



N° d'ordre

### Expédition

Délivrée à  
Pour la partie

le  
€  
JGR

Numéro du répertoire

**2023 /**

R.G. Trib. Trav.

**21/267/A**

Date du prononcé

**12 octobre 2023**

Numéro du rôle

**2022/AL/503**

En cause de :

D D  
C/  
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

CHAMBRE 2-A

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Arrêt contradictoire

\* Sécurité sociale – chômage – activité indépendante requalifiée  
de complémentaire – effet sur les allocations de chômage Covid

**EN CAUSE :**

**Monsieur D D**, RRN, domicilié à  
ci-après M. D, partie appelante au principal, intimée sur incident,  
comparaissant par madame M T, déléguée syndicale (CSC Verviers), porteuse de procuration

**CONTRE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, en abrégé ONEm, inscrit à la BCE sous le n° 0206.737.484,  
dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Boulevard de l'Empereur, 7,  
partie intimée au principal, appelante sur incident,  
comparaissant par Me M H qui substitue Maître F L, avocat à 4800 VERVIERS

•  
• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture  
des débats le 26 juin 2023, notamment :

- le jugement attaqué, rendu le 17 octobre 2022 par le tribunal du travail de Liège,  
division Verviers, 1ère chambre (R.G. 21/267/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, reçue au greffe de la Cour le 8 novembre  
2022 et notifiée à l'intimée le 9 novembre 2022 par pli judiciaire ;
- le dossier de la procédure du tribunal du travail de Liège, division Verviers, reçu au  
greffe de la Cour le 22 novembre 2022;

- l'ordonnance de fixation prise sur base de l'article 747 du Code judiciaire le 21 décembre 2022 et notifiée aux parties le 26 décembre 2022, fixant la cause à l'audience publique de la chambre 2-A du 26 juin 2023 ;

- les conclusions d'appel de l'intimée remises au greffe de la Cour le 19 janvier 2023;

- les conclusions et le dossier de pièces de l'appelante remis au greffe de la Cour le 21 février 2023 ;

- les conclusions de synthèse de l'intimée remises au greffe de la Cour le 20 mars 2023 ;

Entendu les parties en leurs explications à l'audience publique du 26 juin 2023.

Entendu, après la clôture des débats, l'avis oral du ministère public donné en langue française par Monsieur M S, substitut général délégué, auquel la partie appelante a répliqué.

•

• •

## **I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

M. D. est né le 1961 dans une famille de boulangers : son père était boulanger et un de ses frères était boulanger. Il a pour sa part choisi une autre orientation professionnelle, mais a créé une SPRL active dans la boulangerie avec son frère en 1993 et cette société a repris l'exploitation de la boulangerie paternelle lorsque son père a pris sa pension en 1996. Sans surprise, c'est le frère boulanger qui s'occupait de la production et du quotidien et M. D. était chargé des aspects administratifs.

M. D. était salarié et s'est affilié comme indépendant à titre complémentaire et expose dans une lettre du 21 février 2021 adressée à l'ONEm que son activité se limitait à gérer les recettes et les paiements, et rédiger les factures. Ce travail était réalisé en s'appuyant sur un secrétariat social et un bureau comptable, et ne l'occupait partant qu'une vingtaine d'heures par mois, les soirs et le week-end.

Il indique également n'avoir perçu pour ce faire qu'un petit salaire quelques mois en raison de la situation financière catastrophique de la société. Il a ensuite travaillé gratuitement.

En 1999, le frère boulanger a dû arrêter ses activités pour des raisons de santé (allergie à la farine) et M. D. est devenu gérant unique de la société qui exploitait la boulangerie, mais c'est un autre frère qui a repris la gestion quotidienne de la boulangerie.

M. D. a été licencié en 2010. Il a vécu en Russie (pays d'origine de son épouse) de 2010 à 2013. De retour en Belgique, il n'a pas fait appel à l'assurance chômage à laquelle il pensait ne pas avoir droit.

M. D. s'est finalement établi comme travailleur indépendant à titre principal en 2018-2019, avec un numéro de TVA. Il était actif dans le domaine de la location de personnel.

Il a retrouvé un emploi salarié comme technico-commercial le 4 novembre 2019 et est redevenu indépendant à titre complémentaire à cette date, tout en gardant son numéro de TVA dans l'idée que cela pourrait toujours être utile à l'avenir.

En réalité, M. D. n'a pas signalé à sa caisse d'assurance sociale qu'il entendait redevenir indépendant à titre complémentaire. Il est donc resté inscrit comme travailleur indépendant à titre principal.

La pandémie de Covid a ensuite amené l'employeur de M. D. à le placer en chômage temporaire, et il a bénéficié d'allocations de chômage pour la première fois de sa vie à presque 60 ans.

Par sa décision du 19 mars 2021, l'ONEm a décidé :

- D'exclure M. D. du bénéfice des allocations à partir du 23 mars 2020
- De récupérer les allocations perçues indument à partir du 23 mars 2020 pour un montant total de 12.129,66€, ensuite majoré de 638,40€
- De l'exclure du droit aux allocations à partir du 22 mars 2021 pendant une période de 4 semaines.

Cette décision reposait sur la circonstance que, tout en bénéficiant des allocations pour les heures de chômage temporaire, il avait effectué à partir du 23 mars 2020 une activité d'indépendant à titre principal. Il lui était reproché d'être gérant unique d'une boulangerie employant plusieurs travailleurs et d'exploiter en personne physique une entreprise donnant des conseils de gestion, mais aussi d'être associé actif de la CAS (*sic*).

Par une requête du 7 mai 2021, M. D. a contesté cette décision devant le Tribunal du travail de Liège, division Verviers. Il demandait d'annuler la décision en toutes ses dispositions. Il a ensuite ajouté qu'il postulait, à titre subsidiaire, la limitation de la récupération aux 150 derniers jours d'indemnisation.

L'ONEm a pour sa part formé une demande de titre exécutoire pour 12.768,06€.

La société a fait faillite le 29 juillet 2022.

Par son jugement du 17 octobre 2022, le Tribunal a dit le recours de M. D. partiellement fondé. Il a confirmé la décision administrative du 19 mars 2021 quant au principe de l'exclusion et de la récupération mais a limité la récupération aux 150 dernières allocations versées et remplacé la sanction par un simple avertissement. Il a enfin condamné l'ONEm aux dépens.

M. D. a interjeté appel de ce jugement par une requête du 8 novembre 2022.

Dès ses premières conclusions, l'ONEm a formé un appel incident portant sur la limitation de la récupération et de la sanction.

## **II. OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES**

M. D. demande à titre principal l'annulation de la décision de l'ONEm en toutes ses dispositions et à titre subsidiaire la confirmation du jugement.

L'ONEm demande de confirmer le jugement entrepris pour ce qui concerne le principe d'exclusion et de récupération mais de condamner M. D. à rembourser la somme de 12.768,06€, de rétablir la sanction de 4 semaines d'exclusion et partant de confirmer sa décision dans toutes ses dispositions. Il demande de statuer ce que de droit quant aux dépens.

## **III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC**

Au regard du chiffre d'affaires de la société dont M. D. était gérant unique et du personnel employé, Monsieur le substitut général estime que M. D. ne rapporte pas la preuve que son activité était à titre complémentaire plutôt qu'à titre principal. Il estime de même que la

preuve de la bonne foi n'est pas rapportée, et que dès lors il n'est pas possible de limiter l'indu. Il estime qu'il y a lieu de rétablir la décision administrative originelle.

#### **IV. LA DECISION DE LA COUR**

##### **IV. 1. Recevabilité des appels**

Le jugement du 17 octobre 2022 a été notifié par pli judiciaire expédié le 20 octobre 2022. L'appel principal du 8 novembre 2022 a été introduit dans le délai légal. Les autres conditions de recevabilité sont réunies. L'appel est recevable. Il en va de même de l'appel incident, formé dans les premières conclusions de l'ONEm.

##### **IV.2. Fondement**

###### *Position du problème*

Résoudre le présent litige suppose de travailler par étapes.

Il est de jurisprudence constante<sup>1</sup> que l'exercice du mandat d'administrateur d'une société commerciale constitue une activité effectuée pour son propre compte au sens de l'article 45, alinéa 1er, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. La circonstance qu'elle ne procure pas de revenus ne suffit pas à exclure que pareille activité soit exercée dans un but lucratif.

La première question à résoudre est de déterminer si l'activité indépendante de M. D. est véritablement accessoire comme il le soutient ou si elle constitue en réalité une activité principale.

Si l'activité indépendante de M. D. était bel et bien une activité principale, elle serait purement et simplement incompatible avec le bénéfice d'allocations de chômage en raison des articles 44 et 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Si par contre, il devait s'avérer que son activité indépendante s'est bien exercée à titre complémentaire comme il le soutient, des mécanismes dérogatoires pourraient trouver à

---

<sup>1</sup> Cass., 12 décembre 2016, Cass., 3 janvier 2005, Cass., 18 juin 2001, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)

s'appliquer. On pense au premier chef à l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991<sup>2</sup>, mais il conviendrait également d'examiner si la circonstance que M. D. a bénéficié d'allocations de chômage temporaires Covid plutôt que d'allocations classiques n'a pas une incidence sur le litige.

*Portée réelle de l'activité indépendante de M. D.*

M. D. estime que quel que soit son statut administratif, il était dans les faits indépendant à titre complémentaire à dater de la reprise de son travail salarié le 4 novembre 2019.

L'ONEm relève qu'il est inscrit comme indépendant à titre principal et soutient que, en tout état de cause, l'activité de M. D. ne présentait pas un caractère accessoire, de telle sorte qu'il ne peut prétendre à la dérogation prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 22 juin 2020. La motivation de la décision administrative litigieuse lui reprochait :

- d'être gérant unique d'une boulangerie employant plusieurs travailleurs
- d'exploiter en personne physique une entreprise donnant des conseils de gestion,
- d'être associé actif de la CAS (la Cour ignorant ce que cet acronyme représente).

M. D. a indiqué que sa seule activité indépendante lors de sa demande de chômage était la gérance de la société qui exploite une boulangerie et l'ONEm n'apporte pas d'éléments permettant de penser qu'une autre activité (conseils de gestion ou CAS) était en cours. Les conclusions de l'Office ne se réfèrent d'ailleurs qu'à son activité dans la société qui exploite la boulangerie.

M. D. était devenu indépendant à titre principal en 2018 dans le cadre d'une activité qu'il a abandonnée lorsqu'il est redevenu salarié le 4 novembre 2019.

M. D. a bénéficié d'allocations de chômage à dater de mars 2020.

Les avertissements-extraits de rôle de M. D. et son épouse renseignent ce qui suit (au titre de revenus professionnels imposables globalement avant quotient conjugal) :

---

<sup>2</sup> Cette disposition permet au chômeur d'exercer une activité accessoire qui ne porte pas préjudice à sa disponibilité sur le marché du travail moyennant la réunion de 4 conditions, dont la première est une déclaration lors de la demande d'allocations. C'est sur le chômeur que repose la charge de la preuve de la réunion de ces conditions, même si l'ONEm doit veiller à demander au chômeur les documents utiles pour rapporter la preuve requise.

- Revenus 2019, exercice 2020 : 4.118,86 € de revenus salariés et 58.191,63 € de revenus en qualité d'indépendant
- Revenus 2020, exercice 2021 : 23.136,66 € de revenus salariés, 15.476,15 € d'allocations de chômage et 5.535,39 € de revenus en qualité d'indépendant (il ressort des factures déposées par M. D. que 10 jours de travail free-lance accomplis en 2019 pour une grande entreprise lui ont rapporté 5.360 € bruts, soit la majeure part de ses revenus indépendants)

Quant à la société initialement créée avec son frère pour gérer une boulangerie, le compte de résultats de l'année 2020 révèle un chiffre d'affaires de 137.963 € dont 107.797 € sont consacrés aux rémunérations et charges sociales (contre 132.965 € pour 107.598 € de rémunérations et charges sociales en 2019). Le bilan social renseigne 4,1 équivalents temps plein.

M. D. est crédible lorsqu'il explique que le quotidien était géré par un autre de ses frères et qu'il s'occupait uniquement des aspects administratifs en faisant la courroie de transmission vers le comptable et le secrétariat social qui l'épaulaient. Il cite un chiffre d'une vingtaine d'heures par mois, qui est plausible compte tenu des tâches qui lui incombent, et peut parfaitement être réalisé le soir et le week-end. Il en va d'autant plus ainsi que ces tâches ont dû prendre un caractère routinier au fil du temps puisqu'il les a exercées près de 30 ans.

M. D. a exercé la gestion de la société lorsqu'il avait un emploi salarié jusqu'en 2010 et à partir de novembre 2019. Il est même parvenu à la faire à distance alors qu'il habitait en Russie, bien avant que la pandémie de Covid ne fasse faire un bond en avant au télétravail.

La Cour déduit de tous ces éléments que le travail de M. D. pour la société qui gérait la boulangerie familiale représentait un volume de travail réduit, qui correspond à une activité indépendante accessoire.

Même si M. D. a fait preuve de nonchalance administrative en ne signalant pas son changement de statut, même si sa caisse d'assurance sociale le considérait comme travailleur indépendant à titre principal, au moment où il a bénéficié du chômage en raison de la pandémie de Covid-19, M. D. était en réalité travailleur indépendant à titre complémentaire.

Pour autant que de besoin, la Cour écarte tout acte administratif considérant M. D. comme un travailleur indépendant à titre principal sur pied de l'article 159 de la Constitution en raison de la contrariété de cet acte avec une norme supérieure, soit les articles 3 et 35 de

l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

*Appréciation au regard de la réglementation du chômage*

Dès lors que M. D. doit être considéré comme indépendant à titre complémentaire, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure il pouvait bénéficier des allocations de chômage, et ce tant au regard de l'article 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage qu'au regard de l'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 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.

Les parties n'ayant pas pris position sur cette question, il y a lieu de rouvrir les débats pour leur donner l'opportunité de faire valoir leur point de vue.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

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,

après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

- Dit l'appel principal et l'appel incident recevables,
- Dit pour droit que lorsqu'il a bénéficié d'allocations de chômage temporaire, M. D. était un travailleur indépendant à titre complémentaire,

- Avant de statuer plus avant, ordonne en application des articles 774 et 775 du Code judiciaire, la réouverture de débats pour permettre aux parties de mettre le dossier en état selon les indications données dans le corps de l'arrêt,
- Dit que M. D. déposera et communiquera ses conclusions après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le 20 novembre 2023,
- Dit que l'ONEm déposera et communiquera ses conclusions d'après réouverture des débats et communiquera ses éventuelles pièces au plus tard le 20 décembre 2023,
- L'affaire sera à nouveau plaidée à l'audience de la 2 chambre A de la Cour du travail de Liège, division Liège, siégeant salle C.O.B., au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30, du 22 janvier 2023 pour 20 minutes de plaidoiries,
- Réserve à statuer pour le surplus, en ce compris les dépens.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

K S, Première Présidente,  
C V, Conseiller social au titre d'employeur,  
C L, Conseiller social au titre d'employé,  
qui ont participé aux débats de la cause,  
assistés de L D, greffier,  
lesquels signent ci-dessous, à l'exception de Madame C V, Conseiller social au titre d'employeur, dont l'impossibilité de signer est constatée en application de l'article 785 alinéa 1<sup>er</sup> du Code judiciaire :

le Greffier,

le Conseiller social,

la Première Présidente,

ET PRONONCÉ, en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-Lambert, 30, à Liège, le douze octobre deux mille vingt-trois,  
par Madame K S, Première Présidente,  
assistée de Monsieur L D, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Première Présidente,