



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2023 /

R.G. Trib. Trav.

21/3423/A

Date du prononcé

22 juin 2023

Numéro du rôle

2022/AL/547

En cause de :

**OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI
C/
H.**

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-D

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

*** Sécurité sociale – chômage – chômage temporaire Covid –
activité accessoire - notion de premier jour – art 1^{er} AR 22.6.2020**

EN CAUSE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEm, inscrit à la BCE sous le n° 0206.737.484,
dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante,
comparaissant par Maître LW, avocat à

CONTRE :

Madame H.,
partie intimée,
comparaissant par Maître JD qui substitue Maître JB, avocat à

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 25 mai 2023, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 14 novembre 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 3ème Chambre (R.G. 21/3423/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 06 décembre 2022 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 7 décembre 2022 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 18 janvier 2023 ;
- le dossier de procédure du tribunal du travail de Liège, division Liège, reçu au greffe de la Cour le 8 décembre 2022 ;
- l'ordonnance rendue le 18 janvier 2023, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 25 mai 2023 ;

- les conclusions et les conclusions de synthèse de la partie intimée, remises au greffe de la cour respectivement les 17 février 2023 et 24 avril 2023 ;
- les conclusions de la partie appelante, remises au greffe de la cour le 20 mars 2023 ;
- le dossier de pièces déposé par la partie intimée à l'audience du 25 mai 2023.

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 25 mai 2023.

Monsieur EV, substitut général délégué, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 25 mai 2023.

Les parties n'ont pas répliqué à cet avis.

I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

Madame H., l'intimée, ci-après Madame H est née en décembre 1996.

Le 15.1.2020, elle débute une activité professionnelle à temps partiel dans le secteur de l'esthétique pour le compte de Madame T à concurrence de 13 heures par semaine.

Le 24.1.2020, elle sollicite le bénéfice des allocations de chômage impulsion à partir du 15.1.2020.

L'ONEm fait droit à cette demande.

Suite à la crise sanitaire, Madame H n'est plus en mesure d'exercer son emploi à temps partiel pour le compte de Madame T.

Le 25.3.2020, elle sollicite, en conséquence, le bénéfice des allocations de chômage temporaire à partir du 20 mars 2020.

Elle justifie sa demande d'allocations de chômage temporaire par une force majeure, à savoir la crise coronavirus.

Elle complète une demande simplifiée de chômage temporaire.

Elle perçoit des allocations pour chômage temporaire force majeure coronavirus avec de l'activa du 20.3.2020 au 29.6.2020.

Le 1.7.2020, Madame H entame une activité complémentaire indépendante relative à des soins de beauté, commerce de détail de parfumerie et de produits de beauté en magasin spécialisé.

Elle ne déclarera pas cette activité à l'ONEm.

Du 1.7.2020 au 27.10.2020, Madame H a perçu uniquement de l'Activa.

A partir du 28.10.2020, elle a encore bénéficié du chômage temporaire force majeure Corona en cumulant avec de Activa jusqu'au 30.12.2020

Le 16.12.2020, Madame H postule le statut de travailleuse à temps partiel avec maintien des droits sans allocations de garantie de revenus à partir du 1.10.2020, sur base de l'article 36 de l'arrêté royal. A cet effet, elle complète un formulaire « C1-Déclaration de la situation personnelle » dans lequel elle indique de ne pas exercer d'activité indépendante complémentaire.

Le 23.12.2020, elle déclare une nouvelle occupation professionnelle salariée à partir du 3.11.2020 à concurrence de 12 heures par semaine. Elle demande le statut de travailleuse à temps partiel avec maintien des droits sans allocations de garantie de revenus.

Le 10.2.2021, elle sollicite enfin le bénéfice des allocations de chômage temporaire à partir du 4.11.2020, au motif que la crise sanitaire l'empêche à nouveau d'exercer ses fonctions pour le compte de son nouvel employeur.

S'étant rendu compte de l'activité complémentaire de Madame H à partir du 1.7.2020, l'ONEm adresse le 23.8.2021 à Madame H une invitation à être entendue au motif que cette dernière ne répond pas aux conditions pour pouvoir bénéficier du chômage temporaire pour force majeure CORONA.

Madame H répond :

« Mon activité complémentaire n'a pas pu être ouverte suite au coronavirus aux moments où j'ai perçu le chômage covid.

Mon chômage temporaire provenait d'un institut de beauté (esthétique) et mon activité complémentaire est également dans le secteur de l'esthétique. Ce secteur était fermé jusqu'en mai 2021 donc je n'ai pas exercé mon activité complémentaire lorsque je percevais du chômage ».

En date du 04/10/2021, l'ONEm a pris à l'encontre de Madame H la décision suivante :

- Exclusion du bénéfice des allocations, à partir du 1.7.2020, en application des articles 44, 45 et 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage.
- Récupération des allocations perçues indûment, à partir du 01/07/20020, en application de l'article 169 de l'arrêté royal précité.
- Non octroi des allocations, à partir du 1.10.2021, en application de l'article 48 de l'arrêté royal précité.

L'ONEm relevait que :

« Il ressort de l'analyse de votre dossier et des informations fournies par la banque carrefour de la sécurité sociale que depuis le 01.07.2020, 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. Vous expliquez que votre activité complémentaire s'exerce dans le domaine de l'esthétique et que vous n'avez pas pu exercer votre activité suite aux mesures Corona. Vous n'avez cependant pas déclaré votre activité à nos services et ne fournissez aucun document permettant d'établir le fait que vous ne l'avez pas exercée... ».

Par requête déposée au greffe du tribunal le 19.11.2021, Madame H a contesté cette décision.

En date du 23.2.2022, l'ONEm a adopté un corrigendum de cette décision du 4.10.2021.

Il retenait :

- Exclusion du bénéfice des allocations, à partir du 1.7.2020, en application des articles 44. 45 et 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991 et article 1 de l'arrêté royal du 22.6.2020 concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation du chômage en raison du virus COVID-19.
- Récupération des allocations perçues indûment, à partir du 01/07/20020, en application de l'article 169 de l'arrêté royal précité.
- Non octroi des allocations, à partir du 1.10.2021, en application de l'article 48 de l'arrêté royal précité.

La motivation était celle-ci :

« ...L'article 48 de l'AR précité autorise, à certaines conditions le cumul d'une activité accessoire avec le bénéfice des allocations. Il est notamment nécessaire d'avoir déclaré cette activité à l'ONEm et de l'avoir cumulé avec un travail salarié pendant la période de 3 mois qui précèdent la demande d'allocations.

L'article 1^{er} de l'AR du 22.06.2020 a toutefois introduit une dérogation temporaire aux conditions posées par l'article 48 de l'AR du 25.11.1991 afin de pouvoir cumuler une activité et des allocations de chômage.

En effet, pour autant que le chômeur temporaire ait déjà exercé son 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, il ne doit pas satisfaire aux conditions de l'article 48 de l'AR du 25.11.1991 précité (il ne doit donc, par exemple, pas la déclarer),

Il ressort de l'analyse de votre dossier et des informations fournies par la banque carrefour des entreprises que vous avez perçu des allocations de chômage temporaire Corona à partir du 20.03.2020 et que depuis le 01.07.2020, 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 à la dérogation introduite par l'AR du 22.06.2020. Vous ne pouvez donc plus bénéficier d'allocations depuis le 01.07.2020... ».

Par voie de conclusions, l'ONEm a introduit une demande reconventionnelle pour un montant de 1.591,72 € à titre d'allocations de chômage indûment perçues.

II.- JUGEMENT CONTESTÉ

Par le jugement critiqué du 14.11.2022, les premiers juges ont

- Dit la demande de Madame H recevable et fondée ;
- Mis à néant la décision litigieuse de l'ONEm ainsi que son corrigendum;
- Dit que Madame H avait droit aux allocations de chômage temporaire corona à partir du 28.10.2020;
- Dit la demande reconventionnelle recevable mais non fondée.
- Condamné l'ONEm aux dépens.

Le jugement a été notifié en date du 16.11.2022.

III.- APPEL

Par requête d'appel reçue au greffe de la cour en date du 6.12.2022, explicitée par voie de conclusions, l'ONEm demande à la cour de réformer le jugement critiqué et de

- Rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions.

- Condamner Madame H à rembourser à l'ONEm l'indu de 1.744,78 €, à majorer ou à minorer en prosécution de cause.

Madame H demande à la cour de

- A titre principal, confirmer le jugement dont appel.
- A titre subsidiaire, limiter l'indu aux allocations perçues les jours prestés par Madame H.
- A titre plus subsidiaire, limiter l'indu à la somme de 838,80 € brut.
- Condamner l'ONEm aux dépens d'appel, liquidés pour la concluante à l'indemnité de procédure (218,67 €).

IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

V.- APPRÉCIATION

CUMUL DES ALLOCATIONS AVEC UNE ACTIVITÉ ACCESSOIRE

A. En droit

i. Exercice d'une activité accessoire et condition de l'exercice antérieur de l'activité

Aux termes de l'article 44 de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

En vertu de l'article 45, alinéa 1^{er}, 1°, de cet arrêté royal est considérée comme travail, pour l'application de l'article 44, 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.

L'article 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991 énonce que :

« § 1er. 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 :

a) (...);

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;

(...)»

Dans un pourvoi qui a donné lieu à un arrêt de la Cour de cassation du 24 novembre 2003¹, l'ONEm a fait valoir ce qui, selon lui, avait motivé l'adoption de cette règle :

« Le but poursuivi par l'article 48, § 1er, 2°, de l'arrêté royal est de permettre au chômeur de continuer des activités exercées avant le chômage afin d'éviter que le travailleur licencié perde, non seulement son salaire, mais aussi, en raison de la condition d'être sans travail et rémunération prévue à l'article 44 de l'arrêté royal, ses revenus professionnels provenant d'une activité accessoire entamée au moment où il était encore occupé comme travailleur. La réglementation du chômage vise ainsi à éviter que le travailleur licencié soit pénalisé deux fois, une première fois en perdant la rémunération provenant de son activité salariée principale et une seconde fois en perdant son revenu professionnel accessoire. Le délai de trois mois pendant lequel le chômeur doit, conformément à cette disposition, avoir cumulé son activité accessoire et son activité salariée ne vise qu'à empêcher que des allocations doivent être accordées à un chômeur qui n'entame son activité accessoire qu'après être au chômage ou sous la menace du risque immédiat de tomber au chômage ».

L'arrêt de la Cour de cassation pourrait avoir validé cette explication avancée par l'ONEm, puisqu'il a considéré que l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a pour but de permettre au chômeur, à la condition qu'il énonce, de bénéficier des

¹ Cass., 23 novembre 2003, *Pas.*, 2003, p. 1885, *J.T.T.*, 2004, p. 523 et www.juportal.be ; cfr à ce sujet B. Graulich et P. Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur dans le nouveau code du chômage*, Bruxelles, Kluwer, 1993, p. 62, cité par C. trav. Mons, 5 février 2004, RG n° 16.650, www.juridat.be. Dans le même sens : L. Markey, *Le chômage: conditions d'admission, conditions d'octroi et indemnisation*, Waterloo, Kluwer, *Etudes pratiques de droit social*, 2017, pp. 223-224 ; Voir également D. ROULIVE, *Le contentieux en matière de chômage – Les grands arrêts de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 166 ; C. trav. Liège, 3 septembre 2020, RG n° 2019/AL/561, disponible sur www.stradalex.be;

allocations de chômage tout en poursuivant l'exercice, à titre accessoire, d'une activité pourtant considérée comme travail pour l'application dudit article 44. Il a ensuite cassé l'arrêt entrepris pour avoir considéré que l'article 48, § 1er, 2°, précité avait pour but de permettre au chômeur de prouver sa disponibilité pour le marché général de l'emploi pour en déduire que cette disposition était discriminatoire et ne pouvait être appliquée.

L'explication avancée par l'ONEm imbrique deux éléments :

- la volonté de ne pas pénaliser le travailleur qui perd son salaire en le privant de surcroît de son revenu accessoire
- la volonté de réserver ce traitement de faveur aux travailleurs qui ont entamé leur activité indépendante complémentaire en temps utile et non une fois au chômage ou sous la menace du chômage.

La jurisprudence retient que la condition de l'exercice antérieur de l'activité durant au moins les trois mois précédant la demande poursuit deux objectifs :

- 1) éviter qu'une personne ne détourne la raison d'être de la disposition et n'entame une activité accessoire immédiatement avant de devenir chômeur ou durant une très courte période d'interruption de celui-ci² ;
- 2) démontrer que l'activité accessoire est cumulable avec une activité principale, de sorte qu'elle ne fera pas obstacle à la recherche et à l'acceptation d'un nouvel emploi par le chômeur. La période d'occupation comme travailleur salarié doit donc être une période d'occupation effective³. La cour du travail de Liège a jugé en ce sens :

« Mais l'appelante doit aussi avoir exercé durant les 3 mois avant le 31.7.2017 une activité effective de travailleur salarié. En effet, l'objectif de la réglementation n'est pas de permettre au chômeur d'entamer une activité indépendante pendant son chômage, mais de lui permettre de poursuivre une activité accessoire qu'il exerçait déjà lorsqu'il était salarié. Le chômeur doit pouvoir prouver sa capacité à cumuler une activité principale avec une activité accessoire et la condition relative aux trois mois précédant la demande d'allocations a été précisément ajoutée pour mettre mieux en valeur le fait qu'il s'agit d'un test de disponibilité ; auparavant, il suffisait en effet d'avoir travaillé un seul jour comme salarié en cumul avec une activité accessoire pour remplir la condition prévue par le texte. Le texte légal prolonge d'ailleurs expressément la période de référence dans des hypothèses où il n'y a pas d'activité effective pour chômage temporaire ou pour des raisons de force majeure.

Si le texte légal prévoit expressément que les activités salariée et accessoire doivent avoir été exercées parallèlement durant au moins les trois mois précédant la demande d'allocations c'est pour que le travailleur prouve sa capacité à les cumuler dans des conditions concomitantes à sa demande. Ce n'est pas parce que le travailleur a été en mesure de les exercer ensemble pendant une période antérieure, et a arrêté l'exercice effectif

² C. trav. Liège, 8 octobre 2015, RG n° 2014/AL/117, www.stradalex.be.

³ C. trav. Mons, 5 février 2004, RG n° 16.650, www.juridat.be.

d'au moins une des deux par la suite, qu'il est à nouveau capable de les exercer en même temps dans des conditions actuelles »⁴.

C'est pour ces deux raisons que le cumul de l'activité accessoire avec l'activité principale doit s'être produit au cours de la période précédant immédiatement la demande d'allocations⁵ et qu'il doit s'étendre au moins sur les trois mois qui précèdent la demande d'allocations.

L'activité durant la période de trois mois précédant la demande doit être effective. D'éventuels actes préparatoires à cette activité, comme l'obtention d'une attestation d'établissement ou une immatriculation au registre de commerce⁶, ou encore l'acquisition de matériel⁷, ne constituent pas l'exercice de l'activité. En revanche, l'ONEm n'a pas à examiner la rentabilité ni le volume d'heures de travail que l'activité représente⁸.

ii. Exercice d'une activité accessoire dans le contexte de la pandémie de COVID-19

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a adopté une disposition dérogatoire qui permettait au chômeur temporaire d'exercer une activité accessoire moyennant des conditions beaucoup moins strictes. L'arrêté royal du 22.6.2020 (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 30.3.2020 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), entré rétroactivement en vigueur le 1^{er} février 2020 prévoit dans son article 1^{er} :

« Art. 1er. 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 1^{er} 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 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 C. trav. Liège, 3 septembre 2020, RG n° 2019/AL/561, disponible sur www.stradalex.be. Dans le même sens : C. trav. Liège, 14 mars 2019, RG n° 2018/AL/140, www.stradalex.be ; C. trav. Liège, 8 octobre 2015, RG n° 2014/AL/117, www.stradalex.be.

⁵ C. trav. Bruxelles, 29 novembre 2001, RG n° 38.330, www.juridat.be.

⁶ C. trav. Liège, 8 octobre 2015, RG n° 2014/AL/117, www.stradalex.be ; C. trav. Mons, 7 juin 2002, JTT, 2002, p 448.

⁷ M. Simon, « Privation de travail – Activités du chômeur » in Simon, M. (dir.), *Chômage*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 113.

⁸ *Ibid.*

Il importe de souligner que cette disposition déroge à *toutes* les conditions de l'article 48, en ce compris l'obligation de déclaration préalable. C'est donc à tort que l'ONEm reproche dans ses conclusions à Madame H de ne pas avoir déclaré son activité spontanément.

La condition de l'exercice de l'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 ne constitue pas un test de disponibilité destiné à vérifier la capacité du chômeur de cumuler l'activité accessoire avec une activité principale. Cela paraît logique puisqu'il s'agit d'un chômeur temporaire ayant déjà une activité principale et qui est censé la retrouver dès que les conditions sanitaires le permettent. Il n'est pas nécessaire de s'assurer que l'activité accessoire n'entrave pas la recherche et l'acceptation d'un nouvel emploi.

Concrètement, cette disposition permet donc à tout chômeur temporaire d'exercer une activité à titre accessoire avec maintien du droit aux allocations, à la seule condition d'avoir 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.

La durée d'application de cet arrêté a ensuite été prolongée à 7 reprises par des arrêtés ayant tous eu effet rétroactif. Dans un souci de lisibilité, la Cour synthétise les modifications comme suit :

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

31 mars 2022	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 31 mars 2022
7 juillet 2022	Du 1 ^{er} février 2020 au 31 août 2020 Du 1 ^{er} octobre 2020 au 30 juin 2022

Durant la période où Madame H a exercé son activité indépendante, le texte en vigueur était le suivant :

« 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 1^{er} février 2020 au 31 août 2020 inclus et du 1^{er} octobre 2020 au 31 mars 2021 inclus, sans qu'il ne doive satisfaire aux conditions de l'article 48, § 1^{er}, 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. »

Notion de premier jour

La question soumise à la cour dans le présent litige est la notion de « *premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* ».

L'ONEm soutient que le choix de ces mots visait à limiter le bénéfice du cumul des allocations de chômage et d'une activité accessoire aux seuls indépendants à titre complémentaire qui avaient déjà commencé à remplir la condition de droit commun de 3 mois « d'ancienneté » (et qui auraient pu bénéficier de l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 s'ils s'étaient retrouvés sans emploi après l'expiration du délai de 3 mois), et qui ont été surpris par le confinement. Il considère que le mécanisme n'est pas applicable à des personnes ayant entamé une activité indépendante *après* avoir été indemnisées en chômage temporaire. Selon l'Office, les travaux préparatoires de l'arrêté royal démontrent le bien-fondé de cette interprétation.

La cour ne partage pas l'analyse de l'ONEm⁹.

⁹ La présente chambre de la cour se rallie pleinement à la position adoptée le 17.4.2023 par les chambres 2A (RG 2022/AL/421) et 4 (RG 2023/AL/23) dont elle reprend largement la motivation

a) Les travaux préparatoires ne permettent pas d'accréditer l'interprétation proposée par l'ONEm

Le préambule de l'arrêté royal 22.6.2020 mentionnait entre autres ce qui suit (c'est la Cour qui grasseye) :

*« (...) 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;*

Que des mesures doivent de surcroît être prises pour préserver les droits des chômeurs qui souhaitent s'installer comme indépendant¹⁰ 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 (...) ».

Le rapport au Roi allait dans le même sens (c'est la Cour qui grasseye) :

*« (...) 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. (...) ».*

Contrairement à ce que soutient l'ONEm, les travaux préparatoires de l'arrêté du 22.6.2020 ont une portée large et ne permettent pas de conclure que le Roi aurait entendu exclure les chômeurs temporaires qui se sont installés comme indépendant après le début de leur chômage Covid.

b) Les nombreuses prolongations de la période dérogatoire démontrent au contraire que le législateur a entendu ouvrir le bénéfice de l'exception à des chômeurs ayant débuté leur activité accessoire après le début de leur indemnisation

Le principe de rationalité de l'auteur de la norme implique, parmi plusieurs interprétations possibles de la norme, de choisir celle qui fait sens.

¹⁰ La référence à des travailleurs qui « souhaitent s'installer » comme indépendants vise selon toute probabilité la possibilité offerte par l'article 48, § 1bis, et est sans pertinence ici.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22.6.2020 a été modifié à 7 reprises, et toutes ces modifications avaient pour unique objet de prolonger la période durant laquelle il sortait ses effets et sans opérer une distinction entre les chômeurs concernés. A titre d'exemple, la cour cite le préambule de l'arrêté royal du 22.12.2020 : « *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* »

Les 7 prolongations successives du régime dérogatoire n'auraient aucun sens si, comme le soutient l'ONEm, elles visaient uniquement les travailleurs qui n'avaient pas encore atteint les 3 mois d'ancienneté requis le 1.2.2020 (date d'entrée en vigueur de la première mouture).

Un délai de 3 mois aurait en effet suffi pour que tous les travailleurs ayant entamé une activité indépendante juste avant le 1.2.2020 remplissent ensuite la condition « d'ancienneté » de l'activité requise par l'article 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991.

A supposer même que la réglementation n'ait en réalité entendu offrir une solution de secours qu'aux travailleurs (exerçant une activité complémentaire depuis un seul jour) ayant perdu leur travail à partir du confinement du 18.3.2020, il aurait suffi de prévoir une période dérogatoire allant jusqu'au 18.6.2020 pour permettre de les faire accéder définitivement au bénéfice du cumul.

Après le délai de 3 mois, les chômeurs temporaires auraient rempli la condition de durée prévue par le droit commun, soit l'article 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991 (ce qui aurait bien entendu ouvert le débat sur les autres conditions d'indemnisation).

Or, cette mesure a été prolongée à 7 reprises. Si la mesure avait eu pour objet de permettre le cumul d'une activité indépendante accessoire et d'allocations de chômage uniquement aux travailleurs qui avaient déjà entamé leur activité indépendante avant que la pandémie de Covid ne mette la Belgique à l'arrêt, il n'y aurait eu aucun motif de prolonger jusqu'au 30.6.**2022** le bénéfice de cette mesure. Le choix de la prolongation ne peut s'expliquer que par la volonté de l'auteur de la norme d'élargir le bénéfice de l'élargissement temporaire mis en place par l'arrêté royal du 22.6.2020 à de nouveaux bénéficiaires.

Il y a lieu d'adopter une interprétation du texte qui fasse sens, et partant, qui tienne compte de la volonté de l'auteur de la norme, qui n'a pu être que d'étendre le champ des bénéficiaires de la norme.

Pour ces motifs, la Cour considère que les termes « *le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19* » dans la disposition « *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* » doivent se comprendre comme étant « *le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19 depuis le début de l'activité indépendante* ».

Contrairement à ce que soutient l'ONEm, cette interprétation n'est en rien impraticable et ne contrevient pas à l'objectif de simplification et de traitement rapide des demandes poursuivi par le Roi.

Cette interprétation téléologique est au demeurant une simple modalisation de la *ratio legis* de l'article 48 de l'arrêté royal du 25.11.1991 telle que rappelée plus haut.

On rappellera à cet égard que la norme litigieuse a été adoptée dans un contexte où des travailleurs qui ne s'attendaient absolument pas à se retrouver au chômage se sont massivement retrouvés en situation de devoir faire face à une situation anxiogène avec des revenus réduits, et ce pour une durée indéterminable. Les travailleurs qui sont aujourd'hui en litige avec l'ONEm sont ceux qui ont fait preuve de ressource et de courage en cherchant à pallier leur baisse de revenus par une activité indépendante à titre complémentaire, déclarée dans le respect de la loi. Leur permettre de conjuguer allocations de chômage et revenus de leur activité indépendante (moyennant, c'est la caractéristique du régime du chômage temporaire Covid, un exercice préalable très réduit) est conforme à la conception générale qui régit ce type de cumul dans le régime du chômage : éviter la double peine.

S'il a temporairement réduit l'exigence d'une activité de 3 mois en la ramenant à sa plus simple expression, l'arrêté royal du 22.6.2020 a donné une large expression à la volonté de ne pas pénaliser le travailleur qui perd son salaire en le privant de surcroît de son revenu accessoire.

Le caractère d'ordre public de la réglementation n'est pas mis à mal par cette interprétation, qui n'est pas extensive mais téléologique.

En définitive, si le chômeur temporaire a entamé une activité accessoire après avoir bénéficié une première fois des allocations de chômage temporaire suite au COVID-19 et s'il était mis une nouvelle fois en chômage temporaire suite au COVID-19 (nouvelle période d'indemnisation), il pouvait bénéficier des allocations et continuer à exercer cette activité accessoire, pour autant qu'il ait exercé cette activité accessoire dans le

courant des trois mois, calculés de date à date, qui précèdent le premier jour de cette nouvelle période d'indemnisation.

B. En l'espèce

Madame H. a commencé son activité indépendante le 1.7.2020 et a été indemnisée pour la première fois depuis ledit début le 28.10.2020. En application de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22.6.2020 tel qu'il vient d'être interprété, il y a lieu de constater qu'elle pouvait, dans la période qui a débuté le 28.10.2020 (premier jour de chômage temporaire depuis le début de l'activité indépendante) sans qu'elle ne doive satisfaire aux conditions de l'article 48, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25.11.1991, exercer une activité à titre accessoire avec maintien du droit aux allocations, dès lors qu'elle avait déjà exercé cette activité accessoire dans le courant des trois mois, calculés de date à date, qui précédaient le 28.10.2020, soit le premier jour où elle a été mise en chômage temporaire suite au virus COVID-19 depuis le début de l'activité indépendante.

C'est à bon droit que le jugement a rétabli Madame H. dans ses droits.

Considérant l'argumentation qui précède, tous les autres moyens invoqués sont non pertinents pour la solution du litige. Il y a lieu de confirmer le jugement.

L'appel n'est pas fondé.

•
• •

Conformément à l'article 1017 du Code judiciaire, l'ONEm est condamné aux dépens.

PAR CES MOTIFS, et ceux, non contraires des premiers juges,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 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 ;

Vu l'avis oral du ministère public auquel les parties n'ont pas répliqué.

Reçoit l'appel mais le dit non fondé.

Confirme le jugement dont appel.

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, soit la somme de 218,67 € représentant l'indemnité de procédure.

Condamne l'ONEm à la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée par la cour à la somme de 24,00 € (article 4 et 5 de la loi du 19.3.2017 et article 2 de l'arrêté royal d'exécution du 26.4.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

HB, président de chambre,
JP, conseiller social au titre d'employeur,
PL, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de LD, greffier,

JP,

PL,

HB,

LD,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la chambre 2-D de la Cour du travail de Liège, division Liège, à l'Extension Sud du Palais de Justice, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **jeudi 22 juin 2023**, par :

HB, président de chambre,
LD, greffier,

HB,

LD.