N° d'ordre

Numéro du répertoire **2023 /**
R.G. Trib. Trav. **21/398/A**
Date du prononcé **23 juin 2023**
Numéro du rôle **2022/AL/456**
En cause de : **OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI** **C/** **P. P.-C.**

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 temporaire pour force majeure – Covid-19 – cumul des allocations avec l'exercice d'une activité accessoire – condition d'exercice antérieur de l'activité dans le courant des trois mois qui précèdent le premier jour où le chômeur a été mis en chômage temporaire suite au virus Covid-19 – pas d'exigence d'un exercice antérieur au premier jour où le chômeur a été mis pour la première fois en chômage temporaire suite au virus Covid-19 – arrêté royal 22 juin 2020 (article 1er)

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, BCE 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 L W, avocate

CONTRE :

Monsieur P.-Ch. P., RRN ,
domicilié à ,
partie intimée, ci-après dénommée « **Monsieur P** »,
comparaissant par Maître J D, avocate substituant Maître J-P B, avocat

•
• •

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 :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre les parties le 16 septembre 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Huy, 3ème Chambre (R.G. 21/398/A) ;
- la requête de l'ONEM formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 13 octobre 2022 et notifiée à Monsieur P par pli

judiciaire le même jour, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 novembre 2022 ;
- le dossier de procédure d'instance, en ce compris le dossier administratif de l'ONEM figurant dans la farde de l'auditorat du travail ;
- l'ordonnance rendue le 16 novembre 2022 sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 26 mai 2023 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de Monsieur P, remises au greffe de la Cour respectivement les 28 octobre 2022 et 15 février 2023 ;
- les conclusions avec annexes de l'ONEM, remises au greffe de la Cour le 5 janvier 2023 ;
- le dossier de pièces déposé par Monsieur P à l'audience du 26 mai 2023.

2. Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 26 mai 2023.

Après la clôture des débats, Monsieur Eric VENTURELLI, Substitut général, 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. <u>OBJET DU RECOURS ORIGINAIRE DE MONSIEUR P</u>

3. Monsieur P conteste une décision du 15 octobre 2021, par laquelle l'ONEM :

- l'a exclu du bénéfice des allocations à partir du 1er avril 2021, en application des articles 44, 45 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage,
- a décidé de récupérer les allocations qu'il aurait perçues indûment à partir du 1er avril 2021, en application de l'article 169 de l'arrêté royal précité,
- a décidé de ne pas lui accorder d'allocations à partir du 1er octobre 2021, en application de l'article 48 de l'arrêté royal précité.

4. Cette décision est motivée comme suit :

« *La réglementation du chômage prévoit que, pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération (article 44).*

Est considérée notamment comme travail, l'activité effectuée pour son propre compte qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et qui n'est pas limitée à la gestion normale de biens propres (article 45, alinéa 1er, 1°).

Il ressort de l'analyse de votre dossier et des informations fournies par la banque carrefour de la sécurité sociale que, depuis le 01.04.2021, vous exercez une activité indépendante à titre complémentaire. Cette activité ayant été débutée en cours de chômage, vous ne répondez pas aux conditions pour pouvoir bénéficier du chômage temporaire pour force majeure corona. Vous nous adressez un mail le 24.09.2021. Vous y déclarez que vous n'avez pas exercé votre activité durant votre chômage temporaire car vous prépariez votre activité. Nous ne pouvons tenir compte de ce fait étant donné que vous n'apportez aucun élément probant permettant de considérer que vous n'avez pas exercé votre activité à titre complémentaire en avril 2021. En effet, vous êtes repris comme indépendant à titre complémentaire depuis le 01.04.2021 à la banque carrefour des indépendants. Il n'est pas possible de cumuler l'exercice d'une activité indépendante à titre complémentaire et la perception d'allocations de chômage temporaire force majeure Covid 19, sans en avoir fait la déclaration au préalable, lorsque l'activité débute en cours de chômage temporaire force majeure Covid 19.

Cette activité peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et n'est pas limitée à la gestion normale de biens propres. L'activité que vous avez effectuée doit donc être considérée comme un travail au sens de l'article 45.

Etant donné qu'à partir du 01.04.2021, vous n'étiez pas privé de travail, vous ne pouvez pas bénéficier des allocations pour la période de travail concernée ».

5. Monsieur P a contesté cette décision aux termes d'une requête qu'il a déposée le 29 novembre 2021 devant le tribunal du travail de Liège, division Huy.

6. Le 15 février 2022, l'ONEM a adressé à Monsieur P une « *correction de [sa] décision du 15.10.2021* ».

Par cette seconde décision, l'ONEM a :

- a exclu Monsieur P du bénéfice des allocations à partir du 1er avril 2021, en application des articles 44, 45 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, et de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation du chômage en raison du virus Covid-19,
- et a décidé de récupérer les allocations qu'il aurait perçues indûment à partir du 1er avril 2021, en application de l'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

7. Cette seconde décision est motivée comme suit :

« *La réglementation du chômage prévoit que, pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération (article 44 de l'AR du 25.11.1991 précité).*

Est considérée notamment comme travail, l'activité effectuée pour son propre compte qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et qui n'est pas limitée à la gestion normale de biens propres (article 45, alinéa 1er, 1° de l'AR précité).

Il ressort de l'analyse de votre dossier et des informations fournies par la banque carrefour de la sécurité sociale que, depuis le 01.04.2021, vous exercez une activité indépendante à titre complémentaire. Cette activité ayant été débutée en cours de chômage temporaire Corona, vous ne répondez pas aux conditions pour pouvoir prétendre au bénéfice des allocations de chômage à partir de cette date (article 1er de l'AR du 22.06.2020 précité).

Dans votre courriel du 24.09.2021, vous déclarez que vous n'avez pas exercé votre activité durant votre chômage temporaire et joignez une attribution du numéro de TVA. Toutefois, les éléments invoqués ne permettent pas de justifier la situation. Vous ne fournissez pas de document probant permettant de considérer que vous n'avez pas exercé votre activité pendant votre chômage temporaire. Il ressort de votre dossier que votre premier jour de perception du chômage temporaire Corona est le 18.03.2020 et que votre activité indépendante complémentaire a été débutée le 01.04.2021.

Vous n'êtes donc pas dans les conditions pour exercer votre activité accessoire tout en percevant du chômage temporaire. En effet, la condition pour pouvoir exercer son activité indépendante, tout en bénéficiant de chômage temporaire corona, est d'avoir exercé cette activité au minimum 1 jour dans les 3 mois qui précèdent le premier jour de mise en chômage temporaire suite au virus COVID-19 (article 1er de l'AR du 22.06.2020 précité).

Dès lors, vous ne pouviez plus bénéficier d'allocations depuis le 01.04.2021 ».

8. Par conclusions déposées le 12 mai 2022 devant le tribunal, Monsieur P a étendu son recours à cette seconde décision.

9. Aux termes du dispositif de ces conclusions, Monsieur P demandait plus précisément au tribunal ce qui suit :

- à titre principal : d'annuler la décision litigieuse de l'ONEM,
- à titre subsidiaire : de condamner l'ONEM à lui verser la somme de 359,11 € à titre de dommages et intérêts pour violation de ses devoirs d'information et de conseil,
- à titre infiniment subsidiaire : de limiter l'indu aux allocations perçues les jours prestés par lui,
- et, en toute hypothèse, de condamner l'ONEM aux dépens, liquidés dans son chef à l'indemnité de procédure de 153,05 €.

III. <u>DEMANDE RECONVENTIONNELLE DE L'ONEM</u>

10. Aux termes des conclusions qu'il a déposées le 14 avril 2022, l'ONEM a pour sa part demandé au tribunal de déclarer les demandes de Monsieur P non fondées et a formé une demande reconventionnelle tendant à la condamnation de celui-ci à lui rembourser un montant de 359,11 € à titre d'allocations indûment perçues.

L'ONEM a par ailleurs demandé au tribunal de statuer comme de droit quant aux dépens.

IV. JUGEMENT DONT APPEL

11. Par le jugement dont appel, prononcé le 16 septembre 2022, le tribunal a annulé la décision contestée et a déclaré la demande principale de Monsieur P recevable et fondée et la demande reconventionnelle de l'ONEM recevable mais non fondée et ce, après avoir constaté « *que l'ONEM [n'avait pas tenu] compte du fait que Monsieur P [n'avait] pas touché de chômage Corona durant toute la période litigieuse (c'est-à-dire du 13 mars 2020 au 30 septembre 2021) et qu'il ne bénéficiait d'ailleurs pas d'allocations de chômage lorsqu'il a débuté son activité accessoire* » et qu'il n'était « *retombé en chômage Corona* » que le 2 avril 2021, « *après avoir débuté son activité indépendante en dehors de tout chômage le 1er avril 2021* ».

L'ONEM a par ailleurs été condamné aux dépens, liquidés à la somme de 153,05 € correspondant à l'indemnité de procédure revenant à Monsieur P, ainsi qu'à la somme de 20,00 € correspondant à la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

V. APPEL ET DEMANDES DES PARTIES EN DEGRÉ D'APPEL

V.1. Appel et demande de l'ONEM

12. L'ONEM reproche au jugement dont appel d'avoir considéré que le « *premier jour de mise en chômage temporaire suite au virus COVID*-19 » visé par l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation du chômage en raison du virus Covid-19, « *correspond au premier jour d'indemnisation d'une période de chômage temporaire* », alors que cette notion « *ne [pourrait] s'entendre que du premier jour de la toute première indemnisation* » dans le cadre du dispositif de chômage temporaire mis en place pour faire face à la crise sanitaire.

L'ONEM demande en conséquence à la Cour :

- de mettre à néant le jugement dont appel,
- de confirmer la décision administrative,
- et de statuer ce que de droit quant aux dépens.

V.2. Demandes de Monsieur P

13. Monsieur P demande pour sa part ce qui suit à la Cour :

- à titre principal : de confirmer le jugement dont appel et d'annuler la décision litigieuse,
- à titre subsidiaire : de condamner l'ONEM à lui verser la somme de 359,11 € à titre de dommages et intérêts pour violation de ses devoirs d'information et de conseil,
- à titre infiniment subsidiaire : de limiter l'indu aux allocations perçues les jours prestés par lui,
- en toute hypothèse : de condamner l'ONEM aux dépens, liquidés dans son chef à l'indemnité de procédure de 145,76 €.

VI. AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC

14. Dans son avis oral donné à l'audience du 26 mai 2023, le ministère public a invité la Cour à déclarer l'appel de l'ONEM recevable mais non fondé et, partant, à confirmer le jugement dont appel.

VII. RECEVABILITÉ DE L'APPEL

15. Le jugement dont appel a été prononcé le 16 septembre 2022 et il a été notifié aux parties par plis judiciaires remis à la poste le 22 septembre 2022.

L'appel de l'ONEM a été introduit par une requête déposée au greffe de la Cour le 12 octobre 2022, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel, spécialement celles énoncées à l'article 1057 du même Code, sont également remplies.

16. L'appel est donc recevable.

VIII. DISCUSSION

VIII.1. En droit : dispositions et principes applicables

17. La première condition d'octroi des allocations de chômage est formulée par l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans les termes suivants :

« *Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.* »

L'article 45 du même arrêté royal précise par ailleurs que « *pour l'application de l'article 44, est [notamment] considérée comme travail :*

1° l'activité effectuée pour son compte propre, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres ».

18. Par dérogation à cette condition, l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit deux régimes permettant au chômeur d'exercer une activité accessoire tout en bénéficiant ou en conservant le bénéfice d'allocations, moyennant le respect de certaines conditions :

- d'une part, le régime de l'activité accessoire, qui est décrit comme suit sous le § 1er de l'article 48 :

  « *Le chômeur qui exerce à titre accessoire une activité au sens de l'article 45, non visée l'article 48bis*[1]*, peut, moyennant l'application de l'article 130*[2]*, bénéficier d'allocations à la condition :*

  1° qu'il en fasse la déclaration lors de sa demande d'allocations ;

  2° qu'il ait déjà exercé cette activité durant la période pendant laquelle il a été occupé comme travailleur salarié, et ce durant au moins les trois mois précédant la demande d'allocations ; cette période est prolongée par les périodes de chômage temporaire dans la profession principale et par les périodes d'impossibilité de travailler pour des raisons de force majeure ;

  3° qu'il exerce cette activité principalement entre 18 heures et 7 heures. Cette limitation ne s'applique pas aux samedis, aux dimanches et en outre, pour le chômeur temporaire, aux jours durant lesquels il n'est habituellement pas occupé dans sa profession principale ;

  4° qu'il ne s'agisse pas d'une activité :

[1] Soit « *une activité artistique au sens de l'article 27, 10°, qui est intégrée dans le courant des échanges économiques* ».
[2] Dont le § 2 limite le cumul entre les revenus tirés d'une activité autorisée et les allocations de chômage.

a) dans une profession qui ne s'exerce qu'après 18 heures ;

b) dans une profession relevant de l'industrie hôtelière, y compris les restaurants et les débits de boisson, ou de l'industrie du spectacle, ou dans les professions de colporteur, de démarcheur, d'agent ou de courtier d'assurances, à moins que cette activité ne soit de minime importance ;

c) qui en vertu de la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, ne peut être exercée.

[…] »,

- et d'autre part, le régime dit « tremplin-indépendant », qui est décrit comme suit sous le § 1bis de l'article 48 :

« *Sans préjudice de la possibilité de demander l'application du régime prévu au § 1er, le chômeur qui exerce à titre accessoire une activité au sens de l'article 45, alinéa 1er, 1°, non visée à l'article 48bis, moyennant l'application de l'article 130, peut conserver le droit aux allocations pendant une période de douze mois, à calculer de date à date, à partir du début de l'activité ou à partir du moment où il fait appel à l'avantage de la présente disposition, à condition que :*

1° s'il s'agit d'un chômeur complet, le chômage ne trouve pas son origine dans l'arrêt ou la réduction du travail comme salarié dans le but d'obtenir cet avantage ;

2° l'avantage n'est pas demandé pour une activité indépendante qui a déjà été exercée comme profession principale, dans les 6 années écoulées, calculées de date à date ;

3° le chômeur ne fait pas exercer les activités qui font l'objet de sa profession accessoire par des tiers, notamment dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un contrat de sous-traitance, sauf si cela ne se produit qu'exceptionnellement ;

4° le chômeur déclare l'exercice de la profession accessoire et demande l'avantage de la présente disposition. La déclaration doit parvenir au bureau du chômage préalablement ou dans le délai fixé en vertu de l'article 138, alinéa 1er, 4°, si le chômeur introduit la déclaration à l'occasion d'une demande d'allocations.

Par dérogation à l'article 71, alinéa 1er, 4°, le chômeur visé à l'alinéa 1er ne doit pas mentionner l'exercice des activités autorisées sur sa carte de contrôle et, par dérogation à l'article 71bis, § 2, alinéa 1er, il est dispensé de la communication de l'exercice des activités autorisées qui y est mentionnée.

Par dérogation aux articles 44, 55, 7° et 109, l'exercice des activités autorisées n'entraîne pas la perte de l'allocation ou la diminution du nombre d'allocations.

L'avantage du présent paragraphe ne peut à nouveau être accordé, que si le chômeur n'a pas bénéficié de cet avantage pendant les 6 années écoulées, calculées de date à date ».

19. Pendant la crise sanitaire due au Covid-19 qui a sévi de février 2020 à fin 2022, une autre dérogation à l'interdiction de principe du cumul entre une activité constitutive de travail et le bénéfice d'allocations de chômage a été temporairement introduite dans la réglementation alors en vigueur, par un arrêté royal du 22 juin 2020[3].

Cette nouvelle dérogation s'inscrivait dans le cadre spécifique du dispositif de chômage temporaire dû au Covid-19 précédemment mis en place dans l'urgence notamment par les arrêtés royaux des 30 mars 2020[4] et 23 avril 2020[5], en vue de « *faire face au choc économique des mesures sanitaires* »[6] et ce, tant sur le plan micro-économique, que sur le plan macro-économique, le dispositif du chômage temporaire « *permet[tant] le maintien relatif du pouvoir d'achat des salariés et jou[ant] ainsi un rôle de stabilisation de l'économie* »[7].

Cette nouvelle dérogation était à l'origine décrite comme suit sous l'article 1er de l'arrêté royal précité du 22 juin 2020 :

« *Par dérogation à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, le chômeur temporaire peut, dans la période qui s'étend du 1er février 2020 au 30 juin 2020 inclus, sans qu'il ne doive satisfaire aux conditions de l'article 48, § 1er, du même arrêté royal, exercer une activité à titre accessoire avec maintien du droit aux allocations, pour autant qu'il ait déjà exercé cette activité accessoire dans le courant des trois*

---

[3] Arrêté royal du 22 juin 2020 « *concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation du chômage en raison du virus COVID-19 et visant à modifier les articles 12 et 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus COVID-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté* » (M.B. 25.06.2020, p. 46699 et suivantes).

[4] Arrêté royal du 30 mars 2020 « *visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté* » (M.B. 02.04.2020, p. 24315 et suivantes).

[5] arrêté royal du 23 avril 2020 « *assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet* » (M.B. 30.04.2020, p. 29788 et suivantes).

[6] Q. Detienne, « La sécurité sociale, arme de soutien massif en période de pandémie : analyse des mesures phares adoptées pendant la crise », *in* Le droit public belge face à la crise du COVID-19, Larcier – Bibliothèque de droit public 2022, p. 903 et suivantes, n° 6 ; voir également n° 41.

[7] *Idem*, n° 5.

mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19 ».

20. L'article 2 de ce même arrêté royal du 22 juin 2020 a par ailleurs suspendu, du 1er avril 2020 au 30 juin 2020, le cours de la période de douze mois visée par l'article 48, § 1bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à concurrence de laquelle est normalement limité le bénéfice du régime dit « tremplin-indépendant ».

21. La période de référence prévue par l'article 79, § 4bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans le chef des chômeurs travaillant en agences locales de l'emploi fut également suspendue durant les mois de mars 2020 à juin 2020, par l'article 3 de l'arrêté royal du 22 juin 2020.

22. Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juin 2020 fait état de ce qui suit concernant notamment ces trois mesures :

« *En complément (1) de l'arrêté royal du 30 mars 2020 […] et de l'arrêté du 23 avril 2020 […], une nouvelle série de mesures sont prises afin de veiller, grâce à une simplification de la réglementation et à l'automatisation des procédures de travail, à un paiement rapide des ayants droit aux allocations comme chômeurs temporaires et de neutraliser le plus possible l'impact des mesures sanitaires dues au virus COVID−19 sur les chômeurs complets.*

[…]

Il s'agit de supprimer temporairement l'application des règles en matière de cumul des allocations avec des activités accessoires ou des revenus, de prolonger le délai pendant lequel un chômeur peut, avec maintien du bénéfice des allocations, exercer une activité indépendante dans le but de s'installer comme indépendant et de prolonger la période de référence dans laquelle le chômeur doit effectuer au moins 180 heures d'activité dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi pour pouvoir être dispensé de certaines conditions d'indemnisation »[8].

Le préambule de l'arrêté royal précise également ce qui suit à propos de ces mêmes trois mesures :

« *Vu le grand nombre de demandes d'allocations comme chômeur temporaire suite aux mesures sanitaires dues au virus COVID−19 ;*

Qu'il est pour cette raison et pour garantir un paiement rapide des allocations nécessaire de déroger temporairement à certaines règles en matière de cumul entre les allocations et l'exercice d'une activité accessoire ou la perception d'un autre revenu, étant donné que celles-ci augmentent la complexité de la demande d'allocations ;

[8] M.B. 25.06.2020, p. 46699.

Que des mesures doivent de surcroît être prises pour préserver les droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations ou qui exercent des activités pour une agence locale pour l'emploi, étant donné l'impossibilité, en raison des mesures limitatives, d'encore exécuter les activités visées »[9].

23. La nouvelle dérogation à l'interdiction de principe du cumul entre une activité constitutive de travail et le bénéfice d'allocations de chômage ainsi instituée temporairement par l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 a été prolongée à diverses reprises :

- par un arrêté royal du 15 juillet 2020[10] : jusqu'au 31 août 2020,
- par un arrêté royal du 22 décembre 2020[11] : du 1er octobre 2020 au 31 mars 2021,
- par un arrêté royal du 2 mai 2021[12] : jusqu'au 30 juin 2021,
- par un arrêté royal du 11 juillet 2021[13]: jusqu'au 30 septembre 2021,
- par un arrêté royal du 15 novembre 2021[14] : jusqu'au 31 décembre 2021,
- par un arrêté royal du 16 janvier 2022[15] : jusqu'au 31 mars 2022,
- par un arrêté royal du 31 mars 2022[16] : jusqu'au 30 juin 2022,
- et par un arrêté royal du 7 juillet 2022[17] : jusqu'au 31 décembre 2022.

L'article 1er de l'arrêté royal précité du 22 juin 2020 se lit donc dorénavant et rétrospectivement comme suit :

« *Par dérogation à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, le chômeur temporaire peut, dans la période qui s'étend du 1er février 2020 au 31 août 2020 inclus et du 1er octobre 2020 au 31 décembre 2022 inclus, sans qu'il ne doive satisfaire aux conditions de l'article 48, § 1er, du même arrêté royal, exercer une activité à titre accessoire avec maintien du droit aux allocations, pour autant qu'il ait déjà exercé cette activité accessoire dans le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* ».

24. Il en résulte concrètement qu'entre le 1er février 2020 et le 31 décembre 2022 (à l'exception du mois de septembre 2020), un travailleur mis en chômage temporaire suite au Covid-19 pouvait cumuler une activité accessoire et le bénéfice d'allocations de chômage en dehors des conditions prévues par l'article 48, § 1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991

[9] M.B. 25.06.2020, p. 46703.
[10] M.B. 17.07.2020, p. 54106.
[11] M.B. 11.10.2021, p. 747.
[12] M.B. 07.05.2021, p. 46948.
[13] M.B. 19.07.2021, p. 71158.
[14] M.B. 26.11.2021, p. 114688.
[15] M.B. 01.02.2022, p. 8256.
[16] M.B. 04.04.2022, p. 26901.
[17] M.B. 13.07.2022, p. 55674.

portant réglementation du chômage, « *pour autant qu'il ait déjà exercé cette activité accessoire dans le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* ».

VIII.2. Éléments de fait à prendre en considération en l'espèce

25. Il est constant et non contesté comme tel que Monsieur P a bénéficié d'allocations de chômage dans le cadre du dispositif de chômage temporaire dû au Covid-19 durant les périodes suivantes :

- du 18 mars 2020 au 30 avril 2020,
- les 6, 9, 19, 20, 23, 27 et 30 novembre 2020,
- les 4, 10, 11, 17, 18, 24, 28 et 29 décembre 2020,
- les 8, 15, 22 et 29 janvier 2021,
- les 5, 12, 19 et 25 février 2021,
- les 5, 12, 19 et 26 mars 2021,
- et les 2, 9, 16, 23 et 30 avril 2021 (feuillets n° 39 et suivants du dossier administratif de l'ONEM).

Il est également constant et non contesté comme tel que Monsieur P a été affilié en qualité de travailleur indépendant à titre complémentaire, inscrit à la Banque carrefour des entreprises et assujetti à la TVA à partir du 1er avril 2021 (voir feuillets n° 27 à 34 du dossier administratif de l'ONEM) ; il ne conteste du reste plus, dans le cadre de la présente procédure, avoir effectivement entamé l'exercice d'une activité indépendante le 1er avril 2021, à savoir une activité de réparation et de location de vélos.

Il est enfin tout aussi constant et non contesté comme tel que l'activité indépendante ainsi entamée par Monsieur P le 1er avril 2021 ne remplissait pas les conditions prévues par l'article 48, § 1er ou 1bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 pour pouvoir être exercée tout en conservant le droit aux allocations de chômage en vertu de l'une ou l'autre dérogation prévue par cette disposition.

26. La question qui se pose en l'espèce est donc celle de savoir si Monsieur P pouvait néanmoins bénéficier de la dérogation temporaire instituée par l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020, telle qu'encore en vigueur en avril 2021.

VIII.3. Position des parties

27. L'ONEM soutient que la dérogation temporaire prévue par l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 ne serait applicable que pour autant que le travailleur ait déjà entamé

l'exercice de son activité accessoire durant les trois mois précédant le premier jour où il a été mis pour la première fois en chômage temporaire suite au virus du Covid-19.

L'ONEM en déduit en l'espèce que dans la mesure où il n'avait pas encore entamé l'exercice de son activité indépendante avant le 18 mars 2020, soit le premier jour où il fut mis pour la première fois en chômage temporaire suite au virus du Covid-19, Monsieur P ne pouvait bénéficier de la dérogation litigieuse après avoir entamé ultérieurement son activité accessoire ; il n'avait donc plus droit aux allocations de chômage temporaire à partir de l'entame de cette activité.

28. Monsieur P conteste cette interprétation de l'ONEM et prétend qu'il y aurait lieu de vérifier la condition d'exercice préalable de l'activité accessoire pour chaque période d'indemnisation dans le cadre du « chômage Corona » et non pas lors de la seule première période d'indemnisation.

Monsieur P en déduit que l'exercice de son activité indépendante n'était pas incompatible avec les allocations de chômage Corona dont il a encore bénéficié les 2, 9, 16, 23 et 30 avril 2021, puisqu'il avait entamé cette activité dès le 1er avril 2021, soit au moins un jour avant ces nouvelles périodes d'indemnisation.

VIII.4. <u>Position de la Cour</u>

29. Il est constant que Monsieur P a entamé l'exercice d'une activité indépendante – soit une activité pour compte propre au sens de l'article 45, alinéa 1er, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 – à un moment où il ne bénéficiait pas d'allocations de chômage Corona mais alors qu'il avait déjà bénéficié auparavant de plusieurs périodes d'indemnisation dans le cadre du dispositif de chômage temporaire dû au Covid-19.

La Cour estime cependant que ce dernier constat ne suffit pas à le priver du bénéfice de la dérogation litigieuse pour les périodes durant lesquelles il fut encore mis en chômage Corona après l'entame de cette activité.

30. Le texte de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 est clair à ce propos : il faut mais il suffit que l'activité ait été exercée « *dans le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où [le travailleur] a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* ».

Aucune distinction n'est faite dans ce texte selon qu'il s'agisse de la première mise en chômage temporaire suite au Covid-19 ou d'une mise en chômage ultérieure et ce, que ce soit dans la version originaire de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 ou dans ses versions ultérieures successives, alors même que celles-ci furent adoptées au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire et alors que de nombreux travailleurs avaient

déjà repris le travail après avoir connu une première période de chômage temporaire en raison du Covid-19 et avaient ensuite encore connu une ou plusieurs autres périodes de chômage temporaire pour la même raison.

31. C'est donc sans le moindre fondement que l'ONEM exige pour sa part que l'activité accessoire ait été exercée avant le premier jour de la toute première indemnisation, en faisant valoir que le texte de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 « *se [référerait] uniquement au premier jour du dispositif de chômage temporaire mis en place pour faire face à la crise sanitaire* ».

Ce faisant, l'ONEM ajoute une condition qui n'est pas prévue par le texte, en tronquant de surcroît les termes de celui-ci, puisqu'il n'y est question ni du premier jour où le travailleur aurait été mis « pour la première fois » en chômage temporaire suite au virus COVID-19, ni même du « *premier jour du dispositif de chômage temporaire mis en place pour faire face à la crise sanitaire* », mais uniquement du « *premier jour où [le travailleur] a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* », ni plus, ni moins.

32. C'est de surcroît à tort et sans le moindre fondement que l'ONEM prétend justifier sa thèse par une interprétation téléologique de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020.

En effet, si l'intention des auteurs de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 avait effectivement été de limiter le bénéfice de la dérogation litigieuse aux seuls travailleurs qui avaient déjà entamé l'exercice d'une activité accessoire avant le premier jour de leur première période de mise en chômage temporaire suite au Covid-19 et, partant, d'exclure du bénéfice de cette dérogation temporaire tous les travailleurs qui avaient entamé une activité accessoire après avoir déjà été mis une première fois en chômage temporaire suite au Covid-19, ils n'auraient assurément pas manqué de le préciser expressément, ne fût-ce qu'à l'occasion de l'un ou l'autre arrêté royal de prolongation de la dérogation, en ajoutant les termes « *pour la première fois* » entre les termes « *premier jour où il a été mis* » et les termes « *en chômage temporaire suite au virus COVID-19* ».

Or, tel ne fut pas le cas.

33. Les intentions des auteurs de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 étaient du reste aussi claires que le texte même de cet article quant au caractère particulièrement large de la dérogation temporaire litigieuse, puisqu'il s'agissait essentiellement, pour rappel, « *de <u>supprimer temporairement l'application des règles en matière de cumul</u> des allocations avec des activités accessoires ou des revenus* »[18], et ce, sans qu'aucune exigence que l'entame de cette activité accessoire soit intervenue avant la première mise en chômage temporaire suite au Covid-19 ne soit évoquée dès l'origine ou même après, pas plus qu'aucune exclusion des travailleurs qui avaient déjà été mis une première fois en chômage temporaire suite au Covid-19 avant d'entamer leur activité.

[18] C'est la Cour qui souligne.

Quant aux arrêtés royaux ultérieurs, par lesquels la dérogation litigieuse a été prolongée à non moins de huit reprises, force est de constater que leurs préambules font systématiquement état non seulement de la nécessité de poursuivre les mesures spécifiques dans le cadre du chômage temporaire en cas de force majeure en considération de l'évolution de la situation sanitaire, mais également de l'urgence « *d'offrir aux chômeurs concernés la sécurité juridique nécessaire* »[19].

Invoquer, comme le fait l'ONEM en l'espèce, l'existence d'une condition supplémentaire non prévue par le texte et non exprimée autrement par les auteurs de celui-ci ne participe assurément pas à l'objectif de sécurité juridique ainsi expressément poursuivi par ceux-ci.

34. Il convient enfin de garder à l'esprit que le recours au chômage temporaire durant la crise sanitaire avait pour objectif non seulement de venir en aide aux travailleurs privés de tout travail et de toute rémunération du fait de la crise sanitaire, mais également de soutenir l'économie en préservant autant que possible le pouvoir d'achat des travailleurs pendant toute la durée de la crise[20].

La mesure litigieuse ne pouvait que participer à cet objectif tant micro- que macro-économique, en incitant les travailleurs susceptibles d'être privés à tout moment de travail et de rémunération du fait de la crise, à se lancer dans l'exercice d'une activité accessoire sans crainte d'être privés de toute indemnisation de ce fait, moyennant la seule condition d'avoir entamé cette activité avant le premier jour de leur mise en chômage temporaire en raison du Covid-19.

Exclure – *a fortiori* implicitement à suivre la thèse de l'ONEM – du bénéfice de la dérogation litigieuse les travailleurs qui n'ont entamé l'exercice de leur activité accessoire qu'après avoir déjà bénéficié d'une première période d'indemnisation suite au Covid-19 aurait assurément eu un effet contre-productif et ce, non seulement sur le plan micro-économique, mais également macro-économique.

VIII.5. Réfutation des autres arguments invoqués par l'ONEM

35. C'est tout d'abord à tort que l'ONEM prétend que l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 dérogerait temporairement aux conditions d'exercice d'une activité accessoire fixées à l'article 48, § 1er de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, afin notamment de permettre aux personnes qui auraient été brusquement empêchées de remplir la condition relative à l'exercice effectif de l'activité indépendante avec une activité salariée au moins trois mois avant leur demande d'allocations à cause de leur mise en chômage temporaire en

[19] C'est la Cour qui souligne.
[20] Q. Detienne, précité.

raison du Covid-19, de poursuivre l'exercice de cette activité nonobstant leur mise en chômage, tout en ayant droit aux allocations de chômage Corona.

Le texte de l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 est également clair à ce propos : il s'agit de déroger comme tel à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, soit à l'interdiction de principe du cumul entre une activité constitutive de travail et le bénéfice d'allocations de chômage, et non aux conditions édictées par l'article 48, § 1er du même arrêté royal, dont la condition d'exercice antérieur de l'activité durant plus de trois mois avant la demande d'allocations figurant au point 2° du 1er alinéa du § 1er de cette disposition.

Il s'agit ainsi clairement d'une troisième dérogation à l'interdiction de cumul considérée, venant temporairement s'ajouter aux deux premières qui existaient déjà et existent toujours selon les modalités et conditions prévues par les § 1er et 1bis de l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

La circonstance que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 22 juin 2020 fait état du fait qu'il s'agit également « *de prolonger le délai pendant lequel un chômeur peut, avec maintien du bénéfice des allocations, exercer une activité indépendante dans le but de s'installer comme indépendant* » n'y change rien, cette précision se rapportant d'évidence à une autre disposition de l'arrêté royal, à savoir son article 2, lequel concerne exclusivement le régime dit « tremplin-indépendant » dont les modalités et conditions sont décrites sous le § 1bis de l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Cette autre disposition illustre par ailleurs le fait que si les auteurs de l'arrêté royal du 22 juin 2020 avaient tout au plus souhaité déroger à l'une et/ou l'autre condition(s) de l'article 48, § 1er en faveur des seuls travailleurs qui étaient en passe de pouvoir en bénéficier au moment de leur première mise en chômage temporaire en raison du Covd-19, ils n'auraient pas manqué de le préciser comme tel, ce qui n'est pas le cas.

Il n'y a donc pas lieu d'interpréter de manière doublement restrictive la dérogation litigieuse comme l'a soutenu le conseil de l'ONEM en termes de plaidoirie, au prétendu motif qu'elle dérogerait aux conditions de l'article 48 qui dérogerait lui-même à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Dans la mesure où il s'agit d'une nouvelle dérogation « à part entière » à l'article 44, répondant à des conditions propres et indépendantes de celles qui étaient déjà et sont toujours édictées par l'article 48, § 1er, son interprétation doit se faire de manière autonome et sans référence aux conditions contenues dans cette dernière disposition.

36. C'est également à tort que l'ONEM prétend que la dérogation litigieuse avait essentiellement pour but de simplifier au maximum les demandes d'allocations de chômage temporaire en raison du Covid-19 vu le grand nombre de demandes et à garantir un paiement rapide des allocations, et qu'adopter l'interprétation retenue par le tribunal

« *aurait pour conséquence que chaque journée d'indemnisation isolée correspondrait à une nouvelle période d'indemnisation* », alors que « *le dispositif de la demande simplifiée ne [pourrait] se concevoir que de manière globale et non en divers épisodes de chômage temporaire* ».

Même si la dérogation litigieuse a assurément participé à l'objectif de simplification de la gestion des demandes d'allocations de chômage mise en place durant la crise sanitaire, tel n'était cependant pas son seul objectif, puisqu'il s'agissait également « *de neutraliser le plus possible l'impact des mesures sanitaires dues au virus COVID−19 sur les chômeurs complets* », notamment en « *[supprimant] temporairement l'application des règles en matière de cumul des allocations avec des activités accessoires* », la simplification de la procédure de demande faisant par ailleurs l'objet de dispositions spécifiques distinctes (et ce, non seulement en vertu de l'arrêté royal précité du 30 mars 2020, mais également en vertu des articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 22 juin 2020, modifiant les articles 12 et 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020).

En outre, s'il est exact que la procédure de demande d'allocations a été fortement simplifiée dans le cadre du dispositif de chômage temporaire mis en place lors de la crise sanitaire, il n'en demeure cependant pas moins que les travailleurs mis en chômage temporaire en raison du Covid-19 n'ont été indemnisés qu'à concurrence des jours de chômage temporaire déclarés pour cette raison par leurs employeurs[21].

Ainsi, loin d'exclure le cas échéant la prise en compte de diverses périodes de chômage temporaire, le dispositif simplifié mis en place pendant la crise sanitaire l'incluait nécessairement comme telle ; le contraire aurait du reste été particulièrement étonnant.

La Cour ne voit enfin et en tout état de cause pas en quoi la circonstance que la thèse retenue par le tribunal et à sa suite par la Cour alourdirait la gestion administrative des dossiers d'indemnisation durant la crise sanitaire suffirait à justifier l'exclusion dont se prévaut – pour rappel sans texte – l'ONEM en l'espèce ; l'objectif de simplification ne saurait prévaloir sur l'objectif de soutien micro- et macro-économique poursuivi par l'ensemble du dispositif de chômage temporaire en raison du Covid-19 mis en place d'urgence au début de la crise sanitaire, pas plus du reste que sur l'objectif de sécurité juridique systématiquement réaffirmé à chaque prolongation de ce dispositif.

37. C'est enfin en vain que l'ONEM prétendrait se prévaloir du fait que le caractère d'ordre public de la réglementation du chômage s'oppose à toute interprétation extensive de celle-ci en faveur des travailleurs.

Il ne s'agit en effet pas, en l'espèce, d'interpréter l'article 1er de l'arrêté royal du 22 juin 2020 de manière extensive, mais tout au plus de l'appliquer de la manière dictée par ses seuls

[21] Voir notamment à ce propos : F. Verbrugge, « Le chômage temporaire pour force majeure », Orientations 2020/4, p. 2 et suivantes, spécialement p. 10 et 11.

termes et les objectifs exprimés par ses auteurs, sans y ajouter une condition qui n'y figure pas.

VIII.6. En conclusion

38. En conclusion de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour juge que c'est à bon droit que le tribunal a annulé la décision contestée.

Le jugement dont appel sera donc confirmé.

VIII.7. Quant aux dépens

39. 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 de la part de l'ONEM dans le cadre du présent appel.

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

IX. 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 ;

Et sur avis conforme du Ministère public,

Déclare l'appel recevable mais non fondé ;

En déboute l'ONEM ;

Confirme en conséquence le jugement dont appel ;

Et condamne l'ONEM aux dépens du présent appel, liquidés à la somme de 145,76 € à titre d'indemnité de procédure revenant à Monsieur P, ainsi qu'à la somme de 24,00 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

•
• •

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Mme A. TN, conseillère, faisant fonction de présidente,
M. J.-L. D, conseiller social au titre d'employeur,
M. C. L, conseiller social au titre de travailleur salarié,
Assistés de Mme M. S, 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 VINGT-TROIS JUIN DEUX MILLE VINGT-TROIS,** où étaient présents :

A T, conseillère faisant fonction de présidente,
M S, greffier,

Le Greffier La Présidente