Numéro du répertoire **2025 /**
Date du prononcé **23 février 2026**
Numéro du rôle **2018/AB/665**
Décision dont appel tribunal du travail francophone de Bruxelles 19 juin 2018 17/3544/A

Expédition

Délivrée à   le € JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire
Définitif
Notification par pli judiciaire (art. 580, 2° et 792 al. 2 et 3 ct C.J.)

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm), BCE 0206.737.484, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,
partie appelante au principal, intimée sur incident,
représentée par Maître D loco Maître C H, avocat à 4031 ANGLEUR

contre

1. **R M DA S E**, RN (NISS), domicilié à
partie intimée au principal, appelante sur incident,
représentée par Maître M G, avocat à 5670 LE MESNIL,

2. **FEDERATION GENERALE DES TRAVAILLEURS DE BELGIQUE (FGTB)**, BCE 0850.795.908, dont les bureaux sont établis à 1060 BRUXELLES, rue de Suède, 45,
partie appelante sur incident, intimée sur incident,
représentée par Maître R L, avocat à 1050 BRUXELLES,

*

* *

I. Antécédents de procédure

Par arrêt du 27 janvier 2025, la Cour a rouvert les débats afin que les parties établissent de nouvelles conclusions et puissent débattre contradictoirement de la légalité de l'article 60 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991.

L'ONEM et M. DA S E ont déposé de nouvelles conclusions.

Les parties ont comparu à l'audience publique du 24 novembre 2025, à laquelle les débats furent repris *ab initio*.

Madame M. MOTQUIN, avocat général, a été entendue en son avis donné à cette audience.

La cause a été prise ensuite en délibéré.

La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

II. Rappel de l'objet du litige

1. Par décision du 30 janvier 2017, l'ONEM :

- exclut M. DA S E à partir du 26 août 2002 du droit aux allocations de chômage comme travailleur ayant charge de famille et lui octroie des allocations de chômage comme travailleur cohabitant (articles 110 et 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) ;
- lui réclame le remboursement des allocations perçues indûment, à savoir la différence entre les montants des taux charge de famille et cohabitant à partir du 1er janvier 2014, soit un montant de 12.562,65 EUR selon la décision C31 prise à la même date;
- l'exclut du droit aux allocations à partir du 6 février 2017 pendant une période de 7 semaines (article 153 de l'arrêté royal précité).

2. Cette décision est motivée comme suit :

> « Le montant journalier de votre allocation est calculé en fonction de votre catégorie familiale (articles 110 à 119).
>
> Sur le formulaire de déclaration Cl du 20.09.1999, vous avez déclaré cohabiter avec votre conjoint qui ne dispose pas de revenus professionnels ou de revenus de remplacement.
>
> Sur la base de cette déclaration, vous avez perçu, à partir du 02.07.1999, des allocations comme travailleur ayant charge de famille.
>
> Vous avez confirmé cette déclaration via les formulaires C1 du 22.01.2001, 25.11.2003, 30.09.2008, 28.03.2011 et 20.03.2013.
>
> Ces déclarations ne correspondent pas à votre situation familiale réelle. Il ressort de la consultation des registres de la population et des données de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale que vous cohabitez avec votre épouse depuis le 23.01.1990 et que celle-ci bénéficie de revenus professionnels depuis le 26.08.2002.
>
> Lors de votre audition en date du 09.01.2016, vous m'avez déclaré que vous aviez fait confiance au préposé de votre organisme de paiement, que vous aviez déclaré que votre épouse travaillait à temps partiel. Le préposé de l'organisme de paiement vous aurait répondu qu'elle était en-dessous du barème et que vous ne deviez pas le déclarer.

Je vous informe que l'ONEM ne peut être tenu d'un éventuel manquement de votre organisme de paiement et que vous êtes responsable de vous assurer que vos déclarations obligatoires soient actées via le formulaire adéquat signé par vos soins.

Par conséquent, à partir du 26.08.2002, vous aviez uniquement droit aux allocations comme travailleur cohabitant (article 110 §3).

(…). »

3. Une demande en révision introduite le 21 février 2017 par le conseil de M. DA S E a été rejetée par l'ONEM le 13 mars 2017, dans les termes suivants :

« Concernant les revenus de votre épouse, vous deviez les déclarer même s'ils étaient en dessous de la limite de 750,90 EUR. En effet, selon l'article 60 de l'arrêté ministériel du 26.11.1991, portant modalités d'application de la règlementation chômage, précise que les revenus du conjoint du travailleur ne sont pas considérés comme revenus professionnels s'il est simultanément satisfait aux conditions suivantes :

1° le travailleur déclare les revenus de son conjoint lors de sa demande d'allocations ou au début de l'exercice de cette activité professionnelle;

2° les revenus proviennent d'un travail salarié;

3° le montant brut de ces revenus ne dépasse pas normalement en moyenne par mois 750,90 EUR et le conjoint ne bénéficie d'aucun revenu de remplacement pour le mois considéré, sauf si celui-ci est octroyé à la suite d'une incapacité de travail ou à la suite de chômage temporaire lors de l'occupation avec un revenu qui, en application de cette disposition, n'est pas considéré comme un revenu professionnel et pour autant que le montant brut de ce revenu de remplacement, augmenté du revenu résultant du travail comme salarié, ne dépasse pas la limite précitée.

En ce qui concerne la récupération et la prescription : l'Onem dispose d'un délai de 3 ans pour ordonner la récupération des allocations auxquelles vous n'avez 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. Etant donné qu'un complément des allocations de l'année 2013 a été payé en 2014, ceux-ci font également l'objet d'une récupération.

Si vous considérez un manquement de l'organisme de paiement, il vous est loisible d'introduire une plainte ou un recours directement auprès de l'organisme de paiement.

Je me permets de vous rappeler que vous avez signé des déclarations sur l'honneur et qu'il vous appartenait de vérifier qu'elles soient complètes et reflètent la réalité de votre situation personnelle. »

4. M. DA S E a contesté cette décision (ainsi que la décision de récupération « C31 » du même jour) par une requête du 28 avril 2017.

III. Le jugement dont appel

5. M. DA S E a demandé au tribunal :

- à titre principal, d'annuler la décision de l'ONEM,
- à titre subsidiaire, que l'indu soit mis à charge de la FGTB et récupéré auprès de cet organisme de paiement,
- à titre plus subsidiaire, que la FGTB soit condamnée à des dommages et intérêts correspondant à l'indu à récupérer à sa charge, soit la somme de 12.562,65€, et que la sanction administrative soit réduite au minimum légal,
- à titre infirment subsidiaire, de lui accorder des termes et délais pour le remboursement du montant mis à sa charge.

6. Par jugement du 19 juin 2018, le tribunal a décidé ce qui suit :

« Déclare la demande recevable et fondée en grande partie;

Réforme dès lors la décision de l'ONEM du 31 janvier 2017 comme suit:

- *Confirme l'exclusion à partir du 26 août 2002;*
- *Dit pour droit qu'il y a lieu de faire application de l'article 17, al. 2 de la Charte de l'assuré social;*
- *En conséquence, décide qu'il n'y a pas lieu de récupérer les allocations indûment perçues à partir du 1er janvier 2014;*
- *Limite la sanction à un avertissement;*

Condamne l'ONEM aux dépens de l'instance, liquidés par Monsieur DA S E à 262,37 € à titre d'indemnité de procédure, et à la somme de 20€ à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. »

IV. L'arrêt de réouverture des débats du 27 janvier 2025

7. Par arrêt du 27 janvier 2025, la cour a considéré :

- que l'appel incident de M. DA S E est recevable au regard de l'article 1054, al. 2 du Code judiciaire,
- que les articles 142 et 144 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'impliquent pas que l'audition devrait être effectuée par le directeur du bureau du chômage, et rejeté le moyen pris de la nullité des décisions de l'ONEM,
- que M. DA S E n'établit pas avoir déclaré au préposé de la FGTB que son épouse travaillait et bénéficiait d'une rémunération,

- qu'il n'établit pas que ce préposé lui aurait indiqué que la rémunération de son épouse ne devait pas être déclarée.

La Cour a en outre rouvert les débats sur la question de la légalité de l'article 60 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991.

V. Les demandes des parties après réouverture des débats

8. L'ONEm demande à la Cour :
- de mettre à néant le jugement dont appel en ce qui concerne la récupération et la sanction d'exclusion,
- de confirmer la récupération des allocations de chômage indûment perçues à partir du 01.01.2014,
- de condamner M. DA S E à rembourser à l'ONEm la somme de 12 562,65 EUR à titre d'allocations indûment perçues,
- de rétablir la sanction de 7 semaines d'exclusion telle que prévue dans la décision administrative du 30.01.2017,
- de confirmer le jugement dont appel pour le surplus,
- de mettre les dépens à charge de la FGTB.

9. La FGTB demande à la Cour :

« Prendre acte que la concluante se réfère à justice en ce qui concerne l'appel principal.

En tout état de cause,

Déclarer l'appel incident de la concluante recevable et fondé,

Par conséquent réformer le jugement entrepris en ce qu'il dit pour droit que la concluante a manqué à son devoir d'information ainsi qu'à son devoir de conseil à l'égard de Monsieur DA S E, à tout le moins à partir du 28 mars 2011. »

10. M. DA S E demande à la Cour :

« Dire l'appel de l'ONEM, si recevable, non fondé ;
Débouter l'ONEM de ses demandes ;
Dire l'appel incident de la FGTB irrecevable et, en toute hypothèse, non fondé ;
En conséquence,

À titre principal,
- *Constater et dire pour droit que l'article 60 de l'arrêté ministériel, singulièrement l'alinéa 2, 1° de cet article qui prévoit comme condition du droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille une exigence de déclaration des revenus du conjoint, est inconstitutionnel au regard de l'article 23 de la Constitution et, à tout le moins, entaché*

d'illégalité ; partant, en écarter l'application conformément à l'article 159 de la Constitution ;

- *Dire pour droit que les décisions contestées de l'ONEM sont nulles ou, à défaut, réformer les décisions contestées de l'ONEM en toutes leurs dispositions ;*
- *Rétablir Monsieur DA S dans ses droits ;*
- *Dès lors, dire pour droit qu'il n'y a pas de paiement indu d'allocations de chômage et qu'aucun indu ou montant quelconque ne doit être récupéré à charge de Monsieur DA S ;*

À titre subsidiaire,

- *Confirmer le jugement a quo en ce qu'il a:*
  - *estimé que l'organisme de paiement FGTB a manqué à son devoir d'information, ainsi qu'à son devoir de conseil à l'égard de Monsieur DA S E, à tout le moins à partir du 28 mars 2011 ;*
  - *dit pour droit qu'il y avait lieu de faire application de l'article 17, alinéa 2 de la Charte de l'assuré social ;*
  - *décidé qu'il n'y avait pas lieu de récupérer les allocations indûment perçues à partir du 1er janvier 2014 ;*
  - *limité la sanction à un avertissement ;*
  - *condamné l'ONEM aux dépens de l'instance, liquidés par Monsieur DA S à 262,37 EUR à titre d'indemnité de procédure, et à la somme de 20,00 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.*
- *Si Votre Cour estimait ne pas être suffisamment informée sur ce point, ordonner avant dire droit une mesure d'instruction, sur pied notamment des articles 877 et 878 du Code judiciaire, en invitant la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale à produire les flux de données disponibles dans la BCSS concernant l'occupation salariée de l'épouse de Monsieur DA S et à confirmer que ces flux sont parvenus à l'ONEM ;*

À titre plus subsidiaire,

- *Dire que l'indu, si existant, doit être mis à la charge de la FGTB et doit être récupéré auprès de la FGTB, comme organisme de paiement.*

À titre encore plus subsidiaire,

- *Tenant compte du délai de prescription, limiter l'indu qui serait mis à charge de Monsieur DA S à 7.335,13 EUR (soit 12.562,65 EUR – 5.227,52 EUR correspondant au montant des allocations de chômage versées au cours de l'année 2013) ;*
- *Condamner la FGTB à des dommages et intérêts correspondant au montant de l'indu qui serait récupéré à charge de Monsieur DA S, majoré des intérêts au taux légal.*

À titre très subsidiaire,

- *Dire pour droit qu'il y a lieu de faire application de l'article 169, alinéa 2 de l'arrêté royal, du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage ;*
- *En conséquence, limiter aux cent cinquante (150) derniers jours la récupération de l'indemnisation indue ;*
- *Accorder des termes et délais à Monsieur DA S, l'autorisant à rembourser de manière échelonnée le montant qui serait mis à sa charge, selon un plan d'apurement qui tienne compte de sa situation financière au moment du prononcé de l'arrêt à intervenir et qui puisse être adapté en fonction de l'évolution de celle-ci ;*

- *Ordonner la réouverture des débats sur ce point ;*
- *Dire pour droit que le montant de l'indu à rembourser ne porte pas intérêt ;*

À titre infiniment subsidiaire,

- *Accorder des termes et délais à Monsieur DA S, l'autorisant à rembourser de manière échelonnée le montant qui serait mis à sa charge, selon un plan d'apurement qui tienne compte de sa situation financière au moment du prononcé de l'arrêt à intervenir et qui puisse être adapté en fonction de l'évolution de celle-ci ;*
- *Ordonner la réouverture des débats sur ce point ;*
- *Dire pour droit que le montant de l'indu à rembourser à l'ONEM ne porte pas intérêt ;*

À titre très infiniment subsidiaire,

- *Accorder à Monsieur DA S de pouvoir rembourser de manière échelonnée le montant mis à sa charge, selon un plan d'apurement sur 60 mois ;*
- *Dire pour droit qu'aucun intérêt sur le montant de l'indu à rembourser à l'ONEM ne porte pas intérêt ; sur ce point, à défaut, suspendre le cours des intérêts certainement depuis le 21 novembre 2019, date à laquelle les plaidoiries étaient initialement fixées.*

En toute hypothèse,

- *conformément à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, condamner l'ONEM et la FGTB solidairement ou in solidum, l'un à défaut de l'autre, au paiement de l'entièreté des frais et dépens d'appel, en ce compris l'indemnité de procédure au sens de l'article 1022 du Code judiciaire,*
  - *à titre principal, liquidée dans le chef du concluant à 497,25 EUR (montant maximum), compte tenu du caractère manifestement déraisonnable de la situation, notamment encore mis en évidence par l'appel incident formé par la FGTB par le biais de ses conclusions d'appel du 2 octobre 2023, obligeant Monsieur DA S a y répondre dans les présentes conclusions, qui sont en principe les dernières de Monsieur DA S selon l'ordonnance de mise en état du 26 janvier 2023 de Votre Cour et au terme d'une mise en état de près de 6 ans ;*
  - *à titre subsidiaire, liquidée dans le chef du concluant à 437,25 EUR (montant de base) ».*

VI. L'examen de la contestation par la cour du travail

Rappel des dispositions constitutionnelles – les conditions de la délégation de pouvoir

11. Aux termes de l'article 33 de la Constitution, « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution*. »

Le pouvoir exécutif appartient au Roi « *tel qu'il est réglé par la Constitution* ».[1]

En vertu des articles 105 et 108 de la Constitution, « *le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même* », et Il « *fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution* ».

Il se déduit de ces dispositions que les compétences sont d'attribution et qu'il appartient en principe au Roi d'exercer lui-même les pouvoirs qui lui sont attribués. [2]

12. Une délégation du pouvoir réglementaire du Roi à un ministre est toutefois admise moyennant le respect d'un certain nombre de conditions. La délégation doit, notamment, se limiter à des mesures secondaires ou accessoires et ne peut pas porter sur l'essentiel de la compétence concernée.[3]

13. La délégation de pouvoir est soumise à une interprétation stricte, voire restrictive :

> « Parce qu'elle excepte à la répartition des attributions telle qu'elle est voulue par l'article 33 de la Constitution et par les textes qui en découlent, la délégation de pouvoir est de stricte interprétation ».[4]

> « En vertu des articles 105 et 108 de la Constitution, « le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » et Il « fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ». Ces dispositions proscrivent la délégation des compétences du Roi à ses ministres. Il est toutefois de jurisprudence constante qu'une telle délégation est envisageable si le texte qui a attribué la compétence l'autorise expressément ou implicitement, si elle ne porte pas sur l'ensemble de la

[1] Article 37 de la Constitution : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution. »
[2] M. Pâques, S. Charlier et J. Hubert, *Droit administratif*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 381, n° 520.
[3] Cass., 4 mai 1920, *Pas*., I, 133. Voir M. Pâques, S. Charlier et J. Hubert, *Droit administratif*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, pp. 384-386, n° 524 et 526, et p. 392, n° 532 ; P. Goffaux, « La délégation de pouvoirs : conditions et formes de son exercice », commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 octobre 2010, *A.P.T.*, 2011/2, p. 126, spéc. p 136-137, n° 8 et p. 140, n° 12 ; R. Ergec, « Le principe de légalité à l'épreuve des principes de bonne administration », note sous Cass., 4 septembre 1995, *R.C.J.B*., 1998, pp. 18-19, n° 15-17 ; D. Renders, *Droit administratif général*, 4ème éd., Larcier, 2022, p. 334 ; S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, 2è éd., Bruxelles, Intersentia, 2021, p. 203 ; A. Mast, J. Dujardin, M. Van Damme, J. Vande Lanotte, *Overzicht van het Belgisch Administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2025, pp. 37-38 ; L. Renders, C., Mertes, V. Schmitz, M. Vanderhelst et J. Gaul, « Le Conseil d'Etat. Chronique de légisprudence 2021 », *R.B.D.C.*, 2022/3, p. 292.
[4] D. Renders, ouvrage cité, p. 335.

> compétence mais sur des mesures secondaires ou accessoires et si l'acte qui opère la délégation fait l'objet d'une publicité le rendant opposable aux tiers. Dans la mesure où la délégation déroge au principe de l'indisponibilité des compétences, ces conditions sont d'interprétation restrictive. »[5]

14. Parce qu'elle est d'interprétation restrictive ou, à tout le moins, de stricte interprétation, la délégation de pouvoir ne peut être que partielle et ne peut concerner que des compétences accessoires ou des mesures d'exécution. « *Il importe que l'objet délégué constitue, non pas le noyau dur de la compétence, mais un accessoire de la compétence* ». Une délégation trop « *générale* » est illégale.[6]

15. Dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 4 septembre 1995[7], l'avocat général J.F. Leclercq écrit : « *Il convient dès lors d'accepter que lorsqu'elle est prévue par un arrêté royal, l'attribution d'un pouvoir réglementaire au ministre peut être admise dès lors qu'elle est limitée et restreinte à des matières mineures ou à des questions de détail*. » Il se réfère notamment aux articles 33, 37 et 159 de la Constitution et au « *principe général du droit selon lequel un juge ne peut appliquer une décision, notamment aussi une norme, qui viole une disposition supérieure ou qui excède les pouvoirs ou compétences qui peuvent être exercés*. »

Les dispositions relatives à l'assurance chômage

16. L'article 7, § 1er*octies*, alinéa 3, 3° de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 *concernant la sécurité sociale des travailleurs* dispose :

> « *Le Roi détermine les conditions et les modalités pour déterminer le montant journalier ou le demi-montant journalier de l'allocation, en tenant notamment compte :*
> *(…)*
> *3° de la composition du ménage du chômeur, pour laquelle une distinction peut être faite selon que le chômeur habite ou non comme isolé et avec ou sans personnes à sa charge, en tenant compte du degré de parenté ou d'alliance, de l'importance du revenu des personnes vivant sous le même toit que le chômeur et des charges que le chômeur a à l'égard des parents ou alliés avec qui il ne vit plus sous le même toit* ».

Cette disposition habilite le Roi à régler les conditions qui déterminent le montant des allocations et à tenir compte d'éléments tels que la composition du ménage du chômeur, l'existence de personnes à charge et les revenus des personnes vivant sous le même toit.

---

[5] M. Pâques, S. Charlier et J. Hubert, *Droit administratif*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 392, n° 532, note 1659.
[6] D. Renders, ouvrage cité, p. 334.
[7] Cass., 4 septembre 1995, *R.C.J.B.*, 1998, p. 5.

Cette disposition vise à tenir compte de l'existence de besoins et charges différents selon la composition du ménage. [8]

17. L'article 7, § 1er*octies* a été inséré dans l'arrêté-loi de 1944 par l'article 35 de la loi du 25 avril 2014, qui visait à doter l'assurance chômage d'une base légale afin qu'elle ne soit plus uniquement ancrée dans un arrêté royal.[9]

Cette modification de l'arrêté-loi est intervenue à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution. Selon l'exposé des motifs, constatant qu' « *à l'heure actuelle, cette matière est entièrement réglée par l'arrêté royal du 25 novembre 1991* »[10], le législateur a estimé que le caractère réglementaire de l'assurance chômage pourrait poser un problème de sécurité juridique « *dès lors que le législateur confie au Roi une mission de réglementation dans des matières que la nouvelle Constitution a explicitement attribuées au législateur, et dont le législateur lui-même doit régler les éléments essentiels.* »[11]

En vue de remédier à cette insécurité juridique, le législateur a voulu « *créer une base légale plus large pour l'assurance chômage* » et « *inscri(re) les principes les plus importants de l'assurance chômage (accès au droit, conditions d'octroi du droit et calcul du montant des allocations) dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944* ».[12]

18. Le législateur a ainsi procédé à « *la reprise des principes de base de l'assurance chômage dans une loi, avec délégation au Roi plus restreinte et encadrée pour ce qui est de son application*. » [13]

Le législateur a accordé au Roi la compétence de définir concrètement les conditions de l'arrêté-loi[14]. Il ne s'agit plus de confier au Roi l'essentiel de la matière mais « *d'un encadrement plus clair de la compétence d'exécution du Roi*. » [15]

Comme l'explique D. Dumont, cette intervention du législateur montre que celui-ci « *a reconnu à cette occasion que "la formulation très ramassée" de l'habilitation pose problème dès lors que celle-ci porte sur une matière "explicitement attribué[e] au législateur" et dont, par conséquent, "le législateur lui-même doit régler les éléments essentiels"* ».[16]

---

[8] C. const, arrêt n° 171/2023 du 14 décembre 2023, B.11.
[9] Loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale.
[10] Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/007, p. 16.
[11] Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/001, pp. 12-13.
[12] Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/007, pp. 16.
[13] Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/001, p. 13.
[14] Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/007, p. 18.
[15] Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/001, p. 14.
[16] D. Dumont, « Que reste-t-il du principe de légalité en droit de la sécurité sociale ? Sécurité sociale et démocratie parlementaire », *Aux sources du droit social : en hommage à Micheline Jamoulle*, D. Dumont et F. Dorssemont (dir.), la Charte, Bruxelles, 2017, p. 146 et *R.D.S.*, 2017/1-2, p. 140.

19. En ce qui concerne l'habilitation au Roi relative à la fixation du montant des allocations qui fait l'objet de l'article 7, § 1er*octies* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les travaux parlementaires précisent :

> « *Cet article définit également le cadre de la compétence d'exécution du Roi pour ce qui est de compléter les conditions et les règles de fixation des jours indemnisables. Il s'agit en particulier des éléments qui déterminent le montant des allocations comme le caractère du chômage (dans le cadre ou en dehors d'un contrat de travail), le calcul sur la base de la durée du travail de l'ex-travailleur, l'impact des activités et du revenu de ces activités effectuées par le chômeur, la base servant à la fixation du montant de l'allocation, la composition du ménage, le passé professionnel du chômeur et l'obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du service de placement régional compétent*. » [17]

20. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette habilitation au Roi, l'article 110 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 détermine trois catégories de bénéficiaires : le travailleur ayant charge de famille (§ 1er), le travailleur isolé (§ 2) et le travailleur cohabitant (§ 3).

Cet article définit comme suit la notion de « travailleur ayant charge de famille » (art. 110, § 1er):

> « *§ 1. Par travailleur ayant charge de famille, il faut entendre le travailleur qui:*
> *1° cohabite avec un conjoint ne disposant ni de revenus professionnels, ni de revenus de remplacement; dans ce cas il n'est pas tenu compte de l'existence éventuelle de revenus d'autres personnes avec lesquelles le travailleur cohabite;*
>
> *(…).* »

21. L'article 110, § 5 de l'arrêté royal contient en outre une délégation au ministre[18] :

> « *§ 5. Le Ministre détermine, après avis du comité de gestion, ce qu'il faut entendre par cohabiter, par revenus professionnels, par revenus de remplacement et par parents d'accueil, et quelles conditions doivent être remplies pour être considéré à charge financièrement*. »

22. Le ministre a mis en œuvre cette délégation par plusieurs dispositions figurant au Chapitre XIV de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, intitulé « *Dispositions prises en exécution des articles 110, 119, 123 et 129 de l'arrêté royal et relatives au montant de l'allocation journalière* » (Section I : « *Notions de cohabitation, revenus professionnels, revenus de remplacement et parents adoptifs* »).

Le ministre a ainsi :
- défini la notion de cohabitation (art. 59, al. 1er et 2) ;
- déterminé les conditions pour être considéré à charge financièrement (art. 59, al. 3) ;

[17] Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3359/007, p. 17.
[18] Il s'agit du ministre qui a la réglementation du chômage dans ses attributions (art. 1er, 1° de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

- défini la notion de « revenus professionnels » (art. 60) ;
- défini la notion de « revenus de remplacement » (art. 61) ;
- défini la notion de « parents d'accueil » (art. 63).

23. Outre les articles 110 et 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 visés dans la décision contestée, l'ONEM se réfère à l'article 60 de l'arrêté ministériel, qui dispose :

> « Par revenus professionnels, il y a lieu d'entendre tous les revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle ainsi que les revenus visés à l'article 46, § 1er et § 2 de l'arrêté royal.
>
> Par dérogation au premier alinéa, les revenus du conjoint ne sont cependant pas considérés comme revenus professionnels pour l'application de l'article 110, § 1er, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal s'il est simultanément satisfait aux conditions suivantes :
>
> 1° le travailleur déclare les revenus de son conjoint lors de sa demande d'allocations ou au début de l'exercice de cette activité professionnelle;
>
> 2° les revenus proviennent d'un travail salarié;
>
> 3° le montant brut de ces revenus n'excède pas normalement en moyenne par mois [569,11 EUR] et le conjoint ne bénéficie d'aucun revenu de remplacement pour le mois considéré, sauf si celui-ci est octroyé à la suite d'une incapacité de travail ou à la suite de chômage temporaire lors de l'occupation avec un revenu qui, en application de cette disposition, n'est pas considéré comme un revenu professionnel et pour autant que le montant brut de ce revenu de remplacement, augmenté du revenu résultant du travail comme salarié, ne dépasse pas la limite précitée. »

24. Seule la première des trois conditions de l'article 60, alinéa 2 de l'arrêté ministériel pose problème en l'espèce, à savoir celle relative à la déclaration des revenus du conjoint (article 60, al. 2, 1°). L'ONEM ne conteste pas que les revenus de l'activité salariée de l'épouse de M. DA S n'atteignaient pas le plafond prévu à l'article 60, al. 2, 3°.

Examen de la légalité de l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991

25. En l'espèce, la délégation conférée au ministre par l'article 110, § 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne saurait être comprise comme autorisant le ministre à adopter des dispositions dont la portée dépasserait le cadre de mesures secondaires ou accessoires. De-même, l'article 7,

§ 1er*octies* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne saurait s'interpréter comme habilitant le Roi à déroger aux dispositions constitutionnelles qui encadrent l'exercice du pouvoir exécutif.[19]

26. Compte tenu de la rédaction de l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel, il apparaît que la manière dont le ministre a mis en œuvre la délégation contenue à l'article 110, § 5 de l'arrêté royal revient en substance à ériger une exigence de déclaration des revenus du conjoint en nouvelle condition du droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille pour les travailleurs dont le conjoint perçoit des revenus professionnels inférieurs au plafond prévu à l'article 60, al. 2, 3°.

En raison du caractère cumulatif des conditions posées à l'article 60, al. 2 de l'arrêté ministériel[20], cette exigence de déclaration telle qu'elle est conçue ici empêche le chômeur qui aurait omis de faire cette déclaration de faire valoir que les revenus de son conjoint ne dépassent pas le plafond et n'ont en réalité pas d'incidence en tant que tels sur le droit aux allocations ou sur le montant de celles-ci.

Le non-respect de cette condition purement formelle empêche ainsi le chômeur d'établir que les conditions de fond sont remplies pour bénéficier du taux correspondant à sa situation familiale.

Rappelons que l'ONEM ne conteste pas que les revenus de l'épouse de M. DA S E n'atteignaient pas le plafond prévu à l'article 60, al. 2, 3°. Le jugement entrepris le relève également et reconnait, au vu des fiches de paie produites, que les revenus de son épouse pendant toute la période litigieuse (à partir de 2002) n'ont pas dépassé le seuil fixé par l'arrêté ministériel.

27. L'imposition de cette déclaration comme condition du droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille ne se limite pas à un élément accessoire ou secondaire mais règle un élément essentiel du droit aux allocations. Cette condition détermine en effet de façon substantielle le taux et donc le montant de l'allocation de chômage et, par conséquent, le caractère adéquat ou non de l'allocation par rapport aux revenus et aux charges du ménage et à la situation familiale du bénéficiaire. Elle détermine ainsi la capacité de l'allocation à atteindre la finalité d'indemnisation de l'assurance chômage, réalisée ici par l'octroi d'un taux préférentiel au travailleur ayant charge de famille dont le conjoint perçoit des revenus professionnels ne dépassant pas le plafond.

28. En ce qu'il prévoit qu'à défaut de déclaration préalable des revenus du conjoint, le chômeur ne peut bénéficier des allocations comme travailleur ayant charge de famille, même s'il établit que les revenus de son conjoint sont inférieurs au plafond applicable, l'arrêté ministériel règle un élément déterminant du montant de l'allocation. Un tel élément ne saurait être considéré

[19] En ce sens, à propos du principe de légalité contenu à l'article 191 de la Constitution : Cass., 25 mars 2002, *J.T.T.*, 2002, p. 440. Voir aussi C. const., arrêt n° 171/2023 du 14 décembre 2023, B.3. : « *Lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage compatible avec la Constitution*. »

[20] Voir Cass., 6 octobre 2025, *J.T.T.*, 2025, p. 480.

comme secondaire ou accessoire au regard de la compétence conférée au Roi en cette matière par l'article 7, § 1er octies, alinéa 3, 3°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, compétence que le Roi a exercée au Titre II, Chapitre IV, Section 2 (« Montant de l'allocation journalière », articles 110 à 119) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

29. Cette condition présente en outre un caractère disproportionné par rapport aux conséquences généralement attachées à une omission de déclaration[21]. L'application de l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel a en effet pour conséquence que M. DA S E se voit exclu irrémédiablement du droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille pendant la période litigieuse pour avoir omis de déclarer un événement qui, s'il avait été déclaré, n'aurait pas eu d'incidence sur le droit aux allocations ou le montant de celles-ci.

En cela, l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel entraîne des conséquences qui vont au-delà des nécessités du contrôle et portent atteinte de façon disproportionnée au droit à la sécurité sociale garanti par l'article 23 de la Constitution.

Pour cette raison également, l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel dépasse le cadre des mesures accessoires ou secondaires que le ministre pouvait adopter.

30. Dès lors qu'il dépasse le cadre des mesures accessoires ou d'exécution que l'article 110, § 5, de l'arrêté royal permet de déléguer au ministre, l'article 60, alinéa 2, 1°, de l'arrêté ministériel empiète sur le pouvoir réglementaire attribué au Roi par l'article 7, § 1er*octies*, alinéa 3, 3°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Conclusion : écartement de l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel

31. Il résulte de ce qui précède que l'article 60, al. 2, 1° de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 est illégal. Conformément à l'article 159 de la Constitution, il y a lieu d'en écarter l'application.

32. Cet écartement a une portée limitée : l'exécution de cette disposition est écartée non pas en ce qu'elle impose une obligation de déclarer les revenus du conjoint, mais uniquement en ce qu'elle érige cette déclaration en condition indérogeable du droit aux allocations comme travailleur ayant charge de famille et empêche ainsi le chômeur qui a omis de faire cette déclaration d'invoquer que le montant des revenus de son conjoint était inférieur au plafond.

Cette obligation de déclaration n'est donc pas écartée en tant que telle.

33. Les autres conditions de l'article 60 de l'arrêté ministériel étant réunies, M. DA S E doit être rétabli dans son droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille depuis le 26 août 2002. Il ne doit pas rembourser les allocations que la décision de l'ONEM lui réclame.

[21] Voir article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

34. L'obligation de déclarer les revenus du conjoint n'étant pas écartée en tant que telle, la sanction administrative est justifiée dans son principe, M. DA S E n'ayant pas déclaré que son épouse percevait des revenus alors qu'il était tenu de le faire.

Etant donné que le montant des revenus de son épouse ne faisait pas, en soi, obstacle au maintien des allocations comme travailleur ayant charge de famille, M. DA S E n'avait aucun intérêt à ne pas les déclarer, et l'absence de déclaration n'a pu causer aucun préjudice à l'assurance chômage. Ceci justifie que l'exclusion initiale de 7 semaines soit remplacée par un simple avertissement, ainsi que l'a décidé le tribunal.

35. Pour les motifs qui précèdent et qui se substituent à ceux du jugement,

- l'appel principal de l'ONEM est non fondé,
- l'appel incident de M. DA S E est fondé sauf en ce qui concerne la sanction administrative (avertissement),
- compte tenu de ce qui a été dit dans l'arrêt du 27 janvier 2025, l'appel incident de la FGTB est déclaré fondé, la FGTB n'ayant pas manqué à ses devoirs d'information et de conseil.

PAR CES MOTIFS,
LA COUR DU TRAVAIL, statuant après un débat contradictoire,

Sur avis non conforme du ministère public,

1.
Déclare l'appel principal de l'ONEM non fondé,

2.
Déclare l'appel incident de M. DA S E partiellement fondé,

3.
Dit pour droit que M. DA S E doit être rétabli dans son droit aux allocations en tant que travailleur ayant charge de famille depuis le 26 août 2002,

4.
Déclare l'appel incident de la FGTB fondé et dit qu'elle n'a pas manqué à ses devoirs d'information et de conseil,

5.
Réforme dans cette mesure le jugement entrepris et le confirme pour le surplus,

6.

Condamne l'ONEM aux dépens d'appel, fixés comme suit :

- indemnité de procédure due à M. DA S E : 457,59 € (montant de base),
- contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de 2ème ligne : 20,00 €.

Cet arrêt est rendu et signé par :

J. M, président de chambre,
L. V, conseiller social au titre d'employeur,

O. R, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de A. DE C, greffier - chef de service

A. DE C, O. R, L. V, J. M,

et prononcé, à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 23 février 2026, où étaient présents :

J. M, président de chambre,
A. DE C, greffier - chef de service

A. DE C J. M