



N° d'ordre

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Numéro du répertoire

2026 /

R.G. Trib. Trav.

23/3684/A

Date du prononcé

13 janvier 2026

Numéro du rôle

2025/AL/267

En cause de :

P. L.
C/
OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE 2-F

Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage
Arrêt contradictoire

*** Chômage – mandat d'administrateur d'une asbl, non déclaré – durée de l'exclusion – prescription de l'exclusion et de récupération – art. 7, § 13 arrêté-loi du 28 décembre 1944 – art. 149, §3 arrêté royal du 25 novembre 1991 – art. 2262bis ancien Code civil**

EN CAUSE :

Monsieur L. P., RRN , domicilié ,
partie appelante au principal, intimée sur incident, ci-après, « Monsieur P.»
comparaissant par Madame, Z I, déléguée syndicale de la FGTB, porteur de procuration, dont les bureaux sont sis à 4000 LIEGE,

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, (ONEm), BCE 0206.737.4841000 à BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,
partie intimée au principal, appelante sur incident,
comparaissant par Maître E T, avocat, substituant Maître C H, avocate, à 4031 ANGLEUR,

•
• •

INDICATIONS DE PROCEDURE

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 13 janvier 2026, et notamment :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre parties le 25 mars 2025 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 8^{ème} Chambre (R.G. 23/3684/A) ;
- la requête formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 24 avril 2025 et notifiée à la partie intimée par pli judiciaire le lendemain, invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 21 mai 2025 ;

- l'ordonnance rendue le 26 mai 2025, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 20 novembre 2025 devant la chambre 2 K ;
- l'ordonnance rectificative rendue le 09 septembre 2025, sur pied de l'article 747 du Code judiciaire, fixant les plaidoiries à l'audience publique du 09 décembre 2025 devant la chambre 2 F ;
- les conclusions de la partie intimée, remises au greffe de la cour le 29 juillet 2025 ;
- les conclusions ainsi que le dossier de pièces avec inventaire de la partie appelante, remis au greffe de la cour respectivement les 30 septembre 2025 et 01 octobre 2025 ;

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 13 janvier 2026.

Monsieur J A, substitut général, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 09 décembre 2025.

Les parties n'ont pas répliqué oralement à cet avis.

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

I. LES FAITS

1

Monsieur P. est admis pour la première fois au bénéfice des allocations de chômage, sur la base du travail.

Par formulaire C1 (déclaration de la situation personnelle et familiale) du 5 février 2014, il répond par la négative à la question de l'exercice d'une activité.

Après plusieurs périodes d'emploi, il sollicite à nouveau le bénéfice des allocations de chômage à partir du 3 janvier 2023, par C1 du 18 janvier 2023.

Il y répond également par la négative aux questions relatives à l'exercice d'une activité.

2

Dans le courant de l'année 2023, l'ONEm procède à un contrôle des bases de données. Il constate alors que :

- Monsieur P. dispose d'un numéro d'entreprise (BCE) et est inscrit en qualité d'indépendant à titre complémentaire depuis le 28 mai 2015 ;
- Monsieur P. est repris comme administrateur et délégué à la gestion journalière de l'asbl Football Club Union Hesbignonne, depuis le 24 juin 2012 ;

- Monsieur P. ne déclare pas ces activités.

Convoqué en vue d'une audition le 12 juillet 2023, Monsieur P. ne se présente pas.

3

Le 7 août 2023, l'ONEm décide de :

- exclure Monsieur P. du bénéfice des allocations de chômage à partir du 24 juin 2012 ;
- récupérer les allocations indûment perçues à partir du 1^{er} juillet 2020 ;
- exclure Monsieur P. du droit aux allocations pour une période de 26 semaines, à titre de sanction ;
- l'exclure du bénéfice des allocations à partir du 1^{er} décembre 2021 ;

au motif qu'il exerce une activité incompatible avec la perception des allocations de chômage et ne l'a pas déclarée.

L'ONEm réclame le remboursement des allocations versées de janvier à juillet 2023.

Par requête du 20 octobre 2023, Monsieur P. conteste la décision du 7 août 2023 devant le tribunal du travail.

II. LES DEMANDES ORIGINAIRES – LE JUGEMENT DONT APPEL – L'APPEL

4

Devant le tribunal du travail, Monsieur P. demandait :

- à titre principal, l'annulation de la décision du 7 août 2023 ;
- à titre subsidiaire :
 - que la récupération soit limitée au montant des revenus dont il a bénéficié durant la période litigieuse, ceux-ci étant nuls ;
 - la réduction de la sanction à un simple avertissement.

A titre reconventionnel l'ONEm demandait que Monsieur P. soit condamné au remboursement d'un montant de 8.710,93 EUR correspondant aux allocations indûment perçues.

5

Par jugement du 25 mars 2025, le tribunal du travail de Liège – division Liège a :

- dit le recours recevable et très partiellement fondé ;
- confirmé la décision de l'ONEm du 7 août 2023 sous l'émendation :

- que la période d'exclusion est limitée du 1^{er} juillet 2020 au 26 février 2024 ;
 - que la sanction doit être limitée à une durée de 16 semaines ;
- dit la demande reconventionnelle de l'ONEm recevable et fondée ;
- condamné Monsieur P. à rembourser à l'ONEm la somme de 8.710,93 EUR, sous réserve de toute somme déjà remboursée ;

6

Par requête d'appel du 24 avril 2025 et conclusions d'appel du 30 septembre 2025, Monsieur P. sollicite de la cour qu'elle :

- réforme le jugement entrepris ;
- à titre principal, annule la décision du 7 août 2023 en toutes ses dispositions ;
- à titre subsidiaire :
 - limite la récupération au montant brut des revenus dont il a bénéficié durant la période litigieuse et qui n'étaient pas cumulables avec les allocations de chômage, ce montant étant nul en l'espèce ;
 - limite la sanction à un simple avertissement ;
- à titre plus subsidiaire, réduise la sanction d'exclusion.

Par ses conclusions d'appel du 29 juillet 2025, l'ONEm forme appel incident et postule de :

- réformer le jugement dont appel en ce qui concerne la période d'exclusion et la sanction ;
- rétablir la période d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage à partir du 24 juin 2012 ;
- rétablir la sanction d'exclusion de 26 semaines.

III. L'AVIS DU MINISTERE PUBLIC

7

Dans son avis oral donné à l'audience du 9 décembre 2025, le ministère public conclut au fondement partiel de l'appel.

Il estime que l'exclusion et la récupération doivent être limitées à la période du 1^{er} juillet au 8 septembre 2020, date à laquelle Monsieur P. a démissionné de son mandat au sein de l'asbl Football Club Union Hesbignonne.

Le ministère public estime par ailleurs que la réduction de la sanction d'exclusion à 16 semaines doit être confirmée.

IV. LA DECISION DE LA COUR

A. Recevabilité de l'appel

8

Le jugement *a quo* a été prononcé le 25 mars 2025.

L'appel a été introduit par requête déposée au greffe de la cour le 24 avril 2025, soit dans le délai d'un mois prévu par l'article 1051 du Code judiciaire.

Les autres conditions de recevabilité de l'appel, spécialement celles énoncées à l'article 1057 du même Code, sont également remplies.

L'appel est recevable.

Il en va de même de l'appel incident de l'ONEm, formé dès ses premières conclusions, conformément au prescrit de l'article 1054, alinéa 2, du Code judiciaire.

B. Principes applicables

1) Le cumul entre travail et perception d'allocations de chômage

9

Selon l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre portant réglementation du chômage :

« 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, al. 1er et 2, précise que :

« Pour l'application de l'article 44, est considérée comme travail :

- 1° 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° 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. »

Lorsque l'activité pour compte propre se déduit d'une inscription au statut social des travailleurs indépendants, le chômeur peut rapporter la preuve que son activité était en réalité inexistante.

10

Le chômeur peut cependant exercer un travail à temps partiel ou exercer une activité accessoire tout en conservant en tout ou en partie le bénéfice d'allocations, moyennant le respect strict des conditions prévues par les articles 29 et 131bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 pour ce qui concerne le travail à temps partiel, ou par l'article 48, § 1^{er} du même arrêté royal pour ce qui concerne l'activité accessoire.

L'exercice licite de ces activités, en même temps que la perception d'allocations de chômage, est soumis à une déclaration préalable.

Conformément à l'article 45bis, le chômeur peut, également, sous certaines conditions, exercer une activité bénévole :

« § 1er. Un chômeur indemnisé peut, par dérogation aux articles 44, 45 et 46, exercer une activité bénévole avec maintien des allocations au sens de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires bénévoles, à condition qu'il en fasse au préalable une déclaration écrite auprès du bureau du chômage. »

La déclaration préalable mentionne l'identité du chômeur et de l'organisation, la nature, la durée, la fréquence et le lieu du travail et les avantages matériels ou financiers octroyés. Elle est signée par les deux parties.

Cette déclaration préalable peut être écartée lorsqu'elle est contredite par des présomptions graves, précises et concordantes. »

11

Pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage, le chômeur doit également être en possession d'une carte de contrôle dès le premier jour de chômage effectif jusqu'au dernier jour du mois, la conserver par-devers lui, y faire mention à l'encre indélébile de l'exercice de toute activité constitutive de travail au sens de l'article 45, avant le début de cette activité et remettre cette carte à son organisme de paiement (article 71 du même arrêté royal).

L'article 71ter organise la possibilité pour « le chômeur complet qui prétend aux allocations conformément aux articles 100 ou 103 » de « respecter les obligations prévues à l'article 71 par le biais d'une application électronique dont les modalités sont définies conformément à la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre les entreprises et l'autorité fédérale. »

Dans ce cas, « *l'introduction de données par le biais de l'application électronique visée dans cet article est assimilée à la mention de données sur la carte de contrôle, pour l'application du présent arrêté.* » (article 71ter, §2)

2) La preuve des conditions d'octroi du chômage

12

De façon générale, la charge et le risque de la preuve de la réunion des conditions d'octroi d'une prestation sociale reposent sur l'assuré social. Il en va de même pour l'octroi d'un taux préférentiel ou d'un supplément¹.

Sur le plan de la preuve, il appartient donc, au premier titre, au chômeur de prouver qu'il remplit toutes les conditions requises pour pouvoir bénéficier et le cas échéant conserver le bénéfice d'allocations de chômage.

13

Cette répartition de la charge de la preuve entre les parties est conforme aux dispositions légales applicables en matière de charge de la preuve, telles qu'inscrites dans les articles 8.4 du Code civil et 870 du Code judiciaire².

La preuve requise doit être rapportée avec un degré raisonnable de certitude, conformément à l'article 8.5 du Code civil.

Lorsqu'elle porte sur un fait négatif, elle peut cependant être rapportée par simple vraisemblance en vertu de l'article 8.6 du même Code.

La preuve peut par ailleurs être rapportée par toutes voies de droit, en ce compris par présomptions de fait reposant sur un ou plusieurs éléments sérieux, précis et le cas échéant concordants, dont la valeur probante est laissée à l'appréciation du juge, conformément à l'article 8.29 du Code civil.

Il appartient enfin et en tout état de cause à toutes les parties de collaborer à l'administration de la preuve, conformément au 3^{ème} alinéa de l'article 8.4 du Code civil.

3) Le pouvoir de révision de l'ONEm

14

¹ Voy. en ce sens : Cass., 14 mars 2005 et Cass., 14 septembre 1998, www.juportal.be

² Voir notamment en ce sens : H. Mormont, « La charge de la preuve dans le contentieux de la sécurité sociale », *R.D.S.* 2013/2, spécialement n° 80, 86 et 93, et les références citées par cet auteur ; voir également et notamment dans le même sens : C.T. Liège (autrement composée), 6 mai 2022, R.G. n° 2021/AL/481 ; C.T. Liège (*idem*), 26 novembre 2021, R.G. n° 2021/AL/161 ; C.T. Liège (*idem*), 3 mars 2021, R.G. n° 2020/AL/256.

L'ONEm dispose d'une faculté de révision d'initiative du taux des allocations, avec ou sans effet rétroactif. L'article 149, §1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 régit la question :

« § 1. En application du présent arrêté et des articles 17, 18, et 19 de la Charte, le directeur revoit, de sa propre initiative, la décision mentionnée ci-après ou le droit aux allocations :

1° avec effet rétroactif, lorsqu'il constate que la décision par laquelle les allocations n'ont pas été octroyées ou ne l'ont été que partiellement est entachée d'une erreur juridique ou matérielle du bureau du chômage;

2° à partir du premier jour du mois qui suit le troisième jour ouvrable après la remise à la poste de la lettre par laquelle conformément à l'article 146, la décision est portée à la connaissance du chômeur, ou à défaut, après l'envoi de la décision à l'organisme de paiement, lorsqu'il constate que la décision est entachée d'une erreur juridique ou matérielle dans le chef du bureau du chômage, par laquelle des allocations ont été octroyées indûment, en tout ou en partie;

3° avec effet rétroactif à la date de l'octroi erroné ou irrégulier des allocations ou à la date à laquelle le chômeur ne satisfaisait pas ou ne satisfaisait plus à toutes les conditions requises pour pouvoir bénéficier des allocations, s'il s'avère que le chômeur a fait des déclarations inexactes ou incomplètes, a omis de faire une déclaration requise ou l'a faite tardivement, a produit des documents inexacts ou falsifiés ou a commis des irrégularités;

4° avec effet rétroactif à la date de l'octroi erroné ou irrégulier ou à la date à laquelle le chômeur ne satisfaisait pas ou ne satisfaisait plus à toutes les conditions requises pour pouvoir bénéficier des allocations, s'il s'avère que les allocations ont été accordées sans erreur du bureau du chômage. »

Dans ce cas, il incombe à l'institution de sécurité sociale de démontrer qu'elle a un juste motif, au regard des dispositions légales ou réglementaires applicables, de revenir sur sa décision passée.

Les éléments apportés en cours d'instance, que ce soit par les parties ou par le ministère public, peuvent être pris en compte dès lors qu'il ne s'agit pas de faire le procès de la décision mais de statuer sur le droit subjectif de l'assuré social à une prestation.

15

L'article 149, §3 de l'arrêté royal prévoit cependant que :

« les révisions visées aux §§1er et 2 n'ont d'effet que pour autant que la prescription ne soit pas acquise ».

En conséquence, toute décision de révision (en matière d'exclusion ou de récupération) n'a d'effet que si la prescription n'est pas acquise³.

En ce que la décision de révision conduit à la récupération d'un indu, elle n'a pas d'effet au-delà de la prescription par 3 ans prévue par l'article 7, § 13 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs qui dispose que :

« Le droit de l'Office national de l'emploi d'ordonner la répétition des allocations de chômage payées indûment, ainsi que les actions des organismes de paiement en répétition d'allocations de chômage payées indûment se prescrivent par trois ans. Ce délai est porté à cinq ans lorsque le paiement indu résulte de la fraude ou du dol du chômeur.

Les délais de prescription déterminés à l'alinéa 2 prennent cours le premier jour du trimestre civil suivant celui au cours duquel le paiement a été effectué. Lorsque les allocations de chômage payées se révèlent indues à cause de l'octroi ou de la majoration d'un avantage qui ne peut être cumulé, en tout ou en partie, avec les allocations de chômage, le délai de prescription prend cours le premier jour du trimestre civil qui suit celui au cours duquel cet avantage ou cette majoration a été payé.

Sans préjudice des dispositions du Code civil, les délais de prescription peuvent être interrompus par lettre recommandée à la poste. Les actes d'interruption de la prescription restent valables même s'ils sont adressés à une institution ou administration incompétente, à condition que cette institution ou administration soit chargée de l'octroi ou du paiement des allocations de chômage. »

Ce délai de trois ans pour ordonner la répétition de l'indu est dérogatoire au droit commun.

L'article 7, § 13, alinéa 4 susmentionné prévoit un régime spécifique pour l'interruption de la prescription et précise que les règles de Code civil s'appliquent au côté de celui-ci.

La portée de l'article 7, §13 est donc d'interprétation restrictive et n'a pas pour effet de supplanter à tous niveaux les règles de droit commun.

16

³ C.T. Liège (division Liège), 6 janvier 2021, R.G. n°2019/AL/513 ; C.T. Bruxelles, 25 février 2021, R.G. n°2019/AB/620 ; dans le même sens mais sur la base d'un raisonnement fondé sur l'article 7, §13, alinéa 2 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs : C.T. Bruxelles, R.G. n°2019/AB/620 ; H. Funck, note sous C.T. BXL du 24 avril 2019, *Chr.D.S.* 2020, 3-4-5, p. 208

Le texte de l'article 149, §3 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne limite pas sa portée aux seules décisions qui entraînent une récupération d'indu.

Si la décision d'exclusion ne peut avoir, indépendamment de la prescription, d'autre effet que la récupération d'un indu, il est sans objet de lui appliquer, par extension, cette prescription particulière à la récupération de l'indu.

Il est alors également sans objet de contester le principe de l'exclusion au-delà de la récupération de l'indu.

Or, il est constant que l'effet d'une décision de révision peut, en effet, porter tant sur l'exclusion du droit aux allocations de chômage qu'une récupération d'allocations. Et c'est pour ce motif que les chômeurs ont un intérêt à contester la mesure d'exclusion dont ils font l'objet et à demander que la prescription triennale leur soit appliquée.

La prescription par trois ans susmentionnée, ne concerne que la récupération de l'indu et ne s'étend pas à la décision d'exclusion dont cette récupération découle.

La décision d'exclusion reste, quant à elle, soumise au délai de droit commun des actions personnelles, fixé à 10 ans par l'article 2262bis de l'ancien Code civil.

4) La récupération de l'indu

17

L'article 169 al. 1^{er} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 pose le principe que :

« Toute somme perçue indûment doit être remboursée. »

Les alinéas 2 à 5 de cet article prévoient des limitations de la récupération lorsque le chômeur est de bonne foi :

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

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

Dans le cas visé à l'article 149, § 1er, alinéa 2, 2°, les allocations qui ont été octroyées indûment, en tout ou en partie, mais qui avaient déjà été payées par l'organisme de paiement le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi de la carte d'allocations par le bureau du chômage à cet organisme, ne sont pas récupérées, sauf s'il est fait application simultanément de l'article 149, § 1er, alinéa 2, 1°.

Par dérogation aux alinéas précédents, le montant de la récupération peut être limité au montant brut des revenus dont le chômeur a bénéficié et qui n'étaient pas cumulables avec les allocations de chômage, lorsque le chômeur prouve qu'il a perçu de bonne foi des allocations auxquelles il n'avait pas droit, ou lorsque le directeur décide de faire usage de la possibilité de ne donner qu'un avertissement au sens de l'article 157bis. »

La jurisprudence applique donc la limitation de la récupération, dérogatoire au principe selon lequel la récupération s'impose pour toute la période infractionnelle, de façon restrictive, exigeant ainsi la preuve par le chômeur de l'exercice d'une activité à des jours bien précis ou durant une période limitée dans le temps⁴, par opposition aux jours ou périodes où il n'a pas travaillé.

Cela implique que le chômeur prouve qu'il n'a pas accompli un travail non autorisé certains jours ou durant certaines périodes⁵. Il peut apporter cette preuve par tout moyen de droit⁶.

La charge de la preuve de la bonne foi repose sur celui qui s'en prévaut à savoir le chômeur.⁷

La bonne foi, au sens de l'article 169, est l'absence légitime de conscience du caractère indu du paiement, sans qu'il y ait lieu de rechercher un cas de force majeure⁸. On dit encore qu'est de bonne foi « *la personne qui ignorait et pouvait raisonnablement ignorer qu'elle était en infraction* ».⁹

5) La sanction

18

⁴ En ce sens, C.T. Liège, 25 novembre 1994, *inédit*, R.G. n° 18.678/91, et C.T. Liège (12ème ch.), 7 novembre 2013, *inédit*, R.G. n° 2013/546

⁵ Cass., 7 septembre 2020, R.G. n° S.19.0006.N, *Chron. D.S.*, 2023, liv. 5, 299

⁶ Cf. J.-Fr. Funck, « La récupération de l'indu » in *Chômage*, Guide social permanent, Commentaire droit de la sécurité sociale, Partie I, Livre IV, Titre VI, chap. V, n° 230

⁷ Cass., 10 novembre 1986, *Bull.* 1987, p.49 ; Cass., 12 janvier 1987, *Bull.* 1987, p. 554 ; Cass., 28 mars 1994, RG S.930116.F

⁸ H. Mormont, « La révision des décisions et la récupération des allocations », in *La réglementation du chômage de 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1961*, Kluwer, 2011, pp. 681 et ss ; C.T. Liège 31 octobre 2016, R.G. 2015/AL/179, www.terralaboris.be

⁹ M. Simon, « Récupération des allocations de chômage », in *Chômage*, ouvrage collectif sous la coordination de Matthieu Simon, Larcier, 2021, p. 427 et la jurisprudence qu'il cite

En cas de manquement du chômeur à une obligation de déclaration (situation familiale, autre revenu, etc.), l'ONEm peut infliger une des sanctions administratives prévues à l'article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 :

« Peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations du fait qu'il :

1° a fait une déclaration inexacte ou incomplète;

2° a omis de faire une déclaration requise autre que celle visée à l'article 134, § 3, ou l'a faite tardivement.

Le chômeur peut être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 13 semaines au plus, s'il apparaît, lors de l'application de l'article 139/1, qu'il a agi dans le but de percevoir des allocations indues.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, la durée minimum est toutefois de 8 semaines lorsque l'application de cet alinéa est la conséquence d'une déclaration inexacte ou incomplète ou d'une déclaration obligatoire qui n'a pas été faite ou qui a été faite tardivement, concernant la situation familiale visée à l'article 110.

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser 26 semaines. »

19

Conformément à l'article 154 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 :

1° ne s'est pas conformé aux dispositions de l'article 71, alinéa 1^{er}, 3° ou 4° ou de l'article 71ter, § 2;

(...)

En cas de récidive, la durée de l'exclusion ne peut être inférieure au double de la sanction précédente, sans dépasser cinquante-deux semaines.

La durée de l'exclusion est fixée à 27 semaines minimum et 52 semaines maximum lorsqu'en outre, le chômeur :

(...)

- 3° *soit travaille pour un employeur comme travailleur à temps partiel et ne respecte pas les obligations de l'alinéa 1^{er} aux fins de se faire octroyer de mauvaise foi des allocations auxquelles il n'a pas droit;*
- 4° *soit travaille pour son propre compte, lorsque ce travail présente un caractère professionnel spécifique, que ce soit en raison du recours à la publicité visant à la prospection de la clientèle, en raison des conditions particulièrement avantageuses de prix auxquelles il est offert, en raison de son importance et de son caractère technique, en raison de sa fréquence, en raison de l'usage de matériel ou d'un outillage qui n'est généralement pas utilisé pour une activité exercée comme hobby.*

En cas de récidive, il perd le droit aux allocations. L'exclusion ne prend fin que lorsque le chômeur satisfait à nouveau aux conditions d'admissibilité fixées aux articles 30 à 34 de l'arrêt royal du 25 novembre 1991.

Les alinéas précédents ne sont pas d'application au chômeur qui a effectué la déclaration visé à l'article 71ter, § 3, alinéa 1er et 2. »

Toutefois en application de l'article 157bis § 1^{er} :

« Pour les événements visés aux articles 153, 154 et 155, le directeur peut se limiter à donner un avertissement.

L'avertissement visé à l'alinéa précédent est notifié au chômeur. »

20

Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation¹⁰, à laquelle la cour de céans se rallie, le juge du fond exerce un contrôle de pleine juridiction sur la sanction administrative infligée par l'ONEm :

« Lorsque le directeur du bureau du chômage exclut un chômeur du droit aux allocations et que ce dernier conteste cette sanction administrative, une contestation naît entre l'Office national de l'emploi et le chômeur sur le droit de celui-ci aux allocations au cours de la période durant laquelle il est exclu ; il relève de la compétence du tribunal du travail de statuer sur cette contestation dès lors qu'en vertu de l'article 580, 2°, du Code judiciaire, cette juridiction connaît des contestations relatives aux droits et obligations des travailleurs salariés résultant des lois et règlements en matière de chômage.

Saisi d'une telle contestation, le tribunal du travail exerce, dans le respect des droits de la défense et du cadre de l'instance, tel que les parties l'ont déterminé, un contrôle de pleine juridiction sur la décision prise par le directeur en ce qui concerne

¹⁰ Cass. 5 mars 2018, RG : S.16.0062.F, www.juportal.be

l'importance de la sanction, qui comporte le choix entre l'exclusion du bénéfice des allocations sans sursis, l'exclusion assortie d'un sursis ou l'avertissement et, le cas échéant, le choix de la durée et des modalités de cette sanction. »

C. Application en l'espèce

1) L'activité indépendante

21

Le 28 mai 2015, Monsieur P. a entamé une activité de travailleur indépendant à titre accessoire.

Le 6 novembre 2019, il introduit un formulaire 604C de déclaration de cessation d'activité auprès du SPF Finances - secteur TVA. Il y fixe la date de cessation de ses activités au 30 septembre 2019.

Par une attestation du 25 septembre 2023, le SPF Finances confirme que Monsieur P. n'a plus exercé d'activité imposable depuis le 1^{er} octobre 2019.

L'activité économique indépendante de Monsieur P. s'est donc poursuivie du 28 mai 2015 au 30 septembre 2019 inclus.

Il ressort des relevés présents au dossier administratif de l'ONEm que, sur cette période, Monsieur P. n'a pas bénéficié d'allocations de chômage mais d'une allocation de travail dans le cadre du plan Activa (devenu le plan Impulsion, organisé à partir du 1^{er} juillet 2017 par le Décret de la Région wallonne du 2 février 2017 relatif aux aides à l'emploi à destination des groupes-cibles).

Rien ne s'oppose à l'exercice d'une activité indépendante accessoire lorsqu'un travailleur bénéficie d'une allocation de travail.

L'exercice de cette activité ne peut donc valablement motiver la décision d'exclusion de l'ONEm.

2) L'activité au sein du club de football

22

Selon la publication aux annexes du Moniteur belge du 5 mars 2013, Monsieur P. a été nommé, pour une durée de trois ans, administrateur et chargé des relations publiques de l'asbl Football Club Union Hesbignonne, lors de l'assemblée générale du 24 juin 2012.

Dans ses conclusions déposées devant la cour, Monsieur P. écrit que « *en 2012, il était joueur de foot et qu'il est rentré dans le comité* » et qu'il coachait également l'équipe de réserve, le dimanche matin.

Selon les annexes du Moniteur belge du 24 décembre 2015, il a été nommé administrateur de l'asbl, lors de l'assemblée générale du 24 novembre 2015.

Selon la publication aux annexes du Moniteur belge du 1^{er} octobre 2019, il a été nommé vice-président de l'asbl, lors de l'assemblée générale du 10 avril 2019.

Le procès-verbal d'une assemblée générale de l'asbl qui s'est tenue le 26 mai 2023 indiquerait que Monsieur P. était présent, ce qu'il conteste par le biais d'une plainte déposée le 12 avril 2025 à la police de Grâce-Hollogne/Awans.

Selon la Banque Carrefour des Entreprises, Monsieur P. est administrateur et délégué à la gestion journalière de l'asbl sans interruption depuis le 24 juin 2012, toutes les autres personnes nommées à cette fonction ayant démissionné le 24 novembre 2015.

23

Un échange d'e-mails intervenu entre le 17 août et le 9 septembre 2020 (que Monsieur P. dépose en annexe à sa plainte du 12 avril 2025), indique qu'il a exercé des responsabilités dans la gestion de l'asbl mais que celles-ci ont pris fin en septembre 2020.

Le 17 août 2020, Monsieur M P (mandataire au sein de la commune de Fexhe-le Haut-Clocher) écrit à Monsieur P. et Monsieur F B en vue d'organiser une réunion relative à l'endettement croissant de l'asbl à l'égard de la commune, à divers incidents et au projet sportif sur les trois années à venir.

Dans un e-mail du 2 septembre 2020, Monsieur P. écrit :

« Bonjour marc dsl j'ai beaucoup de travail comme t'avais demandé dans plusieurs rencontres ou appel la preuve de la consommation électrique en plus plusieurs fois on t'a demandé des réunions que tu n'as jamais trouvé de date les jeunes sont partis à cause de toi et le manque d'intérêt de la commune comme a r te la dit maintenant n'importe quelle date est bonne pour nous donc dit nous une date et on sera présent et vous faire part de tous bien à toi »

Monsieur P lui répond :

*« Merci de ta réponse mais n'invertissons pas les rôles stp ...
Lors de vos demandes de réunion, je vous ai chaque fois demandé un ordre du jour de cette réunion ce que vous n'avez jamais été capable de me fournir.
Me rendre à une réunion sans ordre du jour ou sans points précis ... je ne le fais pas.*

En ce qui concerne la consommation, j'ose espérer que vous avez dû recevoir ces informations également de [Monsieur J.] lorsqu'il était échevin des sports.

(...)

Quand le comité des parents a demandé à me rencontrer suite au problème qu'ils avaient avec le comité, est arrivé le COVID et donc toute réunion était interdite. Je leur avais demandé de me fournir un projet pour les 3 années à venir ce qui n'a d'ailleurs été que ce que je n'ai d'ailleurs jamais reçu.

Après la période COVID Annick m'a recontacté et j'ai répondu positivement pour ensuite recevoir un message 2 jours après disant qu'il partait tous ... je pense que cette décision ne datait pas du jour avant.

Donc merci de ne pas essayer d'inverser les rôles »

Le même jour monsieur H C (mandataire communal) écrit à Monsieur P, entre autres choses :

« Quand le nouveau comité a décidé de reprendre L , c'était déjà une mauvaise décision puisque je l'avais prié de dégager suite aux critiques avancées par certains responsables de l'époque »

Par e-mail du 8 septembre 2020, Monsieur P. démissionne de l'asbl l'Union hesbignonne, en des termes qui laissent peu de doute quant au peu d'estime qu'il a pour la commune et ses dirigeants.

Par e-mail du 9 septembre 2020, Monsieur H C prend bonne note de cette démission mais précise :

*« Cher ami,
Nous prenons bonne note de ta démission puisque tu n'as pas encore une fois fait du bon travail .
Cependant , l'administration communale est en droit de demander des comptes et cela va être fait dans les tous prochains jours .
Nous sommes donc appelés à se revoir un organisme financier a été désigné pour faire la lumière sur la comptabilité
Salutations »*

Au vu de ces échanges d'e-mails, il n'est pas envisageable que Monsieur P. ait poursuivi des activités de gestion au sein de l'asbl, au-delà du 8 septembre 2020.

24

Par attestation du 2 mars 2024, Monsieur F B « président en fonction depuis le 10 avril 2019 » « Certifie que [Monsieur P.] a été inclus dans les statuts de notre organisation uniquement en raison de sa résidence dans la commune conformément à la nécessité

d'inclure une troisième personne résident. Je tiens à préciser que [Monsieur P.] n'a jamais perçu ni encaissé de fond au sein de l'Union Hesbignon. »

Cette attestation n'est pas conforme à l'article 961 du Code judiciaire, le signataire ne précise pas de quelle association il est le président et le nom même de l'association n'est pas écrit correctement. En outre, les échanges d'e-mails de septembre 2020 en contredisent le propos.

Sa force probante s'en trouve fort limitée.

25

Par une attestation conforme à l'article 961/1 du Code judiciaire, du 21 avril 2025, Monsieur É D, *« signale que [Monsieur P.] n'était pas présent lors de l'assemblée générale. Je l'ai simplement ajouté dans les statuts pour pouvoir les récupérer, cause de covid. Ceux-ci n'ont pas été actés. J'ai dû faire la demande avec les anciens documents ou [Monsieur P.] était présent, et je l'ai enlevé dès que c'était possible. (date). En aucun cas [Monsieur P.] a perçu un euro ! »*

26

La démission de Monsieur P. a été actée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 14 janvier 2024 et publiée aux annexes du Moniteur belge le 7 mars 2024.

A la Banque carrefour des entreprises, il n'apparaît plus comme administrateur de l'asbl, entre-temps dénommée « Cité Sport Grâce-Hollogne ».

Son explication selon laquelle il a demandé à ce que sa démission soit actée et publiée début 2024, en réaction à la décision de l'ONEm du 7 août 2023, est plausible.

27

Au vu de ce qui précède, la cour estime que Monsieur P. a cessé toute activité au sein de l'asbl Football Club Union Hesbignonne, au 8 septembre 2020.

Pour la période antérieure, les éléments soumis à la cour indiquent qu'il a exercé un mandat d'administrateur de manière continue depuis le 24 juin 2012.

Par application de la prescription par 10 ans de l'article 2262bis de l'ancien Code civil, la décision du 7 août 2023 ne peut mener à une exclusion antérieure au 7 août 2013.

Du 18 mai 2015 au 30 avril 2018, Monsieur P. est occupé sous contrat de travail avec perception d'une allocation de travail.

Il n'est ensuite plus indemnisé dans le régime du chômage.

Ce n'est qu'à partir du 18 mars 2020 qu'il perçoit à nouveau des allocations de chômage, dans le cadre du chômage temporaire pour force majeure, jusqu'au 1^e mai 2020.

Sur cette période, le cumul entre le mandat au sein de l'asbl et la perception des allocations de chômage, dans le cadre du chômage temporaire pour force majeure, était autorisé.

Il n'y a donc pas de cumul du 18 mai 2015 au 17 mars 2020, pas de cumul interdit du 18 mars 2020 au 1^{er} mai 2020, et pas de cumul au-delà du 2 mai 2020.

Il n'est ensuite plus indemnisé dans le régime du chômage avant janvier 2023.

28

Il se déduit de ce qui précède que l'exclusion doit être limitée à la période du 7 août 2013 au 17 mai 2015 inclus.

Monsieur P. doit être rétabli dans son droit aux allocations de chômage pour toute période postérieure dans la mesure où il remplit les conditions d'admissibilité et d'octroi.

L'appel principal est partiellement fondé et l'appel incident est non fondé.

3) La récupération de l'indu

29

La récupération de l'indu ne concerne que la période du 3 janvier 2023 au 30 juin 2023, dès lors que Monsieur P. n'a pas été indemnisé dans le régime du chômage du 1^{er} juillet 2020 au 2 janvier 2023 inclus.

A défaut d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage pour la période du 3 janvier 2023 au 30 juin 2023, la décision de récupération doit être annulée.

L'appel principal est fondé sur ce point.

4) La sanction

30

Il ressort de ce qui précède que Monsieur P. a exercé un mandat d'administrateur dans l'asbl Football Club Union Hesbignonne du 24 juin 2012 au 8 septembre 2020. Il était tenu de déclarer cette activité à l'ONEm ce qu'il n'a pas fait.

Le premier juge a réduit la sanction d'exclusion prise sur la base de l'article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 à 16 semaines.

La période d'exclusion pour cumul entre l'activité non déclarée au sein d'une asbl et la perception d'allocations de chômage est réduite à une période de moins de 2 ans et comprise entre 10 et 8 ans avant la décision litigieuse.

Par l'effet de la prescription triennale il n'y a pas de possibilité de récupération.

La cour estime donc que la sanction doit être réduite à un avertissement.

En conséquence, l'appel principal est partiellement fondé et l'appel incident est non fondé.

V. LES DEPENS

31

Le jugement entrepris a statué sur les dépens et n'est pas critiqué sur ce point. Il subsiste.

En application de l'article 1017, alinéa 2 du Code judiciaire, les frais et dépens de l'instance d'appel sont à charge de l'institution de sécurité sociale.

Devant la cour, Monsieur P. n'est pas assisté d'un avocat. Il n'ouvre donc pas le droit à une indemnité de procédure.

Les dépens contiennent également la contribution due au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 26 EUR pour l'instance d'appel (articles 4 et 5 de la loi du 19 mars 2017).

L'ONEm doit y être condamné.

•
• •

PAR CES MOTIFS, et ceux, non contraires des premiers juges,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

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

Reçoit l'appel principal et le dit fondé dans la mesure suivante ;

Réforme le jugement entrepris ;

En conséquence, statuant par voie de dispositions nouvelles :

- limite l'exclusion du bénéfice des allocations de chômage à la période du 7 août 2013 au 17 mai 2015 inclus, et annule la décision litigieuse pour le surplus de l'exclusion ;
- dit que Monsieur P. doit être rétabli dans son droit aux allocations de chômage pour toute période postérieure dans la mesure où il remplit les conditions d'admissibilité et d'octroi ;
- annule la décision de récupération de l'indu ;
- réduit la sanction à un avertissement.

Reçoit l'appel incident mais le dit non-fondé ;

Condamne l'ONEm aux dépens de Monsieur P., nuls ;

Condamne l'ONEm à la contribution due au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, liquidée par la cour à la somme de 26,00 € (articles 4 et 5 de la loi du 19.3.2017 et article 2 de l'arrêté royal d'exécution du 26.4.2017).

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

F M, Conseiller faisant fonction de Président,
J E, Conseiller social au titre d'employeur,
S K, Conseiller social au titre de travailleur ouvrier,
Assistés de M S, Greffier,

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

Le Président

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la Chambre **2 F** de la Cour du travail de Liège, division Liège, au Palais de Justice, Annexe Sud du Palais de Justice, place Saint-Lambert 30 à 4000 LIEGE, le **13 janvier 2026**, par :

F M, Conseiller faisant fonction de Président,
Assisté de M S, Greffier.

Le Greffier

Le Président