalier de l'allocation n'est, en cas d'application du présent paragraphe, pas diminué en application de l'article 130.

Le présent paragraphe ne porte pas préjudice aux obligations imposées dans le présent arrêté, en particulier l'obligation d'être, sauf dispense, disponible pour le marché de l'emploi, de chercher activement un emploi et d'être inscrit comme demandeur d'emploi ».

Il ressort de cette disposition qu'une distinction conceptuelle s'impose clairement entre :

- d'une part, la disponibilité pour le marché de l'emploi et,
- d'autre part, la limitation du montant de la pension en cas de cumul,
- ce qui correspond parfaitement à la distinction évoquée ci-avant entre la condition de disponibilité pour le marché de l'emploi et la condition de privation involontaire de rémunération.

VI.1.b. En matière de récupération d'allocations perçues indûment

15. En vertu de l'article 169, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, toute somme perçue indûment par un chômeur doit être remboursée.

⁵ Cet article détermine les cas et les limites dans lesquels les allocations de chômage peuvent être cumulés avec des revenus.

VI.1.c. En matière de déclaration obligatoire

16. Le chômeur qui sollicite le paiement d'allocations de chômage doit produire à l'appui de sa demande tous les documents nécessaires au directeur du bureau de chômage pour statuer sur ses droits et fixer le montant de ses allocations, de même qu'une déclaration de sa situation personnelle et familiale (article 133, § 1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Cette déclaration se fait, en pratique, sous la forme d'un formulaire C1, dans lequel le chômeur doit notamment indiquer s'il perçoit une pension de retraite ou de survie (feuille 2 dudit formulaire, case « *Mes revenus* »).

17. Une nouvelle déclaration de la situation personnelle et familiale doit également être faite en cas de tout événement modificatif de nature à influencer le droit aux allocations ou le montant de celles-ci (articles 133, § 2 et 134 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Cette déclaration doit parvenir au bureau de chômage au plus tard le dernier jour du mois civil qui suit celui au cours duquel l'événement modificatif est survenu (article 92, § 3 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage).

18. En cas d'omission d'une déclaration requise ou en cas de déclaration inexacte, incomplète ou tardive, « *le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations* » encourt une sanction consistant en une exclusion du bénéfice des allocations de chômage pendant 4 à 13 semaines (article 153, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans sa version applicable au litige).

VI.2. En fait : application de ces dispositions et principes en l'espèce

VI.2.a. Quant au défaut de déclaration imputé à Madame Z

19. En l'espèce, il n'est pas contesté que Madame Z n'a pas déclaré à l'ONEM qu'elle bénéficiait d'une pension de survie italienne depuis 2004 et ce, alors même que le bénéfice de cette pension était potentiellement de nature à influencer son droit aux allocations ou le montant de celles-ci en vertu de l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et l'article 130 du même arrêté.

Cette omission n'est cependant pas de nature à exclure, comme telle, toute possibilité de cumul entre cette pension de survie et les allocations de chômage dont Madame Z

bénéficiait, mais est tout au plus de nature à justifier qu'une sanction lui soit le cas échéant infligée, sous la forme d'une exclusion de 4 à 13 semaines.

VI.2.b. Quant au cumul de la pension litigieuse avec les allocations de chômage

20. La Cour constate tout d'abord qu'il paraît constant et non contesté comme tel que la première condition édictée par l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est établie dans le chef de Madame Z.

Il ne ressort en effet d'aucun élément objectif du dossier que son chômage aurait été causé par un arrêt ou une diminution de travail du fait de la pension de survie litigieuse, au contraire même, puisqu'il paraît constant et non contesté non plus comme tel que Madame Z bénéficiait déjà d'allocations de chômage avant de bénéficier de cette pension.

21. Concernant la deuxième condition, à savoir la possibilité de cumuler cette pension de survie (italienne) avec des allocations de chômage (belges), la Cour observe ce qui suit :

- quels que soient le fondement et la pertinence de l'interprétation retenue par l'arrêt prononcé par la Cour de céans autrement composée le 27 avril 2021 dont il a été question ci-avant sous le point 10. du présent arrêt,
- et même si selon le courrier électronique invoqué et produit par l'ONEM à l'appui de sa requête en réouverture des débats faisait état du fait que la « pension de vieillesse » perçue par Madame Z était incompatible avec des allocations de chômage (mais pas avec les revenus tirés d'une activité professionnelle),
- il ressort d'un courrier électronique qui a encore été adressé le 12 septembre 2022 à l'ONEM par l'Institut national de sécurité sociale d'Italie, que Madame Z ne bénéficie d'une telle « pension de vieillesse » que depuis le mois de décembre 2019,
- et que la pension de survie (qualifiée de « pension de réversion ») dont elle bénéficiait auparavant depuis le mois d'avril 2004 était quant à elle cumulable avec la perception d'autres revenus personnels, sans que les allocations de chômage – italiennes ou étrangères – ne soient comme telles exclues desdits revenus,
- pour autant toutefois que ces revenus ne dépassent pas « *trois fois le traitement minimum INPS* » (soit 20.489,82 € par an en 2022),
- auquel cas le montant de ladite pension est réduit de 25, 40 ou 50 %, selon que ces revenus dépassent trois fois, quatre fois ou cinq fois ce traitement de référence.

Il se déduit de ces précisions que la réglementation italienne à laquelle ce courrier électronique du 12 septembre 2022 se réfère (à savoir la loi « Dini » n° 335/1995) n'interdit pas, comme tel, le cumul d'une pension de survie avec des allocations de chômage et ce, qu'il s'agisse d'allocations de chômage italiennes ou belges (peu importe donc en l'espèce).

Le fait que ce cumul soit limité en fonction du montant des revenus dont le bénéficiaire de la pension bénéficie par ailleurs n'y change rien à l'estime de la Cour, dans la mesure où cette limitation n'a pas pour effet d'exclure toute possibilité de cumul.

La deuxième condition prévue par l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est donc également vérifiée dans le chef de Madame Z.

22. Quant à la troisième condition, la Cour estime que c'est à tort que l'ONEM prétend qu'elle ne serait pas remplie en l'espèce au motif qu'il ressortirait du courrier électronique précité du 12 septembre 2022 que le bénéfice d'une pension de survie italienne serait subordonné à des conditions qui limitent la disponibilité sur le marché du travail, en ce que l'exercice d'un travail ou la possession d'autres revenus peuvent entraîner des réductions du montant de la pension.

Ce faisant, l'ONEM confond en effet manifestement les deuxième et troisième conditions prévues par l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en tenant compte pour l'appréciation de la troisième condition (la disponibilité pour le marché de l'emploi) d'éléments relevant de la deuxième condition (les limites éventuellement applicables au cumul admis).

23. Il importe pour le surplus peu que cette position trouve éventuellement appui sur le commentaire n° 4 dont l'article 65 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 fait l'objet dans le Riolex, selon lequel « *la possibilité de cumul dépend entre autres du fait que le régime de pension contient une limitation objective de la disponibilité, [ce qui] est le cas lorsque le régime relatif au travail autorisé*

- *autorise un nombre d'heures de travail inférieur à la durée du travail à temps plein,*
- *ou mentionne des limites de revenus qui sont inférieures à une rémunération normale à temps plein et prévoit que le dépassement de ces limites peut entraîner la suspension totale du paiement de la pension* » (commentaire évoqué par la Cour lors de l'audience de plaidoirie du 13 janvier 2023, sur lequel les parties ont eu l'occasion de formuler leurs observations).

En effet :

- outre que ce commentaire est dénué de toute force réglementaire et ne trouve aucun appui dans le texte même de l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991,

- force est de constater que l'application des plafonds prévus par la réglementation italienne n'entraîne pas la suspension totale du paiement de la pension de survie, mais uniquement la diminution de son montant de 25, 40 ou 50 % selon que les revenus que perçoit par ailleurs le bénéficiaire de la pension dépassent trois fois, quatre fois ou cinq fois ce traitement de référence,
- ce qui n'est de surcroît pas le cas en l'espèce.

24. Il résulte des considérations qui précèdent que la troisième condition prévue par l'article 65, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est également vérifiée dans le chef de Madame Z.

25. Il ne ressort, enfin, d'aucun élément objectif du dossier que le montant de la pension de survie italienne dont Madame Z a bénéficié depuis 2004 tout en percevant des allocations de chômage en Belgique aurait jamais atteint ni *a fortiori* dépassé les limites prévues par l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

26. La pension de survie italienne dont Madame Z a bénéficié depuis 2004 était donc bien cumulable avec les allocations de chômage qu'elle a perçues par ailleurs en Belgique et ce, en totalité.

C'est en conséquence à bon droit que le jugement dont appel a considéré :

- que l'exclusion de Madame Z du droit aux allocations de chômage à partir de 2004 n'était pas fondée,
- que Madame Z devait être maintenue dans ses droits pour toute la période litigieuse,
- que Madame Z n'avait perçu aucune allocation indûment
- et que la demande reconventionnelle de l'ONEM n'était pas fondée.

VI.2.c. Quant à l'exclusion de 8 semaines infligée à Madame Z

27. Il ressort du point qui précède que bien qu'elle n'ait pas déclaré la pension de survie dont elle bénéficiait depuis 2004, Madame Z n'a pour autant perçu aucune allocation de chômage indûment, puisque cette pension était entièrement cumulable avec les allocations de chômage qu'elle a perçues par ailleurs.

Or, peut seul faire l'objet d'une sanction pour omission d'une déclaration obligatoire, le chômeur « *qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations* » de ce fait.

28. La sanction qui a été infligée en l'espèce à Madame Z n'est donc pas justifiée, à défaut pour celle-ci d'avoir perçu aucune allocation indûment du fait du défaut de déclaration qui lui est imputé.

C'est en conséquence également à bon droit que le jugement dont appel a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une sanction à l'égard de Madame Z (quoique pour d'autres motifs).

VI.3. Quant aux dépens

29. Le jugement dont appel a condamné l'ONEM aux dépens.

Cette condamnation est conforme à l'article 1017 du Code judiciaire et ne fait du reste l'objet d'aucune contestation particulière de la part de l'ONEM dans le cadre du présent appel.

30. L'ONEM sera également condamné aux dépens du présent appel, conformément à la même disposition.

VII. DÉCISION DE LA COUR – DISPOSITIF DE L'ARRÊT

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Statuant après l'arrêt prononcé le 2 août 2022,

Et sur avis conforme du Ministère public,

Déclare l'appel non fondé ;

En déboute l'ONEM ;

Confirme le jugement dont appel ;

Et condamne l'ONEM aux dépens, liquidés à la somme de 437,25 € à titre d'indemnité de procédure revenant à Madame Z, ainsi qu'à la somme de 20,00 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

•
• •

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

XXX, conseillère, faisant fonction de présidente,
XXX, conseiller social au titre d'employeur,
XXX, conseiller social au titre de travailleur salarié,
Assistés de Mme XXX, greffier,

Le Greffier,

Les Conseillers sociaux,

La Présidente,

Et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **chambre 2-G** de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, place Saint-Lambert, 30 à 4000 LIÈGE, **le DIX FEVRIER DEUX MILLE VINGT-TROIS**, où étaient présents :

XXX, conseillère faisant fonction de présidente,
XXX, greffier,

Le Greffier

La Présidente