



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2022 /

R.G. Trib. Trav.

21/1098/A

Date du prononcé

21 décembre 2022

Numéro du rôle

2022/AL/322

En cause de :

CM
C/
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2 C

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire définitif

* chômage temporaire en période « corona » – activité indépendante complémentaire débutée en cours de chômage – conditions d'octroi (non) – récupération (oui) – limitation (oui) – obligation d'information et de conseil-non-respect (non) – principe de sécurité juridique et de légitime confiance- non respect (non)
Arrêté royal 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 :

Madame MC

partie appelante, ci-après dénommée « Madame C. »,
ayant comparu par son conseil Maître Jean-Philippe BRUYERE, avocat à 4000 LIEGE, av. Constantin-de-Gerlache 41,

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,
ayant comparu par son conseil Maître Laurence WIGNY, avocat à 4000 LIEGE, rue de Joie 17.

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 16 novembre 2022, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 23 mai 2022 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 6^e Chambre (R.G. 21/1098/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 10 juin 2022 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le 13 juin 2022 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 21 septembre 2022 ;

- l'ordonnance rendue le 21 septembre 2022 sur base de l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 16 novembre 2022 ;
- les conclusions d'appel et conclusions additionnelles d'appel de l'ONEm, remises au greffe de la cour respectivement les 15 septembre 2022 et 4 octobre 2022 ;
- les conclusions de madame C., remises au greffe de la cour le 19 septembre 2022 ; son dossier de pièces, déposé à l'audience du 16 novembre 2022.

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 16 novembre 2022.

Monsieur EV, substitut général, a donné son avis verbalement à l'audience publique du 16 novembre 2022, après la clôture des débats.

Les parties n'y ont pas répliqué.

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

I. LES DEMANDES ORIGINAIRES – LE JUGEMENT DONT APPEL – LES DEMANDES EN APPEL

I.1. Les demandes originales

I.1.1°- La demande principale

La demande originale a été introduite par requête du 16 avril 2021 et est dirigée contre une décision prise par l'ONEm le 9 mars 2021 selon laquelle :

- madame C. est exclue du bénéfice des allocations de chômage à partir du 3 août 2020 sur base des articles 44, 45 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ;
- les allocations indûment perçues sont récupérées.

La décision précise ne plus octroyer d'allocations de chômage à partir du 3 août 2020 dès lors que l'activité indépendante n'est pas compatible avec les conditions fixées par l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Il est reproché à madame C. d'avoir entamé, en cours de chômage, une activité indépendante complémentaire à dater du 3 août 2020.

I.1.2°- La demande reconventionnelle

Par voie de conclusions reçues au greffe du tribunal le 21 février 2022, l'ONEm a introduit une demande reconventionnelle visant à obtenir la condamnation de madame C. à lui rembourser la somme de 2 137,90 EUR.

Cette récupération concerne les mois d'août 2020 (13 allocations perçues) et novembre 2020 (21.5 allocations perçues).

I.2. Le jugement dont appel

Par jugement du 23 mai 2022, le tribunal a dit le recours partiellement fondé. Il a confirmé la décision de l'ONEm sur le fond et sur le principe mais a dit pour droit que la récupération de l'indu devait être limitée au montant brut des revenus perçus par madame C. et a ordonné la réouverture des débats à cette fin.

I.3. Les demandes en appel

I.3.1° - La partie appelante, madame C.

Sur base de sa requête d'appel et du dispositif de ses conclusions prises en appel, madame C. demande à la cour, à titre principal, d'annuler la décision litigieuse de l'ONEm et à titre subsidiaire, de limiter l'indu aux allocations perçues les jours prestés. A titre infiniment subsidiaire, elle demande de limiter l'indu au montant brut des revenus perçus dans le cadre de son activité complémentaire.

Madame C. estime que l'ONEm a méconnu :

- son devoir d'information et de conseil prévu par les articles 3 et 4 de la Charte de l'assuré social dans la mesure où le formulaire C3.2, établi sous la responsabilité de l'ONEm, ne reprenait aucune information concernant l'interdiction d'une activité accessoire ou les conditions de cumul des allocations de chômage temporaire force majeure Corona avec une telle activité ;
- les principes de sécurité juridique et de légitime confiance au regard de l'ensemble des règles dérogatoires complexes et confuses apparaissant des FAQs et des fiches d'information, le tout soutenu par des déclarations politiques tout aussi confuses.

I.3.2° - La partie intimée, l'ONEm

Sur base du dispositif de ses conclusions prises en appel, l'ONEm demande à la cour de statuer ce que de droit quant à la recevabilité de l'appel et de confirmer le jugement dont appel sur base de la motivation qu'il contient et qu'il fait sienne.

Quant à la récupération des allocations de chômage, l'ONEm précise ne pas s'opposer à la limitation de celle-ci pour autant qu'elle soit clairement objectivée et quantifiée au départ de l'indu fixé à la somme de 2 137,90 EUR.

II. LES FAITS

Le 21 mars 2020, madame C. a introduit une demande simplifiée¹ de chômage temporaire à l'ONEm pour obtenir une indemnisation dès le 14 mars 2020.

Le formulaire simplifié utilisé à cette fin mentionne dans son cadre supérieur qu'il est interdit de cumuler les allocations de chômage temporaire avec des indemnités de maladie ou d'invalidité.

La formule qui précède la signature du demandeur mentionne : « *je sais que je suis dans l'obligation de communiquer toute modification par le biais de mon organisme de paiement* ».

Madame C. a entamé une activité en tant qu'indépendante à titre complémentaire à partir du 3 août 2020 dans le domaine de la vente de produits alimentaires HerbaLife. Cette activité n'a pas été déclarée à l'ONEm.

Invitée le 27 janvier 2021 à exposer ses arguments par écrit, madame C a déclaré :

« *je n'étais absolument pas au courant qu'en tant qu'indépendant complémentaire, je n'avais pas droit à la totalité des allocations de chômage. Avant de me lancer, j'ai pris mes renseignements chez Partena, par téléphone (covid) où il m'a simplement été indiqué que la condition pour devenir indépendante complémentaire était d'avoir un contrat de travail de minimum 20h ainsi que les démarches pour m'inscrire.* »

Madame C. estime dans cette note de défense que ses revenus bruts s'élèvent à 1 817,23 EUR et ses revenus nets à 1 565,96 EUR.

L'avertissement-extrait de rôle 2020/2021 a été produit dans le cadre de l'information menée par l'auditorat du travail : le bénéfice brut s'élève à 661,81 EUR et le bénéfice net est négatif de – 310,62 EUR. Le montant imposable globalement est donc nul.

III. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC

Le ministère public conclut à la recevabilité mais au non-fondement de l'appel.

La récupération des allocations de chômage peut être limitée sur base des revenus bruts perçus.

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV.1. La recevabilité de l'appel

L'appel peut être introduit par citation ou par requête contradictoire.

¹ 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, en vigueur au 1^{er} février 2020.

Le délai pour former appel est d'un mois (article 1051, al.1, C. jud.) à dater de la notification du jugement (articles 792 et 704, § 2, C. jud., notification accomplie le jour où le pli judiciaire est présenté au domicile de son destinataire en application de l'article 53bis, C. jud.).

Le jugement dont appel du 23 mai 2022 a été notifié à madame C. par pli judiciaire daté du 30 mai 2022. La preuve de son envoi et de sa réception n'est cependant pas produite au dossier de la procédure.

La requête d'appel a été reçue au greffe de la cour le 10 juin 2022.

L'appel, régulier en la forme et introduit dans le délai légal, est recevable.

IV.2. Le fondement de l'appel

IV.2.1° - Les dispositions applicables

L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose, au titre des conditions d'octroi des allocations, que, pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Selon l'article 45 du même arrêté, pour l'application de l'article 44, est considérée comme travail, notamment, 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 (al. 1^{er}, 1°).

Est également considérée comme travail, toujours selon la même disposition, l'activité effectuée pour un tiers et qui procure au travailleur une rémunération ou un avantage matériel de nature à contribuer à sa subsistance ou à celle de sa famille. Toute activité effectuée pour un tiers est, jusqu'à preuve du contraire, présumée procurer une rémunération ou un avantage matériel (al. 1^{er}, 2°).

Selon le dernier alinéa du même article, une activité n'est considérée comme activité limitée à la gestion normale des biens propres que s'il est satisfait simultanément aux conditions suivantes :

- 1° 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 ;
- 2° l'activité ne permet que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens ;
- 3° de par son ampleur, l'activité ne compromet ni la recherche, ni l'exercice d'un emploi.

L'article 45, alinéa 4, énonce également une série d'activités n'étant pas considérée comme du travail (activité artistique effectuée comme hobby, loisirs, tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, etc.).

L'article 48 de l'arrêté royal permet le cumul d'une activité au sens de l'article 45 exercée à titre accessoire avec la perception des allocations de chômage, sous réserve cependant de leur réduction en application de l'article 130 du même arrêté², aux conditions suivantes :

- que le chômeur en fasse la déclaration lors de sa demande d'allocations ; le travailleur est dispensé de cette condition de déclaration préalable si, à l'égard de la même activité, il satisfaisait déjà à cette condition à l'occasion d'une demande d'allocations antérieure ou, au cours de la période qui a précédé l'installation comme indépendant à titre principal, si le travailleur introduit une demande d'allocations lors de la cessation de cette profession principale ;
- 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 ;
- 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 ;
- qu'il ne s'agisse pas d'une activité « interdite », c'est-à-dire 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 ou qui, en vertu de la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction, ne peut être exercée.

La *ratio legis* de ce texte est de permettre au chômeur qui exerçait une activité accessoire au moment où il travaillait de la conserver au moment où il devient chômeur : puisque cette activité n'empêchait pas l'exercice d'une activité principale, elle ne doit normalement pas constituer un frein à la recherche et à l'acceptation d'un nouvel emploi par le chômeur.

La carte de contrôle du chômeur complet qui exerce une telle activité accessoire ne doit pas être remplie sauf, par application de l'article 48, § 1^{er}, pour les prestations accomplies les samedis et les dimanches³. Elle doit de même l'être pour les prestations accomplies en dehors de l'horaire autorisé, soit en semaine entre 7 et 18 heures.

L'arrêté royal du 22 juin 2020 ⁴ a apporté une dérogation à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage : le chômeur temporaire peut, dans la

² L'arrêté royal du 22 juin 2020 a dérogé comme suit à l'article 130, § 2 : le montant de l'allocation comme chômeur temporaire du chômeur visé à l'article 130, § 1^{er}, n'est pas diminuée dans la période du 1^{er} février 2020 au 31 août 2020 inclus et du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022 inclus.

³ M. SIMON, « Activités du chômeur, récupération des allocations de chômage et responsabilité (ONEm et organismes de paiement) : jurisprudence 2013-2018 » in J. Clesse et H. Mormont (dir), *Actualités et innovations en droit social*, Liège, Anthemis, 2018, coll. Commission Université-Palais, vol. 182, p. 332.

⁴ Arrêté royal du 22 juin 2020 concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation du chômage en raison du virus COVID-19 et visant à modifier les articles 12 et 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus COVID-19 et à modifier l'article

période qui s'étend du 1^{er} février 2020 au 31 août 2020 inclus et du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022 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.

L'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage prévoit que toute somme perçue indûment doit être remboursée.

Toutefois, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, la récupération est limitée aux cent cinquante derniers jours d'indemnisation indue. Cette limitation n'est pas applicable en cas de cumul d'allocations au sens de l'article 27, 4°, ou de cumul d'une allocation au sens de l'article 27, 4°, avec une prestation accordée en vertu d'un autre régime de sécurité sociale.

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, en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Le préambule prévoit :

« (...) »

Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage;

Vu 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; (...)

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

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

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

Qu'une mesure doit également être prévue pour garantir, dans le respect des droits de la défense, la continuité des activités de l'Office National de l'Emploi en ce qui concerne la prise de décisions de refus, d'exclusion et de suspension du droit aux allocations, étant donné que suite aux mesures limitatives actuelles qui empêchent les déplacements non essentiels ou tentent d'éviter les contacts personnels, les procédures existantes ne peuvent plus être respectées ou ne sont plus indiquées;

Que des mesures complémentaires sont actuellement en préparation pour faciliter l'introduction des demandes d'allocations comme chômeur temporaire et que la date d'entrée en vigueur prévue par le Ministre ne ressort pas, pour toutes les mesures, de façon cohérente dans 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;

Que la prise de ces mesures est urgente aux fins d'offrir aux chômeurs concernés la sécurité juridique nécessaire;

Lorsque le chômeur ayant contrevenu aux articles (44 ou 48) prouve qu'il n'a travaillé ou n'a prêté une aide à un travailleur indépendant que certains jours ou pendant certaines périodes, la récupération est limitée à ces jours ou à ces périodes.

Par dérogation aux alinéas précédents, 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.

C'est au chômeur qui soutient être privé de travail qu'il incombe d'en rapporter la preuve⁵.

IV.2.2° - L'application au cas d'espèce

Le défaut de motivation formelle de la décision litigieuse

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs prévoit une obligation de motivation formelle pour toute décision « *de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative* ».

L'article 3 de cette loi précise que « *la motivation exigée consiste en l'indication dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate* ». Cela signifie que la décision ne doit pas mentionner des considérations de fait ou de droit erronées mais l'exigence ne porte pas sur le bien-fondé de l'appréciation qui en découle.

Les avantages de la motivation formelle sont ainsi décrits dans les travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 1991 :

« *A l'administré, la motivation procure la possibilité d'être informé des motifs de l'acte administratif en même temps qu'elle lui permet de pouvoir discuter en toute connaissance de cause avec son auteur, de manière à éventuellement pouvoir 'aménager' la décision. En cas de recours, le requérant informé des motifs d'un acte contesté sera plus à même d'organiser ses moyens. Enfin, elle constitue le gage d'un examen sérieux et impartial de l'affaire.*

Envisagée du côté de l'administration, la motivation a pour effet de rendre les relations avec les administrés plus aisées en permettant à l'autorité d'user de plus de persuasion que de coercition. De plus, elle facilite le contrôle exercé par l'autorité supérieure ou de tutelle sur l'autorité subordonnée ».⁶

Les mêmes travaux préparatoires exposent, dans les termes suivants, le but poursuivi par la proposition de loi :

⁵ H. MORMONT, « La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale », *R.D.S.*, 2013/2, p. 382.

⁶ Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 215-1, pp. 1 et 2.

*« L'auteur de la présente proposition entend poursuivre le but d'introduire dans le système administratif belge une législation autonome visant à ériger en principe général l'obligation de motiver formellement les actes des autorités administratives, obligation qui constitue la contrepartie de ce droit fondamental qu'a l'administré d'être informé des motifs ayant conduit à la décision le concernant ».*⁷

Une obligation de motivation est également contenue dans l'article 13 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social.

Le défaut de motivation entraîne l'annulation de la décision litigieuse et l'obligation pour le juge saisi de se substituer à l'autorité administrative pour statuer sur le droit subjectif du demandeur.

En l'espèce, la cour n'estime pas devoir annuler la décision litigieuse pour défaut de motivation formelle.

Il est fait référence aux articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qui sont effectivement applicables et du fait que l'activité indépendante complémentaire a débuté en cours de chômage.

Les conditions d'octroi des allocations de chômage

Concrètement, à partir du 1^{er} février 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.

Madame C. a bénéficié des allocations de chômage temporaire à partir du 14 mars 2020. Elle débuté son activité indépendante complémentaire le 3 août 2020.

La condition d'octroi imposée par la réglementation applicable n'est pas remplie.

La décision de l'ONEm est donc justifiée et doit être confirmée.

La faute dans le chef de l'ONEm

- *Obligation d'information et de conseil*

L'article 3 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social impose aux institutions de sécurité sociale de fournir à l'assuré social qui en fait la demande écrite toute

⁷ *ibid.*, p. 8.

information utile concernant ses droits et obligations et de communiquer d'initiative à l'assuré social tout complément d'information nécessaire à l'examen de sa demande ou au maintien de ses droits.

En exécution de cette disposition, il est prévu à l'article 2 de l'arrêté royal du 19 décembre 1997 que :

« Les institutions de sécurité sociale fournissent à l'assuré social, dans les matières qui les concernent, les informations utiles à l'octroi ou au maintien de l'assurabilité et à l'octroi de prestations ainsi que les coordonnées des personnes aptes à fournir des renseignements complémentaires. A cette fin, elles rédigent un document, actualisé régulièrement, décrivant les droits et obligations des assurés sociaux figurant dans la législation que l'institution doit appliquer... ».

Aux termes de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les organismes de paiement ont, en exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i) et m) et § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et des articles 3, 4 et 14, alinéa 1^{er}, 6°, de la charte, la mission de conseiller gratuitement le travailleur et de lui fournir toutes les informations utiles concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance contre le chômage.

En vertu de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, 3°, de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991, les informations utiles mentionnées à l'alinéa 1^{er}, 3°, concernent notamment les formalités à respecter par le chômeur concernant l'introduction en temps utile d'un dossier complet, l'inscription comme demandeur d'emploi, la déclaration de la situation personnelle et familiale et le contrôle des périodes de chômage complet.

L'article 26bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage prévoit en son § 1^{er} que pour autant que la réponse à la demande d'information n'incombe pas à l'organisme de paiement en application de l'article 24, l'ONEm a, en exécution des articles 3 et 4 de la Charte et de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i et m et § 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la mission de fournir au travailleur toutes informations utiles, notamment celles visées à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, concernant ses droits et ses devoirs à l'égard de l'assurance chômage. S'il s'agit d'une demande écrite, cette information est fournie dans un délai de quarante-cinq jours en mentionnant le numéro d'identification du travailleur pour la sécurité sociale, si l'Office dispose de celui-ci.

Cette mission incombe à l'Office notamment si le travailleur n'a pas encore fait le choix d'un organisme de paiement, s'il est en litige avec son organisme de paiement ou si la réponse requiert une appréciation du directeur auquel un pouvoir d'appréciation discrétionnaire a été attribué.

A défaut de respecter cette obligation, l'ONEm et / ou l'organisme de paiement peuvent être condamnés au paiement de dommages et intérêts.

L'article 1382 du Code civil précise que tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

En l'espèce, madame C. n'a demandé aucune information auprès de l'ONEm ni auprès de son organisme de paiement mais uniquement auprès de son secrétariat social qui lui a communiqué les conditions pour devenir indépendant à titre complémentaire (à savoir, être sous occupation salariée principale à raison de 20 heures par semaine).

Lorsqu'elle introduit sa demande d'allocations de chômage en mars 2020, il n'est pas question d'une activité indépendante complémentaire et aucun défaut de proactivité dans le chef de l'ONEm ne peut être reproché.

L'entame de l'activité correspond à une modification de la situation de madame C. qui aurait dû faire l'objet d'une déclaration, à tout le moins d'un questionnaire adéquat ce qui aurait permis de constater que madame C. n'était plus dans les conditions requises pour percevoir des allocations de chômage, même très allégées en période de crise sanitaire.

- *Le principe de sécurité juridique et de légitime confiance*

Le principe de sécurité juridique qui a fait l'objet d'une abondante jurisprudence de la Cour de cassation est très généralement exposé en deux propositions, l'une positive, l'autre négative :

- le droit à la sécurité juridique implique que « *le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme une règle fixe de conduite et d'administration et en vertu duquel les services publics sont tenus d'honorer les prévisions justifiées qu'ils ont fait naître dans son chef* » ;
- le droit à la sécurité juridique n'implique pas que « *le contribuable qui a noué avec l'administration un accord faisant naître un régime contraire à des dispositions légales puisse exiger de l'administration l'application d'un tel accord, dès lors que celui-ci n'a pu susciter dans son chef des prévisions justifiées* ». ⁸

La situation sanitaire en mars et encore en août 2020 était inédite.

Madame C. a introduit un recours contre l'ONEm et doit établir l'atteinte au principe qu'elle invoque à l'égard de cette autorité administrative.

Madame C. ne peut donc invoquer la carence du monde politique en général pour établir une faute dans le chef de l'ONEm et un dommage en lien de causalité avec cette faute.

Aucune pièce du dossier ne permet de considérer que l'ONEm a induit madame C. en erreur quant à la possibilité de cumuler son activité indépendante accessoire débutée en août 2020 et ses allocations de chômage perçues depuis mars 2020.

Le principe de base est logiquement contraire à cette possibilité : le droit au chômage est octroyé lorsque le chômeur est privé de travail et de rémunération et ne permet donc pas

⁸ C. PARMENTIER, JLMB, 2020/26, 1211 et s. et les références à la jurisprudence de la Cour de cassation.

d'entamer une activité qui rendrait *de facto* le chômeur indisponible sur le marché du travail.

Les situations dans lesquelles une activité accessoire peut être exercée sont dérogatoires et strictement encadrées.

La crise sanitaire a assoupli certaines règles mais aucune information émanant de l'ONEm ne précise que le chômeur temporaire peut entamer une activité en période de chômage.

Les FAQs et les fiches infos qui sont évoquées dans les écrits de procédure visent toutes la possibilité de continuer à exercer une activité déjà existante, ce qui a toujours été le cas dans le cadre d'un strict contrôle devenu impossible en période de crise sanitaire, ce qui a donc justifié l'assouplissement.

Le formulaire de demande simplifié n'évoque donc pas l'exercice d'une activité accessoire mais rappelle uniquement l'interdiction de cumuler les allocations de chômage temporaire avec des indemnités de maladie et d'invalidité.

Cela ne signifie pas que tout ce qui n'est pas mentionné comme étant interdit est permis (un cumul avec des indemnités de rémunération, d'autres allocations sociales par exemple).

Le formulaire rappelle bien que toute modification dans la situation du chômeur doit être signalée.

Madame C. est à l'origine d'une telle modification dans sa situation et devait donc s'enquérir des règles applicables. Si son activité avait débuté avant le chômage temporaire, elle ne devait pas le signaler ni au moment de la demande parce que le formulaire ne traite pas de ce cas de figure ni plus tard, à défaut, par définition, de modification, et aurait pu cumuler cet exercice avec son chômage dans les conditions assouplies du fait de la crise sanitaire.

La situation de madame C. était tout autre.

La limitation de la récupération des allocations de chômage

L'ONEm admet une telle limitation sur base de la bonne foi de madame C. qui n'est pas mise en cause.

La règle de la limitation de la récupération des allocations de chômage aux 150 dernières allocations perçues ne peut pas trouver à s'appliquer puisque l'indu porte sur moins que 150 allocations de chômage.

La règle de la limitation de la récupération des allocations de chômage aux seuls jours effectivement prestés ne peut pas être retenue en l'espèce à défaut d'éléments objectifs probants produits par madame C., ce qui ne peut être une copie d'un agenda personnel.

La règle de la limitation de la récupération des allocations de chômage au montant brut des revenus dont le chômeur a bénéficié et qui n'étaient pas cumulables avec les allocations de chômage peut par contre trouver à s'appliquer en l'espèce.

Notons qu'en application de l'arrêté royal du 30 mars 2020, l'article 71 de l'arrêté royal chômage ne s'applique pas au chômeur temporaire durant la période litigieuse.

L'extrait de rôle relatif aux revenus de l'année 2020 est produit : madame C. a perçu 661,81 EUR de revenus bruts dans le cadre de son activité indépendante. Ces revenus couvrent la période d'août à décembre 2020 sans que madame C. ne démontre précisément ce qui est imputable au mois d'août et au mois de novembre 2020.

La récupération sera donc limitée à ce montant de 661,81 EUR.

V. LES DEPENS

Madame C. a liquidé ses dépens et l'ONEm demande à la cour de statuer ce que de droit quant aux dépens.

L'enjeu du litige porte sur la somme de 2 137,90 EUR.

Madame C. a liquidé ses dépens d'appel à la somme de 408,10 EUR ce qui correspond au montant de l'indemnité de procédure applicable pour une affaire évaluable en argent de plus de 2 500 EUR.

Le montant indexé à retenir au regard de l'enjeu du litige est de 218,67 EUR.

Le montant de l'indemnité de procédure de première instance était liquidé en termes de conclusions déposées devant le tribunal à la somme de 284,23 EUR.

La clôture des débats date du 25 avril 2022. Le montant à retenir est donc de 153,05 EUR.

Le montant de l'indemnité de procédure doit en effet être indexé, pour les litiges en cours, à la date de la clôture des débats qui précède le prononcé de la décision statuant sur la charge des dépens, nonobstant liquidation ultérieure ou appel de cette décision⁹.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

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

⁹ C. trav. Liège, 05.03.1993, R.R.D., 1993, p. 152 et s. ; « Le coût de la justice », *La charge des dépens et l'indemnité de procédure*, Actes du colloques C.L.J.B.L. et Fac. Dr. U.Lg., 20.02.1998, p. 197.

Entendu l'avis oral du ministère public auquel les parties n'ont pas répliqué,

Dit l'appel recevable mais non fondé,

Confirme le jugement dont appel et en conséquence la décision litigieuse de l'ONEm du 9 mars 2021,

Par l'effet dévolutif de l'appel, limite la récupération des allocations de chômage, en application de l'article 169 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, au montant brut des revenus perçus soit à la somme de 661,81 EUR,

Condamne l'ONEm aux frais et dépens des deux instances réduits par la cour à la somme de 218,67 EUR étant l'indemnité de procédure due pour l'instance d'appel et à la somme de 153,05 EUR étant l'indemnité de procédure due pour la première instance outre les contributions dues au fonds d'aide juridique de deuxième ligne liquidées par la cour à la somme de 20 EUR pour la première instance et à la somme de 22 EUR pour l'instance d'appel (loi du 19 mars 2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

MD, Conseiller faisant fonction de Président,
JME, Conseiller social au titre d'employeur,
MM, Conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de NP, Greffier,

Lesquels signent ci-dessous excepté Monsieur MM, Conseiller social au titre d'ouvrier, qui s'est trouvé dans l'impossibilité de le faire (article 785 du Code judiciaire).

le Greffier

le conseiller social

le Président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre 2-C de la Cour du travail de Liège, division Liège, au Palais de Justice, Annexe Sud du Palais de Justice, Place Saint-Lambert 30 à 4000 Liège, le **21 décembre 2022**, par :

MD, Conseiller faisant fonction de Président,
Assistée de NP, Greffier.

le Greffier

le Président