

EN CAUSE :

Monsieur R RRN , domicilié à
partie appelante au principal, intimée sur incident, ci-après dénommée « Monsieur R. »,
ayant pour conseil Maître Christine COLLIGNON, avocat à 4540 AMAY, rue Joseph Wauters
19 et ayant comparu par Maître Julie WAGNER,

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, en abrégé ONEm, dont les bureaux sont situés à 1000
BRUXELLES, boulevard de l'Empereur 7, inscrit à la Banque Carrefour des Entreprises sous le
numéro 0206.737.484,
partie intimée au principal, appelante sur incident,
ayant pour conseil Maître Céline HALLUT, avocat à 4031 ANGLEUR, rue Vaudrée 186, et
ayant comparu par Maître Eric THERER.

•
• •

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 17 septembre 2021, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 15 janvier 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Huy, 3^e Chambre (R.G. 20/73/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 16 février 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 17 février 2021 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 17 mars 2021 ;
- l'ordonnance rendue le 17 mars 2021 sur base de l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 17 septembre 2021 ;
- les conclusions d'appel de l'ONEm, remises au greffe de la cour le 12 avril 2021 ;

- les conclusions d'appel de Monsieur R., remises au greffe de la cour le 31 mai 2021 ; son dossier de pièces, remis le 9 septembre 2021.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 17 septembre 2021.

Après la clôture des débats, Monsieur Eric Venturelli, substitut général, a été entendu en son avis oral auquel les parties n'ont pas répliqué.

La cause a été prise en délibéré immédiatement pour qu'un arrêt soit prononcé le 15 octobre 2021.

I. LES FAITS

1

Monsieur R. a introduit une demande d'allocations de chômage le 1^{er} octobre 2014 (formulaire C4, pièce 32 du dossier administratif).

Il a ensuite travaillé comme indépendant entre le 1^{er} juillet 2015 et le 22 mars 2017 (pièce 31 du dossier administratif).

2

A partir du 23 mars 2017, il a bénéficié d'allocations de chômage de manière interrompue.

3

Le 20 mai 2019, Monsieur R. s'est inscrit comme indépendant à titre complémentaire (photographe de presse) (pièce 17 du dossier administratif).

4

Le 16 septembre 2019, l'ONEm a clôturé son rapport d'enquête (pièce 17 du dossier administratif).

Le 15 octobre 2019, Monsieur R. a été entendu par les services de l'ONEm et a déclaré ce qui suit :

« Je suis occupé en tant que correspondant sportif. Pour le précédent journal, je ne devais pas être indépendant. C'est lors de mon changement, donc depuis que je suis occupé pour le journal La Meuse que j'ai dû être repris comme indépendant. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas fait cette déclaration, je ne savais pas que je devais le faire, je pensais que l'ONEm pouvait être au courant de ma situation et qu'il y avait un montant à ne pas dépasser. Je suis occupé une seule fois par semaine (le dimanche). » (pièce 30 du dossier administratif)

5

Le 15 octobre 2019, Monsieur R. a également complété de nouveaux formulaires C1 et C1A, déclarant une activité accessoire. Il a déclaré être inscrit comme indépendant à titre accessoire et exercer une activité de rédaction d' *« articles de foot pour « La Meuse » 1x/dimanche »* (pièces 9 à 12 du dossier administratif).

6

C'est dans ce contexte que l'ONEm a adopté les décisions litigieuses.

6.1

Par la première décision litigieuse du 14 novembre 2019, l'ONEm a décidé de :

- exclure Monsieur R. du bénéfice des allocations de chômage à partir du 20 mai 2019 ;
- récupérer les allocations indûment perçues à partir du 20 mai 2019 ;
- exclure Monsieur R. du droit aux allocations de chômage à partir du 18 novembre 2019 pendant une période de 8 semaines.

Cette décision est motivée comme suit :

« Il ressort des données de la banque carrefour de la sécurité sociale que depuis le 20.05.2019, vous exercez une activité d'indépendant accessoire. Vous n'avez pas renseigné cette activité sur vos documents de contrôle et ne l'avez pas déclaré en nos services.

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 des biens propres. L'activité que vous avez effectuée doit donc être considérée comme un travail au sens de l'article 45.

Lors de l'audition vous déclarez que vous ignoriez que vous deviez déclarer cette activité. Cette information est pourtant disponible auprès de votre organisme de paiement, et il était de votre responsabilité de prendre vos renseignements à ce sujet. Etant donné qu'à partir du 20.05.2019, vous n'étiez pas privé de travail, vous ne pouvez pas bénéficier des allocations pour la période de travail concernée. »

6.2

Par la seconde décision litigieuse du 22 novembre 2019, l'ONEm a décidé d'exclure Monsieur R. du droit aux allocations à partir du 17 octobre 2019.

Cette décision est motivée comme suit :

« Par formulaires C.1 et C.1.A. transmis par votre organisme de paiement à l'ONEm en date du 17.10.2019 vous avez déclaré exercer une activité indépendant complémentaire de « rédacteur d'articles de foot pour le journal La Meuse ».

A l'examen de votre dossier, il apparaît que vous ne pouvez pas bénéficier d'allocations étant donné que vous n'avez pas déjà exercé cette activité durant une période pendant laquelle vous étiez occupé comme travailleur salarié, et ce durant au moins les trois mois précédant la demande d'allocations. De plus, votre demande n'a pas été effectuée dans les délais réglementaires. »

II. LE JUGEMENT DONT APPEL

7

Par jugement du 15 janvier 2021, le tribunal du travail de Liège (division Huy) a dit pour droit ce qui suit :

« Dit le recours de Monsieur R. recevable et très partiellement fondé.

Dit la demande reconventionnelle de l'ONEm recevable et fondée.

Confirme les décisions de l'ONEm des 14 novembre 2019 et 22 novembre 2019 quant au principe de l'exclusion et de la récupération.

Réduit la sanction à un simple avertissement.

Condamne Monsieur R. à rembourser à l'ONEm la somme de 5 550,50 EUR.

Condamne l'ONEm aux dépens (frais de justice) de Monsieur R. liquidés à la somme de 298,37 EUR soit l'indemnité de procédure ainsi qu'à la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée à la somme de 20 EUR (...). »

III. L'APPEL

8

Par requête du 16 février 2021, Monsieur R. a interjeté appel de ce jugement.

A titre principal, il demande l'annulation des décisions litigieuses.

A titre subsidiaire, concernant la décision du 14 novembre 2019, il demande de limiter l'exclusion du droit aux allocations de chômage aux jours prestés et de confirmer le jugement dont appel en ce qu'il a réduit la sanction à un simple avertissement. A titre infiniment subsidiaire, il demande la réduction de la sanction à une exclusion de 4 semaines.

9

L'ONEm demande la confirmation du jugement *a quo* en ce qui concerne l'exclusion et la récupération.

L'ONEm a par ailleurs formé appel incident du jugement. Il demande la réformation du jugement en ce qui concerne la sanction et le rétablissement de l'exclusion de 8 semaines.

IV. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC

10

Aux termes de son avis oral rendu à l'audience du 17 septembre 2021, Monsieur Eric Venturelli, substitut général, a considéré qu'il convenait de déclarer l'appel fondé.

V. LA RECEVABILITE DE L'APPEL

11

Le jugement *a quo* a été notifié par le greffe du tribunal du travail de Liège (division Huy), sur pied de l'article 792, alinéas 2 et 3 du Code judiciaire, par pli judiciaire daté du 20 janvier 2021, remis à la poste à la même date et accusé pour réception en date du 21 janvier 2021 par Monsieur R.

12

L'appel a été introduit par requête déposée au greffe de la cour le 16 février 2021, 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.

13

L'appel principal est donc recevable.

14

Il en va de même de l'appel incident de l'ONEm formé dès ses premières conclusions de 12 avril 2021 conformément au prescrit de l'article 1054 du Code judiciaire est recevable.

VI. LE FONDEMENT DE L'APPEL

6.1 Principes

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).

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

16

Ainsi, l'article 48 de l'arrêté royal autorise, à certaines conditions, l'exercice d'une **activité accessoire**. Cet article est libellé 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 :

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. (...) » (la cour souligne)

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.

17

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**.

17.1

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.

17.2

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, dont l'ampleur est nécessairement inférieure à celle d'une activité accessoire. 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.

Un examen de la jurisprudence¹ permet de constater ce qui suit :

- Dans le cadre d'une décision de *ruling*, l'ONEm a accepté de qualifier d'occasionnelle l'activité indépendante d'un infographiste limitée à 5 fois par mois et dont les revenus s'élevaient à 3 949,92 EUR par an. La position de l'ONEm dans ce dossier a été validée par la cour du travail de Bruxelles² ;
- La jurisprudence a reconnu le caractère occasionnel des activités suivantes :
 - une activité de vente de bijoux sur un marché, à concurrence de 25 ou 26 reprises en deux ans ;
 - la réalisation de deux fresques murales sur une période de deux ans, pour un bénéfice total d'environ 700 EUR ;
 - une activité de testeur de magasin, réalisée durant 32h par an, pour un revenu d'environ 1 000 EUR nets.

17.3

Au sujet de la charge de la preuve du caractère occasionnel de l'activité, la cour partage la position de la doctrine³ qui enseigne ce qui suit :

¹ La cour se réfère au relevé de jurisprudence effectué par M. Simon dans sa contribution pour le *R.P.D.B.* (M. SIMON, « Privation de travail – activités du chômeur », *R.P.D.B., Chômage*, Larcier, 2021, p. 133).

² C. trav. 18 février 2016, R.G. n°2014/AB/793.

³ M. SIMON dans sa contribution pour le *R.P.D.B.* (M. SIMON, « Privation de travail – activités du chômeur », *R.P.D.B., Chômage*, Larcier, 2021, p. 134).

« (...) Le chômeur bénéficiera indirectement de l'article 48, §2. En effet, en vertu de cette disposition, ses déclarations sont présumées exactes concernant l'activité accessoire : dès lors, lorsque le débat porte sur le caractère occasionnel (position du chômeur) ou accessoire (position de l'ONEm) de l'activité litigieuse, la charge de la preuve repose in fine sur l'ONEm (dans son formulaire C1, le chômeur a déclaré qu'il n'exerçait pas d'activité accessoire : son activité est donc présumée ne pas être accessoire). En cas de doute, le tribunal devra donc donner raison au chômeur. »

18

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 prestation⁴.

19

L'article 154 prévoit que peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 26 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

- 1° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1^{er}, 3° ou 4° ou de l'article 71ter, § 2 ;
- 2° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1^{er}, 5°, si, au moment de la réquisition, il effectue une activité visée à l'article 45.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser cinquante-deux semaines.

L'article 157bis prévoit quant à lui que pour les événements visés aux articles 153, 154 et 155, le directeur peut se limiter à donner un avertissement sauf si, dans les deux ans qui précèdent l'événement, il y a eu un événement qui a donné lieu à l'application des articles 153, 154 et 155.

6.2 Application en l'espèce

6.2.1 Exclusion

20

Il n'est pas contesté qu'à partir du 20 mai 2019, Monsieur R. a exercé une activité indépendante accessoire de correspondant sportif pour le journal La Meuse. Il dépose une attestation rédigée par un responsable du journal (pièce 6 de son dossier) et décrivant ses prestations :

⁴ 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.

« Son travail consiste en un reportage sur une rencontre de football club amateur de Huy-Waremme le dimanche (le jour des matches). Cela concerne maximum 30 dimanches (durée du championnat) par an entre septembre et juin. [Monsieur R.] est rémunéré 25 EUR par reportage. Il n'y a pas de date de fin prévue pour cette collaboration. »

21

Il ne ressort d'aucun élément du dossier que Monsieur R. aurait effectué d'autres prestations que celles qui ont motivé la décision litigieuse.

Or, comme rappelé ci-avant, la charge de la preuve appartient en l'espèce à l'ONEm.

C'est donc bien cette seule activité de correspondant sportif qu'il convient d'analyser.

22

Cette activité constitue une activité occasionnelle, malgré son caractère relativement récurrent et prévisible.

Elle occupait Monsieur R. durant 30 dimanches par an. Compte tenu de la nature des reportages à réaliser (compte-rendu d'un match de football amateur), il est clair que l'article devait être rédigé le jour-même pour paraître en ligne ou, au plus tard, dans l'édition imprimée du lendemain.

Par ailleurs, elle engendrait un revenu particulièrement modique, de l'ordre de 750 EUR bruts par an.

23

La cour souligne d'ailleurs que l'ONEm n'a exclu Monsieur R. qu'à partir du 20 mai 2019 alors pourtant qu'il a déclaré dans son audition qu'il exerçait déjà cette activité de correspondant sportif avant cette date, pour un autre journal. C'est donc que l'ONEm reconnaissait le caractère occasionnel de l'activité avant le 20 mai 2019. La seule circonstance que cette activité ait été effectuée sous un statut officiel d'indépendant à partir du 20 mai 2019 ne lui fait pas perdre son caractère occasionnel au sens de la réglementation du chômage.

24

Par conséquent, il convient d'annuler les décisions litigieuses, toutes deux fondées sur une qualification erronée de l'activité de Monsieur R.

6.2.2 Récupération**25**

Comme exposé ci-avant, Monsieur R. doit être exclu du bénéfice des allocations pour les journées litigieuses de prestation et la récupération doit être limitée aux jours travaillés conformément aux dispositions de l'article 169, alinéa 3 de l'arrêté royal.

26

Il résulte des éléments du dossier que, durant la période litigieuse qui s'étendue du 20 mai 2019 au 14 novembre 2019, Monsieur R. a presté 17 jours de travail (tous les dimanches sauf en juillet et en août 2019) :

- 26 mai 2019 ;
- 2, 9, 16, 23 et 30 juin 2019 ;
- 1^{er}, 8, 15, 22 et 29 septembre 2019 ;
- 6, 13, 20 et 27 octobre 2019 ;
- 3 et 10 novembre 2019.

Pour ces jours, Monsieur R. doit être exclu du bénéfice des allocations de chômage et il doit rembourser les allocations corrélatives ainsi perçues indûment.

6.2.3 Sanction**27**

L'intimé n'ayant pas rempli ses cartes de contrôle, la sanction d'exclusion sur la base de l'article 154 de l'arrêté royal est correcte dans son principe.

Compte tenu du peu de jours d'exclusion, du peu d'importance des revenus générés et de l'absence d'antécédents dans le chef de Monsieur R., la cour estime qu'il convient de limiter la sanction à un simple avertissement.

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,

Entendu l'avis oral du ministère public auquel il n'a pas été répliqué.

Déclare l'appel principal recevable et fondé,

Déclare l'appel incident recevable mais non fondé,

Réformant le jugement dont appel,

Annule les décisions de l'ONEm des 14 novembre 2019 et 22 novembre 2019,

Dit pour droit que l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage et la récupération d'indu portent sur les jours suivants :

- 26 mai 2019 ;
- 2, 9, 16, 23 et 30 juin 2019 ;
- 1^{er}, 8, 15, 22 et 29 septembre 2019 ;
- 6, 13, 20 et 27 octobre 2019 ;
- 3 et 10 novembre 2019.

Condamne Monsieur R. à rembourser à l'ONEm les allocations perçues indûment pour les 17 jours déterminés ci-avant,

Réduit la sanction à un simple avertissement,

Condamne l'ONEm aux dépens d'appel, liquidés par la Monsieur R. à la somme de 298,37 EUR ainsi qu'au paiement de la somme de 20 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,
Daniel BLUM, Conseiller social au titre d'employeur,
Philippe LIZIN, Conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de Nadia PIENS, Greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

Le Président

et prononcé, 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 **QUINZE OCTOBRE DEUX MILLE VINGT ET UN**, par :

Ariane FRY, Conseiller faisant fonction de Président,
Assistée de Nadia PIENS, Greffier,

Le Greffier

Le Président