



Numéro du répertoire <b>2022 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>21/36/A</b>
Date du prononcé <b>11 août 2022</b>
Numéro du rôle <b>2021/AN/133</b>
En cause de :  A C/ OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

**Expédition**

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

# Cour du travail de Liège

## Division Namur

Chambre 6-A siégeant en vacation

# Arrêt

**\*Sécurité sociale – allocations de chômage – conditions d’octroi – privation de travail – activité indépendante accessoire – conditions – récupération – bonne foi; AR 25/11/1991, art. 44, 45 et 48, 71, 154 et 169**

**EN CAUSE :**

**Madame A.**,

partie appelante représentée par Maître

**CONTRE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm)**, BCE 0206.737.484, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,

partie intimée représentée par Maître

•  
• •

**INDICATIONS DE PROCEDURE**

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

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 02 septembre 2021 par le tribunal du travail de Liège, division Namur, 6e Chambre (R.G. 21/36/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour du travail de Liège, division Namur, le 05 octobre 2021 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le jour même, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 16 novembre 2021 ;
- l'avis, conforme à l'article 766 du Code judiciaire, adressé à l'Auditorat général près la Cour du travail de Liège le 05 octobre 2021 ;
- l'ordonnance basée sur l'article 747 du Code judiciaire, rendue le 16 novembre 2021, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 19 avril 2022, notifiée le 17 novembre 2021,
- les conclusions principales de la partie intimée reçues le 06 et le 10 janvier 2022 et celles de la partie appelante reçues le 10 février 2022 ;

- les conclusions de la partie intimée reçues au greffe le 28 mars 2022 ;
- le dossier de pièces de la partie appelante déposé à l'audience du 19 avril 2022.

Les parties ont comparu et été entendues à l'audience publique du 19 avril 2022.

Madame C L, substitut général près la cour du travail de Liège, a donné son avis oral à l'audience publique du 19 avril 2022.

Les parties n'ont pas souhaité répliquer à cet avis et la cause a été prise en délibéré.

### I LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1.

La décision qui ouvre le litige a été adoptée par l'Office national de l'emploi, ci-après l'ONEm, le 17 décembre 2020 à l'égard de madame A. , ci-après madame A.

L'ONEm a décidé :

- d'exclure madame A. du bénéfice des allocations de chômage pour une série de 10 jours du 2 janvier au 12 novembre 2018, puis à partir du 21 février 2020 en raison de l'exercice d'un travail et de l'absence de mention de ce travail sur sa carte de contrôle ;
- d'ordonner la récupération des allocations perçues indûment pour toutes ces journées indemnisées ;
- d'infliger une sanction d'exclusion pour une période de 13 semaines à partir du 21 décembre 2020, en raison de l'exercice d'une activité non renseignée sur les cartes de contrôle ayant permis la perception indue d'allocations.

2.

Par une requête du 15 janvier 2021, madame A. a contesté cette décision et a sollicité d'être rétablie dans le droit aux allocations de chômage. Elle a demandé les intérêts sur les arriérés lui revenant et les dépens.

Par voie de conclusions, l'ONEm a formé une demande reconventionnelle portant sur l'indu qui avait été notifié à madame A. et évalué provisionnellement à 8.991,39 euros.

3.

Par un jugement du 2 septembre 2021, le tribunal du travail a dit les demandes recevables. Il a dit la demande principale partiellement fondée, ramenant la sanction administrative à 4 semaines. Il a déclaré la demande reconventionnelle fondée, à concurrence de 8.991,39

euros. Il a condamné l'ONEm aux dépens de madame A., liquidés à 131,18 euros, et à 20 euros de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Il s'agit du jugement attaqué.

4.

Par son appel, madame A. sollicite qu'il soit fait droit à sa demande originaire, ainsi que les dépens d'appel.

L'ONEm demande pour sa part la confirmation du jugement<sup>1</sup>.

## II LES FAITS

5.

Madame A. est diplômée en stylisme-modélisme. Elle a sollicité et obtenu les allocations de chômage pour la première fois en 2012.

6.

Le 1<sup>er</sup> juin 2015, madame A. a déclaré à l'ONEm l'exercice d'une activité indépendante accessoire décrite comme suit : « J'organise des ateliers de customisation de vêtements et accessoires de mode ».

Elle a déclaré exercer cette activité de manière irrégulière, les vendredis après 18 heures et les dimanches.

7.

Le 21 février 2020, madame A. a déclaré une modification dans la composition de son ménage.

A cette occasion, elle a de nouveau déclaré exercer une activité accessoire, renvoyant à sa précédente déclaration inchangée.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que l'ONEm demande également dans ses conclusions d'appel la confirmation de sa décision dans toutes ses dispositions, alors pourtant qu'elle a été partiellement réformée par le jugement. Dans la mesure où l'ONEm n'expose pas faire d'appel incident et ne se désigne que comme intimé, la cour interprète ces conclusions comme sollicitant la confirmation du jugement plutôt que de la décision administrative. Pour autant que de besoin, comme il sera dit ultérieurement et au regard des circonstances de la cause et notamment de l'absence d'antécédents de madame A., il se justifierait de confirmer le jugement en ce qu'il a ramené à 4 semaines la sanction d'exclusion infligée à madame A.

8.

A partir de mars 2020, une enquête a été ouverte par l'ONEm au sujet de la situation de madame A.

Elle a été entendue le 8 septembre 2020 et a déclaré, notamment et en substance :

- avoir changé d'activité et désormais exercer une activité création et de vente de foulards, via son site internet et sa page Facebook ;
- avoir changé ses codes d'activité auprès de l'UCM ;
- ne pas réaliser elle-même les foulards mais les créer et envoyer le tissu à un atelier de confection qui les fabrique.

9.

Le 17 décembre 2020, l'ONEm a pris la décision attaquée.

10.

Le 24 décembre 2020, madame A. a fait une nouvelle déclaration d'activité indépendante accessoire. Elle a déclaré l'exercer les vendredis après 18 heures et les week-ends. Elle a décrit cette activité comme suit : « J.Made= styliste avec création et vente de foulards ».

### III LA POSITION DES PARTIES

#### La position de madame A.

11.

Madame A. expose détenir un diplôme de stylisme depuis 2003 et avoir été admise au chômage pour la première fois en 2012.

Elle indique avoir déclaré une activité accessoire de stylisme en 2015 et avoir confirmé l'exercice de cette activité en février 2020 à l'occasion d'une nouvelle demande d'allocations, mais sans réelle nécessité s'agissant de la même activité de stylisme. Elle explique en détail comment se déroule son activité de création et de vente de foulards, via internet. Elle considère que l'ONEm distingue de manière abusive les périodes et les activités au sein d'un ensemble unique et cohérent de conseil vestimentaire à sa clientèle.

Dans ces conditions, la décision litigieuse ne serait pas justifiée.

En outre, l'absence de mention de certains achats accomplis entre 7 et 18 heures ne procède que d'une simple inattention, non d'une volonté de fraude ou de dissimulation.

### La position de l'ONEm

12.

L'ONEm expose avoir accompli un contrôle en avril 2020 dont il ressortait que madame A. exerçait une activité accessoire autre que celle déclarée en 2015 et pour laquelle elle n'avait pas noirci sa carte de contrôle.

En effet, l'activité déclarée en 2015 consistant en des ateliers de customisation de vêtements et accessoires de mode, alors que celle constatée en 2020 avait trait à la création et la vente de foulards. Elle a du reste elle-même reconnu que son activité avait évolué et été modifiée.

Par conséquent, cette nouvelle activité était incompatible avec la perception des allocations et devait donner lieu à des mentions sur sa carte de contrôle.

## IV DISCUSSION

### La recevabilité de l'appel

13.

Le jugement a été prononcé le 2 septembre 2021 et notifié le 13 septembre 2021. L'appel introduit par un courrier recommandé du 4 octobre 2021 l'a été dans le délai prescrit par l'article 1051 du Code judiciaire.

Toutes les autres conditions de recevabilité de l'appel de madame A. sont remplies.

14.

L'appel est recevable.

### Le fondement de l'appel

#### *Le droit aux allocations de chômage*

15.

L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce, 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.

16.

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.

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.

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).

17.

L'article 48 de l'arrêté royal permet le cumul d'une activité accessoire non artistique ayant le caractère d'un travail avec la perception des allocations de chômage, sous réserve cependant de leur réduction en application de l'article 130 du même arrêté, 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.

Ce texte vise à 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<sup>2</sup>.

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<sup>er</sup>, pour les prestations accomplies les samedis et les dimanches<sup>3</sup>. Elle doit de même l'être pour les prestations accomplies en dehors de l'horaire autorisé, soit en semaine entre 7 et 18 heures.

Selon le paragraphe 3 du même article 48, le droit aux allocations est refusé, même pour les jours durant lesquels il n'exerce aucune activité, au chômeur dont l'activité, en raison du nombre d'heures de travail ou du montant des revenus, ne présente pas ou ne présente plus le caractère d'une profession accessoire. Pour cette appréciation, il y a lieu d'avoir égard au montant des revenus de cette activité et non aux revenus que le chômeur perçoit pour lui-même<sup>4</sup> ou au revenu annuel net imposable calculé en application de l'article 130, § 2, alinéa 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991<sup>5</sup>.

La décision de refus produit ses effets :

- 1° à partir du jour où l'activité ne présente plus le caractère d'une activité accessoire, s'il n'existait pas encore de carte d'allocations valable accordant le droit aux allocations pour la période prenant cours à partir de la déclaration ou en cas d'absence de déclaration ou de déclaration inexacte ou incomplète;
- 2° à partir du lundi qui suit la remise à la poste du pli par lequel la décision est notifiée au chômeur, dans les autres cas.

---

<sup>2</sup> J.F. Funck et L. Markey, *Droit de la sécurité sociale*, Larcier, 2014, 2<sup>ème</sup> éd., p. 248 ; M. Palumbo, « Le caractère involontaire du chômage : absence de travail, incompatibilité ou complémentarité ? » in J.F. Neven et S. Gilson (coord.), *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Kluwer, 2011 p. 48.

<sup>3</sup> Voy. 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.

<sup>4</sup> Cass., 20 mars 2000, *Pas.*, n° 188.

<sup>5</sup> Cass., 18 janvier 2016, n° S.14.0083.F, *juridat* ; voy. aussi Cass., 18 janvier 2016, n° S.14.0087.F, *juridat* et les concl. de l'av. gén. Génicot.

18.

Enfin, à l'instar de toutes les conditions d'octroi des prestations sociales, c'est au chômeur qui soutient être privé de travail qu'il incombe d'en rapporter la preuve<sup>6</sup>.

19.

En l'espèce, en ce qui concerne les dix journées pour lesquelles madame A. a été exclue en 2018, elle ne conteste pas avoir exercé une activité (essentiellement d'achat de fournitures), en semaine et en journée, sans en faire mention sur sa carte de contrôle.

Partant, indépendamment de la qualification à donner à ces jours d'activité (activité principale ou accessoire, voire occasionnelle), l'exclusion du droit aux allocations est justifiée pour ce qui les concerne.

20.

S'agissant de la période débutant le 21 février 2020, les parties s'opposent sur le point de savoir si l'activité exercée était la même que celle déclarée en 2015 – auquel cas les conditions de l'article 48 de l'arrêté royal pourraient être remplies - ou s'il s'agissait d'une nouvelle activité, ne remplissant par conséquent pas ces conditions et spécialement celles de déclaration préalable à la demande d'allocation et d'antériorité par rapport à la même demande.

A cet égard, la cour relève que les deux activités concernées relèvent effectivement du même secteur de la mode ou du stylisme.

Pour autant, elles présentent des caractéristiques très distinctes. La première est une activité d'animation d'ateliers créatifs collectifs, nécessairement limitée et assez ponctuelle. La seconde est une activité bien plus traditionnelle de vente en ligne, ouverte en permanence via un site internet et une page Facebook, qui ne comporte aucun caractère de fabrication personnelle, puisque cette étape est sous-traitée, et susceptible de générer des revenus bien plus importants (même si tel n'a pas été le cas). La première activité comporte une part d'animation, d'apprentissage, de création et de transmission, la seconde est une simple activité de vente, sans guère d'apport créatif démontré de madame A. (les clients choisissent un modèle de foulard et le ou les tissus dans lesquels ils sont réalisés ; si madame A. invoque qu'elle a un rôle de conseil, il apparaît moindre, facultatif et n'est nullement démontré). La première activité est accomplie avec les vêtements ou accessoires des participants aux ateliers, que ces participants amènent et transforment eux-mêmes avec l'aide ou les conseils de madame A. La seconde activité consiste à vendre à une clientèle des produits issus du stock de madame A. et fabriqués par elle-même ou son sous-traitant.

---

<sup>6</sup> H. Mormont, "La charge de la preuve dans le contentieux judiciaire de la sécurité sociale", *R.D.S.*, 2013/2, p. 382.

En termes de contrôle par l'ONEm, les deux activités sont également bien distinctes et la seule déclaration de la première activité ne permettait pas à l'ONEm d'appréhender la seconde et de vérifier qu'elle remplissait toujours les conditions pour constituer une activité accessoire.

Ces deux activités sont ainsi bien distinctes et la seconde n'est pas la simple continuation de la première.

22.

Dans ces conditions, la cour du travail estime que l'activité déclarée le 21 février 2020 et exercée à tout le moins après cette date ne remplit pas les conditions d'une activité accessoire au sens de l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

23.

C'est partant à juste titre que l'ONEm a refusé l'octroi des allocations de chômage pour la période d'exercice de cette activité,

24.

C'est également à juste titre que l'ONEm a décidé, sur la base de l'article 169, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, de la récupération des prestations indument accordées pour cette période. Par ailleurs, madame A. ne démontre pas, ni même n'allègue, se trouver dans une situation permettant qu'il soit fait obstacle au moins partiellement à la récupération de cet indu.

25.

L'appel, qui repose intégralement sur le point de vue inverse, est non fondé sur ce point.

#### *La sanction d'exclusion*

26.

Selon l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal, pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit compléter à l'encre indélébile sa carte de contrôle conformément aux directives données par l'ONEm et, avant le début d'une activité visée à l'article 45, en faire mention à l'encre indélébile sur sa carte de contrôle.

Selon l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, 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 ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> ou 4<sup>o</sup>.

L'article 157bis du même arrêté prévoit que, sauf en cas de récidive, le directeur peut se limiter à donner un avertissement.

27.

En l'espèce, compte tenu de ce qui a été dit précédemment, le principe de l'application de l'article 154, alinéa 1<sup>er</sup>, précité est justifié. Madame A. a accompli de nombreuses prestations incompatibles avec la perception des allocations de chômage sans en faire mention sur ses cartes de contrôle. Elle a ainsi perçu indûment ces allocations.

28.

Eu égard à la bonne foi de madame A. et à son absence d'antécédents, c'est à juste titre que la sanction d'exclusion a été ramenée à 4 semaines.

29.

L'appel est également non fondé sur ce point.

### Les dépens

30.

Les dépens d'appel sont à la charge de l'ONEm par application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire.

Ils sont réglés au dispositif du présent arrêt. Ils n'incluent pas la somme de 400 euros de droit de mise au rôle en appel, puisqu'une telle somme n'a pas été demandé à madame A. à l'occasion de son appel.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR DU TRAVAIL,**

Statuant après un débat contradictoire et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24 ;

**1.**

Dit l'appel recevable et non fondé ;

Confirme le jugement dans toutes ses dispositions, en ce compris en ce qui concerne les dépens de première instance ;

**2.**

Délaisse à l'Office national de l'emploi ses propres dépens d'appel et le condamne aux dépens d'appel de madame Julie A. , liquidés à **142,12 euros** d'indemnité de procédure, ainsi qu'à la somme de **20 euros** de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

HM, Président,  
PB, Conseiller social au titre d'employeur,  
J-PG, Conseiller social au titre d'ouvrier,  
qui ont entendu les débats de la cause  
et qui signent ci-dessous, assistés de M. FA, Greffier:

Monsieur PB, conseiller social au titre d'employeur, étant dans l'impossibilité de signer l'arrêt au délibéré duquel il a participé, celui-ci est signé, conformément à l'article 785 alinéa 1 du Code judiciaire, par les autres membres du siège qui ont participé au délibéré.

Le Greffier,

Le Conseiller social,

Le Président,

et prononcé en langue française à l'audience publique de la **CHAMBRE 6-A** siégeant en vacation de la Cour du travail de Liège, division Namur, au Palais de Justice de Namur, à 5000 NAMUR, Place du Palais de Justice, 5, le **11 août 2022**,

par M. HM, assisté de M. FA,

qui signent ci-dessous :

Le Greffier,

le Président.