



Numéro de répertoire : 2023/
Date du prononcé : 26/01/2023
Numéro de rôle : 21/561/A Références de l'auditorat : NA/C/2775/2021
Matière : Chômage travailleurs salariés
Type de jugement : Définitif

Expédition délivrée le à Me Reg. Expéd. n° Droits acquités :	Expédition délivrée le à Me Reg. Expéd. n° Droits acquités :
--	--

Tribunal du travail de Liège Division Namur

6ème chambre

Jugement

En cause de :

Monsieur C., inscrit au RN sous le n° xxx, domicilié à xx

partie demanderesse au principal, défenderesse sur reconvention, comparaissant personnellement

Contre :

L'Office National de l'Emploi, en abrégé **ONEm**, établissement public, inscrit à la BCE sous le n° 0206.737.484, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7

première partie défenderesse au principal, demanderesse sur reconvention, comparaissant par Maître

La Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, en abrégé **CAPAC**, institution publique de sécurité sociale, inscrite à la BCE sous le n° 0206.732.536, dont le siège est établi à 1210 Bruxelles, rue de Brabant, 62

seconde partie défenderesse au principal, demanderesse sur reconvention, représentée par Madame

I. Indications de procédure

Vu les pièces du dossier de la procédure, notamment :

- la requête introductive d'instance, rédigée et présentée conformément au prescrit de l'article 704 §2 du Code judiciaire, reçue au greffe le 02-08-2021,
- les convocations adressées aux parties en application de l'article 704 du Code judiciaire,
- les conclusions de l'ONEm, reçues au greffe le 10-02-2022,
- l'ordonnance prise le 17-02-2022 en application de l'article 747 §1er du Code judiciaire, fixant la cause à l'audience du 24-11-2022, afin d'y être plaidée,
- les conclusions de la CAPAC, reçues au greffe le 12-04-2022,
- les conclusions principales de l'ONEm, reçues au greffe le 19-04-2022,
- les conclusions de Monsieur C., reçues au greffe le 21-06-2022,
- les conclusions additionnelles de l'ONEm, reçues au greffe le 12-08-2022,
- les conclusions de synthèse de la CAPAC, reçues au greffe le 04-10-2022,
- l'avis écrit du Ministère Public, communiqué aux parties à l'audience du 24-11-2022,
- les répliques à l'avis écrit de l'Auditeur de la CAPAC, reçues au greffe le 29-11-2022,
- le dossier de l'information réalisée par l'Auditorat du travail,
- les dossiers de pièces des parties,
- les procès-verbaux d'audiences.

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Les parties ont comparu et ont été entendues à l'audience publique du 24-11-2022. Les débats ont été clos. L'auditorat du travail a communiqué un avis écrit aux parties lors de cette audience.

La CAPAC y a répliqué.

La cause a, ensuite, été prise en délibéré.

II. Objet des demandes

a) Demande principale

Le recours est dirigé contre une décision du 12-05-2021 par laquelle l'ONEM :

- exclut Monsieur C. du droit aux allocations, à partir du 10-10-2020 (articles 44, 45 et 71 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) ;
- ordonne la récupération des allocations qu'il a perçues indûment, à partir de cette date (article 169 de l'arrêté royal précité) ;
- limite sa sanction à un avertissement (article 154 de l'arrêté royal précité).

La décision est motivée comme suit :

« L'examen de votre dossier a révélé que vous êtes inscrit comme indépendant à titre complémentaire auprès de l'UCM depuis le 10.10.2020 et à cette date vous aviez bénéficié d'allocations de chômage temporaire pour force majeure corona. Vous avez omis d'en faire la déclaration au sein de nos services, de ce fait les allocations de chômage temporaire que vous avez perçues depuis le 10.10.2020 pourraient être récupérées et vous vous exposez à une sanction pour omission de déclaration obligatoire.

C'est la raison pour laquelle vous avez été invité par courrier du 14.04.2021, à exposer votre version des faits par écrit.

Vous nous avez adressé un mail le 22.04.2021. Vous y déclarez que vous n'avez jamais précédemment été au chômage, on ne vous a pas informé qu'il fallait signaler soi-même les informations. Etant donné la crise Covid, vous ne vous êtes jamais rendu sur place à la CAPAC, vous avez juste envoyé un formulaire.

Pour avoir droit aux allocations de chômage, vous devez être privé de travail et de rémunération.

Est notamment considérée comme un travail, l'activité effectuée pour son propre compte, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres.

Ayant débuté une activité accessoire en cours de chômage temporaire, il vous appartenait d'en faire la déclaration. Par conséquent, n'ayant pas reçu l'autorisation de la part de nos services d'exercer cette activité, vous ne pouvez pas prétendre au bénéfice des allocations depuis le 10.10.2020.

Vous n'êtes, par conséquent, pas privé de travail et de rémunération à partir du 10.10.2020.

Vous n'avez donc pas droit aux allocations à partir du 10.10.2020.

Les allocations perçues indûment en raison d'un manquement à ces obligations doivent être récupérées.

L'ONEM dispose d'un délai de 3 ans pour notifier la récupération des allocations auxquelles le chômeur n'a pas droit. Le délai prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit le trimestre au cours duquel le paiement des allocations indues a été effectué.

Les allocations perçues, à partir du 10.10.2020, doivent dès lors être récupérées.

Par ailleurs, une sanction de minimum 4 semaines et de maximum 13 semaines peut être prononcée lorsque le chômeur a perçu ou pu percevoir indûment des allocations du fait qu'il a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement.

La sanction peut également se limiter à un avertissement, si dans les deux ans qui précèdent, aucun événement n'a donné lieu à l'application d'une sanction administrative dans le cadre de la réglementation du chômage.

En ce qui vous concerne, un avertissement vous est donné, et ce, compte tenu des éléments suivants : compte tenu du contexte particulier de la crise sanitaire. »

b) Demande reconventionnelle

L'ONEM introduit, par conclusions déposées le 10-02-2022, une demande reconventionnelle afin d'obtenir la condamnation de Monsieur C. Alexandre au remboursement de l'indu, soit la somme provisionnelle de **2.674,50 €**, évaluée à **3.500 €**.

III. Recevabilité

La procédure a été introduite par requête réceptionnée par le greffe le 02-08-2021.

Elle est dirigée contre une décision de l'ONEM datée du 12-05-2021.

Le recours de Monsieur C. est recevable pour avoir été introduit dans les forme et délai légaux.

La demande reconventionnelle a été introduite par conclusions reçues au greffe le 10-02-2022.

Elle est recevable pour avoir été introduite dans les forme et délai légaux et devant la juridiction compétente.

La recevabilité, tant de la demande principale que de la demande reconventionnelle, n'a, du reste, pas été contestée.

IV. Faits pertinents

Il ressort des documents et pièces déposés ainsi que des explications fournies à l'audience que :

1. Monsieur C. est ouvrier dans un salon de coiffure à concurrence de 3 jours par semaine.
2. Il va connaître du chômage temporaire pour force majeure CORONA :
 - Du 17-03-2020 à mai 2020 ;
 - De novembre 2020 à avril 2021.
3. Monsieur C. s'est inscrit en qualité d'indépendant complémentaire le 10-10-2020.
4. C'est dans ce cadre qu'interviendra la décision en litige.

V. Discussion

a) Position des parties

Monsieur C. invoque une discrimination :

- d'une part, en ce qu'il serait discriminatoire que tant le chômeur ordinaire que le chômeur temporaire doive satisfaire à la condition de privation de travail et de rémunération pour pouvoir prétendre à ses allocations ;
- d'autre part, en ce que le chômeur temporaire serait traité différemment selon qu'il a ou non exercé son activité dans les trois mois précédant sa mise en chômage temporaire.

Subsidiairement, il sollicite une limitation de la récupération de l'indu en application de l'article 169 de l'arrêté royal portant réglementation chômage. Il sollicite, dans ce cadre, la condamnation à des dommages et intérêts équivalents à l'indu pour absence d'informations dans le chef de l'ONEM et de la CAPAC.

Monsieur C. indique, enfin, qu'il n'a réellement débuté son activité qu'en janvier 2021 (1^{ère} facturation). Il n'a jamais bénéficié d'allocations de chômage et ne connaissait pas la réglementation applicable en cas d'exercice d'une activité accessoire. Son attention n'a pas été attirée à l'époque vu l'utilisation d'un formulaire simplifié.

L'ONEM estime qu'il n'y a pas discrimination. Il estime que l'ONEM n'a pas manqué à son devoir d'information au regard des FAQ accessibles sur le site de l'ONEM. Quant à la limitation de la récupération, l'ONEM estime que Monsieur C. ne démontre pas quand il a réellement débuté son activité. L'inscription en qualité d'indépendant complémentaire entraîne une présomption de l'exercice d'activité. Il ne répond pas aux conditions de non déclaration dans la mesure où il n'a pas débuté son activité avant le 17-03-2020 (date de la première demande d'allocation de chômage temporaire covid). Enfin, Monsieur C. ne démontre pas qu'il était de bonne foi dans la mesure où il n'a pas déclaré son activité.

La CAPAC sollicite d'être mise hors cause. Monsieur C. n'a contacté la CAPAC qu'en date du 22-04-2021. Par ailleurs, la CAPAC estime que si responsabilité il y a, elle doit être partagée avec l'ONEM au regard du manque d'information. Elle souligne des contradictions dans les informations reprises dans RIODOC.

b) Avis de l'auditorat

L'Auditorat est d'avis qu'il faut analyser la condition de l'exercice d'un jour d'activité durant les 3 mois précédant la demande au moment de la demande d'allocation de chômage temporaire de novembre 2020 et non au 17-03-2020. En effet, l'objectif de cette condition est uniquement d'éviter que le travailleur n'entame une activité accessoire durant ou à un moment où il a connaissance du fait qu'il risque de solliciter le bénéfice d'allocations de chômage. A titre subsidiaire, il estime que l'ONEM et la CAPAC ne sont pas exempts de tout reproche en ce qui concerne leur devoir d'information et de conseil, de sorte que la bonne foi de Monsieur C. doit être retenue et qu'il y a lieu de limiter la récupération aux montants bruts perçus.

c) Analyse du Tribunal

Le dispositif légal

1. L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce que :

« Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

L'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce notamment que, pour l'application de l'article 44, est considérée comme travail, l'activité effectuée pour son propre compte, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres.

2. En vertu de l'article 48 de l'arrêté royal précité précise :

« Le chômeur qui exerce à titre accessoire une activité au sens de l'article 45, 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.

(...)

Pour le chômeur complet, il n'est en outre pas accordé d'allocations pour chaque samedi durant lequel il exerce son activité et il est déduit une allocation pour chaque dimanche durant lequel il exerce son activité. »

En outre, l'article 71 précise :

« Pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit:

1° être en possession d'une carte de contrôle dès le premier jour de chômage effectif du mois jusqu'au dernier jour du mois et la conserver par-devers lui;

2° [...]

3° compléter à l'encre indélébile sa carte de contrôle conformément aux directives données par l'Office;

4° avant le début d'une activité visée à l'article 45, en faire mention à l'encre indélébile sur sa carte de contrôle;

5° présenter immédiatement sa carte de contrôle à chaque réquisition par une personne habilitée à cet effet;

6° signer sa carte de contrôle et la remettre à son organisme de paiement.

(...) »

3. Les règles applicables au chômeur « ordinaire » ont été assouplies pour les chômeurs temporaires « COVID ».

Un arrêté royal du 22 juin 2020 met en place certaines mesures d'allègement de ces dispositions. Le rapport au Roi précise, quant à l'objectif de cette réglementation, que :

« 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. »

4. L'arrêté royal susmentionné précise, en son article 1^{er}, que :

« 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 et du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2022¹ 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. »

5. Ainsi que le tribunal de céans, autrement composé, a eu l'occasion de le préciser, cette disposition implique que, pour autant que le chômeur « COVID » ait exercé l'activité accessoire pendant au moins un jour au cours des trois mois précédant sa demande d'allocation, il peut cumuler cette activité sans devoir la déclarer auprès de l'ONEM².

La discrimination

1. Selon Monsieur C. les dispositions précitées engendreraient deux situations discriminatoires :

- d'une part, en ce qu'il serait discriminatoire que tant le chômeur ordinaire que le chômeur temporaire doive satisfaire à la condition de privation de travail et de rémunération pour pouvoir prétendre à ses allocations ;
- d'autre part, en ce que le chômeur temporaire serait traité différemment selon qu'il a ou non exercé son activité dans les trois mois précédant sa mise en chômage temporaire.

2. Le Tribunal se rallie à l'analyse effectuée par le Tribunal du Travail de Liège, Division Namur, autrement composé, dans son jugement du 08-12-2022³ :

« Il apparaît au tribunal qu'il est parfaitement justifié que le chômeur temporaire – tout comme le chômeur complet – doive satisfaire à la condition de privation de travail et de rémunération pour pouvoir prétendre à des allocations de chômage.

Les allocations de chômage constituent en effet un revenu de remplacement.

Prétendre qu'il n'est pas justifié que le droit aux allocations de chômage temporaire ne soit pas ouvert au chômeur qui n'est pas privé d'un travail rémunérateur revient à remettre en cause la notion même de revenu de remplacement.

En effet, par principe, le « chômeur » (à supposer qu'il puisse être qualifié comme tel...) disposant d'un travail et/ou d'un revenu n'a nul besoin de la sécurité sociale...

Le tribunal ne peut donc suivre l'analyse selon laquelle le fait, pour le chômeur temporaire bénéficiant d'un travail et/ou d'une rémunération, d'être privé d'allocations de chômage serait

¹ Le tribunal souligne que l'article 1^{er} a fait l'objet de plusieurs modifications, notamment au sujet de la date de fin de cette période de dérogation.

² T.T. Liège, div. Namur, 22/5/2022, R.G. n° 21/577/A

³ RG n° 21/509/A

discriminatoire, cette situation étant parfaitement justifiée, au regard de la situation de « non-chômage ».

Le dispositif crée-t-il par ailleurs une discrimination entre deux catégories de chômeurs temporaires, à savoir :

- *ceux qui ont déjà exercé une activité complémentaire dans les trois mois précédant la mise en chômage temporaire ;*
- *ceux qui n'exerçaient pas pareille activité (et qui, en conséquence, seraient privés de la possibilité de se lancer comme indépendant complémentaire pendant une période de chômage « COVID) ?*

D'emblée, le tribunal constate que ces deux catégories de chômeurs sont distinctes et traitées distinctement... Il peine donc à percevoir en quoi la réglementation serait discriminatoire...

Par ailleurs, l'analyse formulée en termes de conclusions par Madame F. vise une différence de traitement entre le chômeur ordinaire et le chômeur temporaire.

Or, ces deux catégories sont précisément traitées de manière distinctes, l'arrêté royal du 22 juin 2020 allégeant les conditions d'exercice de l'activité complémentaire du chômeur temporaire. »

3. Le tribunal ne peut donc, comme le sollicite Monsieur C., écarter le dispositif légal existant.

L'application en l'espèce - Exclusion du droit aux allocations de chômage

1. Pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage, il faut notamment être privé de travail par suite de circonstances indépendantes de sa volonté (article 44 de l'A.R. du 25 novembre 1991).

L'article 45 de l'A.R. du 25 novembre 1991 énonce que toute activité exercée pour compte propre est un travail lorsque :

- elle peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services ;
- et qu'elle n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres.

La Cour de cassation rappelle que, dès lors que l'activité est lucrative, elle n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres⁴.

En l'espèce, Monsieur C. a repris la gestion d'un site de vente en ligne pour des extensions capillaires.

Cette activité, exercée à titre accessoire, doit être considérée comme un travail au sens de l'article 45 précité, ce qui n'est pas contesté en l'espèce.

2. Le chômeur qui exerce à titre accessoire une activité au sens de l'article 45 précité pourra toutefois bénéficier d'allocations s'il remplit certaines conditions décrites à l'article 48 de l'A.R. du 25 novembre 1991 ou de l'arrêté royal du 22 juin 2020.

Pour rappel, l'article 1 de l'arrêté royal du 22 juin 2020

« Par dérogation à l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage, le chômeur temporaire peut, dans la période qui s'étend du 1er février 2020 au 31 août 2020 et du 1er octobre 2020 au 31 décembre 2022⁵ inclus, sans

⁴ Cass., 15/5/2018, R.G. n° P.18.0238.N

⁵ Le tribunal souligne que l'article 1^{er} a fait l'objet de plusieurs modifications, notamment au sujet de la date de fin de

qu'il ne doit 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. »

Deux périodes (trois, en réalité, si l'on tient compte de la période « intermédiaire ») sont clairement identifiées dans le cadre de l'article susmentionné :

- la période courant du 01-02-2020 au 31-08-2020 = application du régime dérogatoire
- la période « intermédiaire » courant du 01-09-2020 au 30-09-2020 = non-application du régime dérogatoire;
- la période courant à compter du 01-10-2020 au 31-12-2022 = application du régime dérogatoire.

Monsieur C. est concerné par la 3^{ème} période dans la mesure où il s'est inscrit comme indépendant à titre complémentaire le 10-10-2020.

Il ne doit dès lors pas déclarer son activité accessoire si, durant au moins un jour dans les trois mois qui précède « le premier jour où il a été mis en chômage temporaire suite au virus COVID-19 », il a exercé son activité accessoire.

Dans ce cadre, le Tribunal souligne que :

- Monsieur C. a sollicité le bénéfice des allocations de chômage temporaire COVID à partir de novembre 2020 (la récupération a lieu à partir du 03-11-2020).
- Monsieur C. s'est inscrit auprès de la BCE à compter du 01-10-2020.
L'activité a débuté, à l'estime du Tribunal, à cette date.
L'ONEM reprend également cette date comme début d'activité.

Monsieur C. avait, dès lors, déjà exercé son activité au moins un jour dans les trois mois précédant le premier jour où il a été mis en chômage temporaire (03-11) durant cette période (01-10-2020 au 31-12-2022).

Il était donc dispensé des obligations de déclaration prévues à l'article 48 (arrêté royal du 22 juin 2020).

L'exclusion du bénéfice des allocations de chômage n'est donc pas justifiée.

3. Le Tribunal n'examinera, dès lors, pas la question d'une éventuelle responsabilité de la CAPAC ou de l'ONEM.

En effet, les principes de la responsabilité délictuelle, soit l'article 1382 de l'ancien Code civil, implique une faute et un préjudice en lien causal avec celle-ci.

En l'espèce, Monsieur C. étant en droit de bénéficier des allocations de chômage temporaire COVID, il ne subit aucun préjudice.

VI. Décision du tribunal

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL, statuant contradictoirement à l'égard des parties,**

Sur avis écrit conforme de Madame _____, Substitut de l'Auditeur du travail,

_____ cette période de dérogation.

DIT la demande principale recevable et fondée ;

ANNULE la décision litigieuse ;

DIT de la demande reconventionnelle recevable et non fondée ;

CONDAMNE les parties défenderesses, chacun pour moitié, en application de l'article 1017, alinéa 2 du code judiciaire, à la prise en charge des frais et dépens de la procédure, limités à la somme de **20 €**, représentant la contribution au Fonds Budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (art. 4 et 5 de la loi du 19 mars 2017, instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne), Monsieur C. Alexandre ne pouvant prétendre à l'indemnité de procédure, à défaut d'être représenté par un avocat.

AINSI jugé et signé avant prononciation par la **6ème chambre** du **tribunal du travail de Liège, division Namur**, où siégeaient :

, Juge

, Juge social représentant les employeurs

, Juge social représentant les employés

qui ont assisté aux débats de la cause conformément au prescrit légal, assistés au moment de la signature, de

, Greffier assumé

, Greffier assumé

, Juge social
représentant les
employés

, Juge social
représentant les
employeurs

, Juge

Et prononcé en langue française à l'audience publique du **26/01/2023** de la **6ème chambre** du **tribunal du travail de Liège, division Namur**, par , Juge, assisté de , Greffier assumé, qui signent ci-dessous

, Greffier assumé

, Juge