



N° d'ordre

Expédition

Numéro du répertoire 2023 /
R.G. Trib. Trav. 21/2299/A
Date du prononcé 29 juin 2023
Numéro du rôle 2022/AL/484
En cause de : OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI C/ M S

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-E

Arrêt

* activité indépendante complémentaire débutée en cours de chômage – droit aux allocations de garantie de revenus (article 48 AR du 25 novembre 1991) – droit aux allocations de chômage temporaire en période « *coronavirus* » - date de prise de cours de la période de 3 mois durant laquelle l'activité accessoire doit avoir été exercée (AR du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage tel que modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2020 : articles 44 à 48 ; 169)

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEM, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7, inscrit à la Banque-Carrefour des entreprises sous le numéro 0206.737.484

partie appelante,

ayant pour conseil Maître Céline HALLUT, Avocat à 4031 ANGLEUR, rue Vaudrée 186
et ayant comparu par Maître Eric THERER.

CONTRE :

Madame S M, RRN, domiciliée à

partie intimée, ci-après dénommée « *Madame M.* »

et ayant comparu personnellement

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 21 avril 2023, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 12 octobre 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 10ème chambre (R.G. 21/2299/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 28 octobre 2022 et notifiée à Madame M. par pli judiciaire le 31 octobre 2022 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 21 décembre 2022 ;
- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division de Liège, reçu au greffe de la cour le 2 novembre 2022 ;
- l'ordonnance rendue le 16 janvier 2023, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 21 avril 2023 ;
- les conclusions et conclusions de synthèse de Madame M., reçues au greffe de la cour respectivement les 14 février 2023 et 30 mars 2023 ;

- les conclusions de l'ONEm, reçues au greffe de la cour le 16 mars 2023 ;
- le dossier de pièces de Madame M., reçu au greffe de la cour le 14 février 2023 ;

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 21 avril 2023.

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Matthieu Simon, substitut de l'auditeur du travail de Liège délégué en vertu d'une ordonnance du Procureur général de Liège rendue le 28 novembre 2022 à l'Auditorat général près la Cour du travail de Liège afin d'y exercer toutes les fonctions du Ministère public, à partir du 1^{er} décembre 2022 et pour une période d'un an, déposé au greffe de la cour du travail de Liège le 19 mai 2023 et communiqué aux conseils des parties le même jour, auquel il n'y pas eu de répliques.

Au terme du délai de répliques, la cause a été prise en délibéré pour qu'un arrêt soit prononcé le 12 septembre 2023, cette date ayant été anticipée au 29 juin 2023.

I. LES FAITS

1

Madame M. est née le 4 janvier 1994 (29 ans).

Avant le début de la période litigieuse, Madame M. travaillait à temps partiel et bénéficiait d'allocations de garantie de revenus.

2

Les parties s'accordent pour exposer que Madame M. a bénéficié d'allocations de chômage temporaire – force majeure (coronavirus) (ci-après, « *allocations de chômage temporaire Corona* ») pour la première fois le 17 mars 2020. Il est également reconnu que, durant la période s'étendant du 17 mars 2020 au 31 mai 2020, Madame M. a bénéficié de ce type d'allocations durant plusieurs journées.

3

A partir du 1^{er} juin 2020, Madame M. a repris son travail à temps partiel, en bénéficiant en outre d'allocations de garantie de revenus.

4

Le 1^{er} juillet 2020, Madame M. a entamé une activité indépendante (fabrication d'articles de joaillerie et de bijouterie, commerce de détails et réparation de ce type d'articles).

Madame M. poursuit toujours cette activité indépendante à l'heure actuelle.

5

Suite à la deuxième vague de la pandémie du coronavirus, Madame M. a bénéficié d'allocations de chômage temporaire Corona en octobre et novembre 2020 et plus précisément durant les journées suivantes :

- 13 et 14 octobre 2020 (2 allocations) ;
- 2, 3, 5, 10, 13, 17, 18, 20, 24, 25 et 27 novembre 2020 (11 allocations).

6

La décision litigieuse a été adoptée le 23 juin 2021.

7

Madame M. a introduit la présente procédure par requête du 11 août 2021.

II. LA DECISION LITIGIEUSE

8

Par la décision litigieuse du 23 juin 2021, l'ONEm a décidé de :

- exclure Madame M. du droit aux allocations à partir du 1^{er} juillet 2020
- récupérer les allocations perçues à partir du 1^{er} juillet 2020
- exclure Madame M. du droit aux allocations durant 13 semaines, à partir du 28 juin 2021.

Cette décision est motivée comme suit :

« Vous n'êtes pas privée de travail et de rémunération à partir du 01.07.2020. Pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage, vous devez également respecter les obligations relatives à la tenue de votre carte de contrôle électronique, lesquelles consistent notamment à noircir la case correspondante de votre carte avant le début d'une activité incompatible avec le droit aux allocations. Or, vous n'avez pas respecté cette obligation. »

III. LE JUGEMENT DONT APPEL

9

Par jugement du 12 octobre 2022, le tribunal du travail de Liège (division Liège) a dit pour droit ce qui suit :

*« 1. En ce qui concerne la demande principale
Déclare la demande recevable et partiellement fondée.*

Annule la décision de l'ONEm du 23 juin 2021 en ce qu'elle exclut Madame M. du droit aux allocations de chômage temporaire force majeure corona à partir du 1^{er} juillet 2020 et en ce qu'elle récupère lesdites allocations.

Dit pour droit que Madame M. a droit aux allocations de chômage temporaire force majeure corona à partir du 1^{er} juillet 2020.

Fixe la sanction d'exclusion à un avertissement.

2. En ce qui concerne la demande reconventionnelle

Dit la demande reconventionnelle recevable et partiellement fondée.

Ce fait, limite la condamnation de Madame M. au remboursement des allocations de chômage de garantie de revenu à partir du 1^{er} juillet 2020

Dit n'y avoir lieu à la condamnation à l'indemnité de procédure, Madame M. n'étant pas représentée par un avocat.

Condamne d'office l'ONEm (...) au paiement de la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (20 EUR). »

IV. L'APPEL

10

L'ONEm a interjeté appel de ce jugement par requête du 28 octobre 2022.

Aux termes de ses dernières conclusions, il demande à la cour de rétablir sa décision administrative dans toutes ses dispositions et de condamner Madame M. au remboursement de la somme de 2 556,76 EUR à titre d'allocations indûment perçues.

11

Madame M. demande la confirmation de l'annulation de la décision en ce qu'elle l'exclut du droit aux allocations de chômage temporaire force majeure corona à partir du 1^{er} juillet 2020 et en ce qu'elle récupère lesdites allocations.

Elle a par ailleurs formé appel incident du jugement en ce qu'il a confirmé la décision litigieuse pour le surplus.

V. L'AVIS DU MINISTRE PUBLIC

12

Par son avis déposé au greffe le 19 mai 2023, Monsieur Matthieu Simon, substitut de l'auditeur du travail de Liège délégué à l'Auditorat général, considère qu'il convient de confirmer le jugement dont appel.

VI. LA RECEVABILITE DES APPELS

13

Le jugement *a quo* a été notifié par le greffe du tribunal du travail de Liège (division Liège), sur pied de l'article 792 alinéas 2 et 3 du Code judiciaire, par pli judiciaire daté du 17 octobre 2022, remis à la poste le lendemain et accusé pour réception en date du 19 octobre 2022 par l'ONEm.

L'appel a été introduit par requête déposée au greffe de la cour le 28 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.

L'appel principal est recevable.

14

Il en va de même de l'appel incident formé par Madame M., dès ses premières conclusions du 14 février 2023, conformément au prescrit de l'article 1054 du Code judiciaire.

VII. LE FONDEMENT DE L'APPEL**7.1 Principes****7.1.1 Exclusion****a) Privation de travail ou de rémunération****15**

L'une des conditions fondamentales de l'octroi d'allocations de chômage est d'être privé de travail et de rémunération (article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

16

Est notamment considérée 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 des biens propres (article 45, al. 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Conformément à l'article 45, dernier alinéa de de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, pour pouvoir être considérée comme une « *activité limitée à la gestion normale des biens propres* », l'activité doit satisfaire simultanément aux conditions suivantes :

- l'activité n'est pas réellement intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et n'est pas exercée dans un but lucratif;
- l'activité ne permet que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens; de par son ampleur, l'activité ne compromet ni la recherche, ni l'exercice d'un emploi.

b) Activité accessoire

17

La législation prévoit cependant quelques exceptions à cette règle de base.

Ainsi, l'article 48, §1^{er}, de l'arrêté royal autorise, à certains conditions, l'exercice d'une activité accessoire. Cette disposition est libellée comme suit :

« Le chômeur qui exerce à titre accessoire une activité au sens de l'article 45, non visée à l'article 48bis, peut, moyennant l'application de l'article 130, 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 :

- *dans une profession qui ne s'exerce qu'après 18 heures;*
- *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;*
- *qui en vertu de la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, ne peut être exercée. (...) » (la cour souligne)*

L'idée qui sous-tend cette dérogation au principe de base de la nécessité d'être privé de travail et de rémunération est de ne pas faire perdre à la personne qui perd son travail principal de salarié, les revenus de l'activité qu'elle a régulièrement cumulée avec une occupation salariée et qui garde son caractère accessoire¹.

18

¹ C. trav. Liège, 2 octobre 2019, R.G. n°2018/AL/684.

Les revenus que procure l'activité accessoire peuvent être cumulés avec le bénéfice des allocations de chômage, mais dans les limites prévues par l'article 130 de l'arrêté royal.

c) Activité occasionnelle

19

Indépendamment du régime de l'activité accessoire, il est possible de cumuler le bénéfice des allocations de chômage avec l'exercice d'une activité occasionnelle.

20

On déduit en effet de l'article 71 al. 1^{er}, 4° de l'arrêté royal la possibilité d'accomplir une telle activité occasionnelle, sans autre formalité qu'une mention à l'encre indélébile sur la carte de contrôle le jour où elle est prestée.

21

La réglementation sur le chômage ne donne pas de définition précise de la notion d'activité occasionnelle. Les contours de ce concept sont donc définis par l'ONEm (instructions administratives ou réponses à des demandes de chômeurs (sorte de décisions de *ruling*)), la doctrine et *in fine* la jurisprudence.

Il doit s'agir d'une activité limitée. Les deux critères généralement examinés pour apprécier ce caractère limité sont d'une part le nombre d'heures de travail consacrées à l'activité et d'autre part le montant des revenus promérités.

On considère également que l'activité occasionnelle n'a pas vocation à être exercée de manière régulière et durable².

22

Conformément à l'article 169, al.3 de l'arrêté royal, si l'activité exercée par le chômeur est bien qualifiée d'occasionnelle mais qu'il a omis de biffer sa carte de contrôle, il est exclu du droit aux allocations pour les journées litigieuses de prestation³.

d) Régime dérogatoire temporaire en matière d'activité accessoire lié à la pandémie de Covid-19

- Texte

23

² C. trav. Liège (division Liège), 6 janvier 2021, R.G. n°2020/AL/241 ; C. trav. Liège, (division Liège), 25 juin 2020, R.G. n°2019/AL/677 ; C. trav. Liège (section Namur), 7 novembre 2013, R.G. n°2013/AN/37, terralaboris.be ; C. trav. Bruxelles, 19 juin 2013, R.G. n°2011/AB/837, terralaboris.be.

³ C. trav. Liège (division Liège), 25 juin 2020, R.G. n°2019/AL/677 ; C. trav. Mons, 6 juillet 2016, R.G. n°2016/AM/33 ; C. trav. Bruxelles, 18 février 2016, R.G. n°2014/AB/793.

Suite à la pandémie de Covid-19, de nombreuses dérogations temporaires ont été mises en œuvre en matière de chômage.

C'est ainsi qu'a été adopté un arrêté royal du 22 juin 2020⁴ 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.

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 2020⁵ et 23 avril 2020⁶, en vue de « *faire face au choc économique des mesures sanitaires* »⁷ 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* »⁸.

L'article 1^{er} de cet arrêté royal du 22 juin 2020 dispose actuellement ce qui 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. »

⁴ M.B. 07.05.2021, p. 46948.

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ *Idem*, n° 5.

Il est cependant intéressant de relever que cette disposition a été adaptée à pas moins de huit reprises pour allonger la période de dérogation en fonction de l'évolution de la crise sanitaire :

Date de l'arrêté royal	Période dérogatoire visée
22 juin 2020 ⁹	Du 1 ^{er} février 2020 au 30 juin 2020
15 juillet 2020 ¹⁰	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020
22 décembre 2020 ¹¹	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 31 mars 2021
2 mai 2021 ¹²	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 juin 2021
11 juillet 2021 ¹³	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021
15 novembre 2021 ¹⁴	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2021
16 janvier 2022 ¹⁵	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 31 mars 2022
31 mars 2022 ¹⁶	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 juin 2022
7 juillet 2022 ¹⁷	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022

Concrètement, du 1^{er} février 2020 au 31 décembre 2022 à l'exception du mois de septembre 2020, un chômeur temporaire pouvait donc cumuler, sans autre formalité et condition prévues à l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, une activité accessoire et les allocations de 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* ».

- **Interprétations possibles**

24

L'ONEm estime que cette période de trois mois devrait prendre cours le premier jour de la première fois où le travailleur a été mis en chômage temporaire suite au coronavirus. Cette thèse revient à interpréter le texte comme imposant que l'activité ait déjà été exercée dans

⁹ M.B. 25.06.2020, p. 46703.

¹⁰ M.B. 17.07.2020, p. 54106.

¹¹ M.B. 11.01.2021, 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.

le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où, pour la première fois, il a été mis en chômage temporaire suite au coronavirus.

25

Une autre interprétation est envisageable. Il s'agirait de considérer que, durant la période dérogatoire, le chômeur peut 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 depuis le début de l'activité indépendante.

- **Analyse de la cour**

26

Il importe de souligner que les chômeurs qui ont bénéficié d'allocations de chômage temporaire Corona sont des chômeurs atypiques, qui sont habituellement éloignés du secteur chômage. Pendant la pandémie, ces travailleurs ont généralement connu des périodes de chômage temporaire, parfois dès le mois de mars ou d'avril 2020, entrecoupées de périodes de travail. Ils subissaient une perte de revenus importante, en raison de ce chômage temporaire qui ne faisait généralement pas partie de leur quotidien. C'est la raison pour laquelle nombre d'entre eux ont, courageusement, entamé une activité accessoire en cours de pandémie pour compléter leurs revenus de manière à pouvoir continuer de faire face à leurs dépenses habituelles.

Il est également raisonnable de retenir que la plupart des travailleurs qui ont connu des périodes de chômage temporaire Corona durant les années 2021 et 2022 en avait déjà connues au début de la pandémie. En effet, c'est qu'ils travaillaient pour des entreprises ou des secteurs impactés par la crise du coronavirus.

27

La lecture des rapports au Roi et préambules de l'arrêté royal du 22 juin 2020 et des arrêtés royaux qui l'ont modifié permet de comprendre que le gouvernement avait pour objectif « *supprimer temporairement l'application des règles en matière de cumul des allocations avec des activités accessoires ou des revenus* » (rapport au Roi de l'arrêté royal initial du 22 juin 2020) afin de « *préserver les droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant avec le maintien temporaire des allocations* » (préambule de l'arrêté royal initial du 22 juin 2020) mais également « *afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs concernés* » (préambule de l'arrêté royal du 15 juillet 2020).

La cour relève tout particulièrement le préambule de l'arrêté royal du 22 décembre 2020, arrêté royal prolongeant pour la deuxième fois la période de dérogation, jusqu'au 31 mars 2021. Il est justifié de la manière suivante :

« Vu que la situation a évolué de telle sorte qu'il est justifié de prévoir à nouveau, et sans distinction, ces mesures pour tous les travailleurs mis en chômage temporaire et ce jusqu'au 31 mars 2021 » (préambule de l'arrêté royal du 22 décembre 2020)

28

La cour juge que l'interprétation soutenue par l'ONEm n'est pas conforme aux enseignements que l'on peut déduire de ces extraits des travaux préparatoires.

Lorsque le gouvernement a prolongé, à huit reprises, les effets de sa mesure (largement) dérogatoire, il n'a pas pu vouloir viser les seuls travailleurs qui ont débuté leur activité accessoire en début de pandémie, avant leur toute première période de chômage temporaire. Il a nécessairement voulu permettre aux travailleurs qui avaient déjà connu des périodes de chômage temporaire puis avaient repris le travail avant de débiter une activité accessoire de conserver les revenus de cette activité accessoire durant une éventuelle nouvelle période de chômage temporaire. Protéger les seuls travailleurs ayant débuté leur activité accessoire au tout début de la pandémie ne correspond pas à l'objectif décrit en décembre 2020 de prévoir des mesures *« à nouveau et sans distinction (...) pour tous les travailleurs mis en chômage temporaire »*¹⁸.

De plus, il n'est pas possible qu'en modifiant ce texte par exemple encore en juillet 2022 (arrêté royal du 7 juillet 2022), le gouvernement ait uniquement entendu prolonger la protection de chômeurs temporaires ayant débuté leur activité accessoire en début de pandémie.

Le principe de rationalité de l'auteur de la norme impose de choisir, parmi plusieurs interprétations possible du texte, celle qui fait sens.

29

L'éventuel manque de clarté du texte sur ce point s'explique aisément par le fait qu'il a été rédigé en juin 2020, à un moment où on n'imaginait pas que le pays serait frappé par des vagues successives de coronavirus. Tous les arrêts royaux postérieurs se sont bornés à allonger la période dérogatoire sans modifier le libellé du texte sur la question de la date de prise de cours de la période litigieuse.

Quoiqu'il en soit, la lettre du texte ne fait 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 1^{er} 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.

¹⁸ Voy. dans ce sens trib. trav., Liège, division Liège, 20 décembre 2022, R.G. n°21/812/A.

L'ONEM ajoute une condition qui n'est pas prévue par le texte 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.

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 expressément poursuivi par ceux-ci.

30

L'ONEm prétend encore 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 les premiers juges « *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* » et que cette interprétation serait « *impraticable* ».

La cour ne partage pas cette analyse. Si la dérogation litigieuse a assurément poursuivi et 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, 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 employeurs¹⁹. Ce dispositif incluait donc nécessairement la prise en compte de diverses périodes de chômage, le plus souvent entrecoupées par des périodes de travail.

Enfin, il va de soi que 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 ne peut suffire à justifier une interprétation inexacte du texte.

¹⁹ 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.

C'est à juste titre que notre cour autrement composée²⁰ a dit pour droit que :

« 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. »

- **Conclusion**

31

Pour les motifs exposés ci-avant, la cour retient que du 1^{er} février 2020 au 31 août 2020 et du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022, le chômeur qui bénéficiait d'allocations de chômage temporaire Corona pouvait cumuler une activité accessoire et les allocations de 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 depuis le début de l'activité indépendante²¹.

d) Charge de la preuve

32

Il est établi de longue date que, conformément au droit commun (article 8.4 du Code civil), il appartient à l'assuré social qui réclame l'octroi d'une prestation sociale d'établir qu'il remplit l'ensemble des conditions d'octroi du droit qu'il revendique²².

33

La question de la charge de la preuve en cas de contestation d'une décision de révision ou de retrait a fait l'objet de davantage de discussions en jurisprudence.

La cour se rallie à la doctrine²³ qui considère que la charge de la preuve continue à reposer sur les épaules de l'assuré social, même lorsqu'il conteste une décision de révision ou de retrait intervenant après plusieurs années d'octroi sans contestation.

En effet, l'assuré social « *reste le demandeur tant au plan procédural qu'au regard du droit subjectif revendiqué* »²⁴. De plus, la matière étant d'ordre public, l'assuré social ne peut se prévaloir d'un droit au maintien d'une prestation ou d'une appréciation de l'institution.

²⁰ C. trav. Liège, 23 juin 2023, R.G. n°2022/AL/481.

²¹ Voy. dans ce sens C. trav. Liège, 21 avril 2023, R.G. n°2022/AL/354.

²² Cass., 14 mars 2005 et Cass., 14 septembre 1998, www.juportal.be.

²³ H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *RDS*, 2013/2, p. 384.

²⁴ H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *RDS*, 2013/2, p. 384.

Il appartient uniquement à l'institution de sécurité sociale de démontrer qu'elle a un juste motif, au regard des dispositions applicables, de revenir sur sa décision antérieure.

7.1.2 Récupération

34

L'article 169, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que toute somme perçue indument doit être remboursée.

35

Selon l'alinéa 2 du même texte, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, la récupération est limitée aux 150 derniers jours d'indemnisation due.

36

Par ailleurs, lorsque le chômeur a contrevenu aux articles 44 et 48 de l'arrêté royal et prouve qu'il n'a travaillé ou n'a prêté une aide à un travailleur indépendant que certains jours ou pendant certaines périodes, la limitation est limitée à ces jours ou ces périodes (article 169, al. 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991). La charge de la preuve appartient au chômeur, qui doit démontrer qu'il n'a pas travaillé certains jours ou certaines périodes.

37

L'article 169, al. 5, de l'arrêté royal prévoit encore une troisième possibilité de limitation :

« le montant de la récupération peut être limité au montant brut des revenus dont le chômeur a bénéficié et qui n'étaient pas cumulables avec les allocations de chômage, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, ou lorsque le directeur décide de faire usage de la possibilité de ne donner qu'un avertissement au sens de l'article 157bis. »

7.2 Application en l'espèce

7.2.1 Droit aux allocations de chômage temporaire Corona

38

Durant la période litigieuse et compte tenu du régime dérogatoire mis en place par l'arrêté royal du 22 juin 2020, Madame M. pouvait cumuler une activité accessoire et les allocations de chômage temporaire Corona, pour autant qu'elle ait déjà exercé cette activité accessoire dans le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour où elle a été mise en chômage temporaire suite au virus Covid-19 depuis le début de l'activité indépendante.

39

Madame M. a débuté son activité accessoire le 1^{er} juillet 2020, alors qu'elle n'avait plus bénéficié d'allocations de chômage temporaire Corona depuis le 31 mai 2020 et qu'elle n'en bénéficiera pas avant le 13 octobre 2020. Madame M. a donc débuté son activité accessoire avant la prise de cours de sa nouvelle période d'indemnisation dans le cadre du chômage Corona, qui a débuté le 13 octobre 2020.

Durant toute la période litigieuse, Madame M. pouvait donc cumuler cette activité accessoire, exercée dans le courant des trois mois précédant le 13 octobre 2020 (premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus Covid-19 depuis le début de l'activité indépendante).

La seule condition à l'exercice d'une activité accessoire avec maintien du droit aux allocations (aucune des autres conditions de l'article 48, §1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne devant être remplie) était donc en l'espèce remplie et c'est à tort que l'ONEm a adopté la décision litigieuse d'exclusion et de récupération de ces allocations de chômage temporaire Corona.

40

Il convient donc de confirmer le jugement dont appel en ce qu'il annulé la décision litigieuse d'exclusion et de récupération des allocations de chômage temporaire Corona et déclaré la demande reconventionnelle de l'ONEm non fondée pour cette période.

7.2 Droit aux allocations de garantie de revenu

7.2.1 Exclusion

41

S'agissant des allocations de garantie de revenu, aucune disposition dérogatoire n'a été adoptée dans le cadre la pandémie de Covid19. Il convient donc d'appliquer les principes généraux et spécialement l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

42

Dans la mesure où Madame M. n'a pas déclaré son activité accessoire à l'ONEm, elle n'a pas satisfait à l'ensemble des conditions imposées par l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

43

En termes de conclusions, Madame M. insiste sur la circonstance que son activité était « occasionnelle » exercée « à raison de quelques heures par semaine durant le weekend et dans les périodes chargées voire pas d'heure du tout par semaine pour les périodes les plus calmes (2/3 bijoux par mois) » (page 6 de ses conclusions).

Cette activité ne peut cependant être qualifiée d'occasionnelle au sens de la réglementation du chômage. En effet, d'une part l'activité occasionnelle s'entend d'une activité qui n'a pas

vocation à être exercée de manière régulière et durable. Or, l'activité indépendante de Madame M. s'est immédiatement inscrite dans la durée, Madame M. ayant d'ailleurs décidé de la poursuivre après l'adoption de la décision litigieuse. La cour relève en outre que Madame M. ne dépose aucune pièce à l'appui de son affirmation selon laquelle elle ne travaillait que quelques heures par semaine.

44

Aucune dérogation au principe de base selon lequel le chômeur doit être privé de travail et de rémunération ne peut donc être retenue en l'espèce. La cour insiste à l'attention de Madame M. sur la circonstance que la réglementation vise bien non seulement la nécessité d'une privation de rémunération mais également celle d'une privation de travail, c'est-à-dire l'absence d'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 des biens propres. Il est donc indifférent que son activité n'ait pas engendré de revenus importants puisqu'elle a bien travaillé.

La décision d'exclusion est justifiée et le jugement dont appel sera confirmé sur ce point.

7.2.2 Récupération**45**

Il en va de même au sujet de la décision de récupération.

La récupération ne pourrait être limitée en l'espèce, même en retenant la bonne foi de Madame M. puisqu'elle est inférieure à 150 allocations, de même qu'au montant des revenus bruts promérités par Madame M.

S'agissant de la limitation prévue par l'article 169, al. 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, elle n'est pas envisageable à défaut pour Madame M. de pouvoir démontrer de manière précise les jours où elle a travaillé.

46

Il convient donc également de confirmer le jugement dont appel en ce qu'il a confirmé la décision de récupération des allocations de garantie de revenus perçues durant la période litigieuse. La demande reconventionnelle de l'ONEm est fondée dans cette mesure.

7.2.2 Sanction**47**

Les premiers juges ont limité la sanction à un avertissement. L'ONEm demande à la cour de rétablir la décision litigieuse prévoyant une sanction de 13 semaines d'exclusion.

48

La cour considère que la sanction d'avertissement est adéquate en l'espèce, compte tenu de la bonne foi de Madame M., qui a entamé son activité accessoire durant une période tout à fait particulière qui ne permettait pas d'obtenir facilement des informations claires au sujet d'une réglementation très complexe.

La cour constate également que, si on excepte ses obligations vis-à-vis de l'ONEm, Madame M. a entrepris toutes les démarches adéquates en vue de s'installer comme travailleuse indépendante et de déclarer ses revenus professionnels.

Il convient en outre de souligner que Madame M. ne présente aucun antécédent de sanction administrative.

49

Le jugement sera donc également confirmé sur ce point.

7.3 Conclusion : réouverture des débats

50

Compte tenu de l'annulation partielle de la décision litigieuse, il convient d'ordonner la réouverture des débats pour permettre à l'ONEm d'établir un nouveau décompte des sommes dues par Madame M. (soit le remboursement des allocations de garantie de revenus perçues durant la période litigieuse).

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré,

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,

Vu l'avis écrit du ministère public auquel il n'a pas été répliqué,

Déclare les appels recevables mais non fondés,

Confirme le jugement dont appel,

Statuant par voie d'évocation, ordonne la réouverture des débats pour permettre à l'ONEm d'établir un nouveau décompte de la somme due à titre de récupération,

Dit qu'en application de l'article 775 du Code judiciaire, les parties sont invitées à s'échanger et à déposer leurs observations écrites :

- **Pour le 1^{er} aout 2023 au plus tard pour les pièces et/ou conclusions de l'ONEm;**
- **Pour le 1^{er} septembre 2023 au plus tard pour les pièces et/ou conclusions de Madame M. ;**

Fixe cette cause à l'audience de la chambre 2-C de la cour du travail de Liège, division Liège, du 4 octobre 2023 à 16h20 pour 10 minutes de plaidoiries, siégeant salle C.0C, rez-de-chaussée, de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 LIÈGE, place Saint-Lambert, 30.

Dit que les parties et, le cas échéant leurs conseils, seront avertis, par le greffe, conformément au prescrit de l'article 775 al. 2 du Code judiciaire.

Réserve à statuer pour le surplus,

Réserve les dépens,

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,
Paul CIBORGS, Conseiller social au titre d'employeur
Gérard LOYENS, Conseiller social au titre d'employé
Assistés de Nicolas PROFETA, Greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

Le Président

et prononcé par anticipation, en langue française à l'audience publique de la Chambre 2-E de la Cour du travail de Liège, division Liège, Annexe Sud, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le jeudi **VINGT-NEUF JUIN DEUX MILLE VINGT TROIS**, par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,
Assistée de Nicolas PROFETA, Greffier,

Le Greffier

Le Président