



N° d'ordre

### Expédition

Délivrée à  
Pour la partie

le  
€  
JGR

Numéro du répertoire

**2025 /**

R.G. Trib. Trav.

**23/1/A**

Date du prononcé

**02 octobre 2025**

Numéro du rôle

**2024/AL/644**

En cause de :

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

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

CHAMBRE 2-D

## Arrêt

SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - chômage  
Arrêt contradictoire  
Définitif

**\* chômage – activité d'administrateur de société non déclarée –  
exclusion, sanction, récupération – art 44, 45, 71, 154 et 169 AR  
25.11.1991.**

**EN CAUSE :**

**Monsieur C. U.,**

partie appelante, ci-après dénommée « Monsieur U » ;  
Ne comparaisant pas et n'étant pas représenté

**CONTRE :**

**L'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI**, BCE 0206.737.484,  
dont le siège est sis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7,  
partie intimée, ci-après dénommée « l'ONEm » ;  
ayant comparu par son conseil Maître C. H., avocate à 4031 ANGLEUR,

•  
• •

**INDICATIONS DE PROCEDURE**

La cour a tenu compte des pièces figurant en forme régulière dans le dossier de la procédure à la clôture des débats et notamment des pièces suivantes :

- le jugement attaqué, rendu contradictoirement entre les parties le 18 novembre 2024 par le tribunal du travail de Liège, division Liège, 3ème Chambre (R.G. 23/1/A) ;
- la requête de Monsieur U formant appel de ce jugement, remise au greffe de la Cour du travail de Liège, division Liège, le 24 décembre 2024 et notifiée à l'ONEm par pli judiciaire le 24 décembre 2024 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 15 janvier 2025 ;
- l'ordonnance et l'ordonnance rectificative rendues respectivement les 24 février 2025 et 6 juin 2025 sur pied de l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries ;

- les conclusions de l'ONEm, remises au greffe de la cour le 25 mars 2025 ;
- le courrier de Monsieur U remis au greffe de la cour le 28 mars 2025.

Le conseil de l'ONEm a plaidé lors de l'audience publique du 4 septembre 2025.

Monsieur C. G., Substitut général, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 4 septembre 2025.

Le conseil de l'ONEm n'a pas répliqué oralement à cet avis.

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

### **I.- ANTÉCÉDENTS PERTINENTS**

Il ressort des éléments du dossier et d'ailleurs correctement relaté par le tribunal que :

Monsieur U exerçait une activité d'indépendant en personne physique dans la vente de matériel de sport sous la dénomination URBAN FOOT.

Après que son commerce ait subi les inondations de l'été 2021, Monsieur U décide de mettre fin à cette activité au 31 décembre 2021. Son numéro de BCE est par conséquent radié et son affiliation à une caisse d'assurance sociale d'indépendant prend fin.

Monsieur U se réinscrit ensuite en qualité de travailleur d'indépendant à titre accessoire à partir du 11 avril 2022 et réactive ses n° de BCE et de TVA dans le but d'obtenir des offres de prix pour l'ouverture d'une librairie. Il n'a pas perçu de revenu en lien avec cette « nouvelle » activité en personne physique.

Le 25 juillet 2022, Monsieur U et son épouse constituent une société 2CMA SPRL (BE 0788864970) pour l'exploitation de sa librairie. Monsieur U en est l'administrateur, sans limite de durée, depuis le 25 juillet 2022. Il est prévu que ce mandat sera rémunéré sur base d'une décision prise par l'assemblée générale.

Par un formulaire C1 daté du 23 août 2022, Monsieur U demande le bénéfice des allocations de chômage à partir du 1<sup>er</sup> août 2022. Il ne déclare pas l'exercice d'une activité accessoire et ne biffe pas sa carte de contrôle.

Le 4 octobre 2022, l'ONEm convoque Monsieur U. à une audition le 26 octobre 2022 afin qu'il puisse faire part de ses moyens de défense.

Monsieur U ne se présente pas.

Monsieur U s'est affilié en qualité d'indépendant à titre principal à partir du 9 octobre 2022. Selon Monsieur U, la librairie n'a pu ouvrir que le 10 octobre 2022, avant cette date, Monsieur U se serait limité à préparer son activité.

Selon les comptes annuels, le premier exercice limité à la période du 25 juillet au 31 décembre 2022 enregistre une perte.

Par décision du 3 novembre 2022, l'ONEm décide

- d'exclure Monsieur U du droit aux allocations à partir du 11 avril 2022,
- de récupérer les allocations indûment perçues du 11 avril 2022 au 31 octobre 2022
- d'exclure Monsieur U du droit aux allocations à partir du 7 novembre 2022 pendant une période de 4 semaines.

Par formulaire C31 du 3 novembre 2022 et du 2 mai 2023, l'ONEm a réclamé à Monsieur U le montant total de 3 125,97 EUR à titre d'allocations indûment perçues.

Par e-mail du 17 décembre 2022, Monsieur U interpelle l'ONEm quant aux raisons de cette demande. Il expose qu'il n'a rien gagné en 2022 sous ce numéro de TVA et qu'il l'a seulement utilisé pour préparer l'ouverture d'une librairie, qu'il ne souhaitait pas chômer et voulait se lancer comme indépendant principal pour le 10 octobre 2022. Il s'oppose au remboursement, fait état des difficultés financières liées à l'ouverture de sa librairie et du fait qu'il n'a quasi jamais chômé au cours de sa carrière.

Le 23 décembre 2022, l'ONEm lui renvoie le duplicata de la décision du 3 novembre 2022 et lui rappelle la possibilité d'introduire un recours devant le Tribunal du travail.

Par lettre recommandée du 29 décembre 2022, reçue au greffe du tribunal le 2 janvier 2023, Monsieur U a introduit un recours contre la décision de l'ONEm.

Par ses conclusions déposées le 9 octobre 2023, l'ONEm a introduit une demande reconventionnelle demandant que Monsieur U soit condamné à lui rembourser la somme de 3.125,97 € à titre d'allocations indûment perçues au cours des mois d'août, septembre et octobre 2022.

Monsieur ne s'est pas présenté à l'audience de plaidoiries.

Par jugement du 18 mars 2024, notifié le 20 mars 2024 et non contesté, le tribunal a reçu les demandes. En termes de motivation, le tribunal considère que Monsieur U démontre à suffisance qu'il n'a pas exercé de nouvelle activité professionnelle en personne physique à partir du 11 avril 2022 malgré la « réactivation » de son numéro d'entreprise et de son numéro de TVA à cette date. Une réouverture des débats a été ordonnée pour recueillir plus d'information sur la société 2CMA.

## **II.- JUGEMENT CONTESTÉ**

Par le jugement critiqué du 18 novembre 2024, les premiers juges ont

- Dit la demande principale recevable et fondée dans la mesure qui suit :
- Réformé la décision litigieuse ;
- Dit que Monsieur U ne doit être exclu du bénéfice des allocations de chômage qu'à partir du 25 juillet 2022;
- Dit que les allocations indues doivent être récupérées à partir de cette date jusqu'au 31 octobre 2022;
- Ramené la sanction à un avertissement;
- Dit la demande reconventionnelle recevable et fondée ;
- Condamné Monsieur U à rembourser à l'ONEm la somme de 3.125,97 € (selon C31 du 3 novembre 2022 et C31 du 2 mai 2023).
- Condamné l'ONEm aux dépens:

Le jugement a été notifié en date du 21 janvier 2024 et a été reçu par Monsieur U le 25 novembre 2024.

## **III.- APPEL**

Par requête reçue au greffe de la cour en date du 24 décembre 2024, Monsieur U a formé appel contre le jugement faisant valoir en substance que, vue les circonstances, il ne devait pas être considéré comme indépendant principal.

L'ONEm demande la confirmation du jugement critiqué en toutes ses dispositions.

Monsieur U n'a pas comparu à l'audience de plaidoirie, il n'a pas été représenté non plus.

## **IV.- RECEVABILITÉ DE L'APPEL**

L'appel, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

## **V.- APPRÉCIATION**

### **Les principes**

Aux termes de l'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

En vertu de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de cet arrêté royal est considérée comme travail, pour l'application de l'article 44, 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.

L'article 45, dernier alinéa, dispose que, pour l'application de l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, une activité n'est considérée comme limitée à la gestion normale de biens propres que s'il est satisfait simultanément aux conditions suivantes :

- 1° l'activité n'est pas réellement intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et n'est pas exercée dans un but lucratif;
- 2° l'activité ne permet que de conserver ou d'accroître modérément la valeur des biens ;
- 3° de par son ampleur, l'activité ne compromet ni la recherche, ni l'exercice d'un emploi.

Selon l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, l'activité effectuée pour son propre compte est considérée comme un travail si, notamment, « *elle peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services* ». L'emploi du verbe « *pouvoir* » démontre qu'une analyse in abstracto doit être effectuée.<sup>1</sup> Il est incontestable que l'exercice d'un mandat d'administrateur est une activité qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et services.

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 1<sup>er</sup>, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Pareille activité professionnelle est exercée dans un but lucratif même si elle ne procure pas de revenus lorsque l'intéressé détient même un nombre infime<sup>2</sup> des parts dans la société, puisque l'exercice du mandat a pour objet d'assurer, au travers de l'exercice du pouvoir ainsi conféré, la gestion de la société, sa prospérité, ainsi que la rentabilisation du capital qui y est investi<sup>3</sup> : l'intéressé est susceptible de s'enrichir à la fois par l'exercice du mandat et par l'accroissement de la valeur du capital de la société. C'est l'activité qui est interdite. Il importe donc peu que le chômeur qui l'exerce n'en tire personnellement aucun profit direct<sup>4</sup>. Elle n'est dès lors pas une activité limitée à la gestion normale de biens propres au sens de l'article 45, dernier alinéa.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> M. Simon, *Chômage*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 87

<sup>2</sup> Cass ;, 12 décembre 2016, [www.juportal.be](http://www.juportal.be), en l'espèce 1 part sur 32.300

<sup>3</sup> C. trav. Mons, 18 mai 2001, RG n° 12.635, [www.juridat.be](http://www.juridat.be). Voy. également : C. trav. Liège, div. Namur, 3 mai 2011, RG n° 2010/AN/63, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be); C. trav. Bruxelles, 6 janvier 2016, RG n° 2014/AB/160, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be); « *il faut également tenir compte de la qualité d'associé de Monsieur. Même lorsque, comme en l'espèce, le mandat n'est pas rémunéré, l'activité qu'il implique, vise à générer un bénéfice dans le chef de la société afin que :soit des dividendes soient versés aux associés, soit la valeur de la société augmente grâce à la mise en réserve des bénéfices réalisés* »

<sup>4</sup> C. trav. Liège, div. Namur, 3 mai 2011, RG n° 2010/AN/63, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

<sup>5</sup> Cass. 3.1.2005, JTT, 2005, p. 233 ; Cass., 30 septembre 2002, J.T.T., 2003, p. 11 ; Cass., 22 octobre 2001, RG n° S.00.0108.F ; Cass., 18 juin 2001, RG n° S.99.0203.F. Cass., 12 décembre 2016, RG n° S.13.0022.F, [www.juportal.be](http://www.juportal.be);

Le fait de détenir un mandat n'implique toutefois pas nécessairement l'exercice de celui-ci et dès lors, la réalité d'une activité. Soit, les mandataires des sociétés commerciales ne sont que "la troisième roue de la charrette": ils ont accepté d'être administrateurs parce qu'il en faut trois et pour faire plaisir à un membre de leur famille ou à un proche. Soit, ils sont mandataires dans une société qui a cessé toute activité commerciale et dont seule l'existence juridique demeure. Il faut donc vérifier l'existence d'une activité effective: tel ne serait pas le cas, par exemple, si la société ne fonctionne pas ou à une activité très réduite.<sup>6</sup>

La charge de la preuve incombe au travailleur ayant accepté un mandat d'administrateur qui doit ainsi établir :

- soit qu'il n'a nullement exercé celui-ci. En principe, « *le mandat implique une activité régulière et habituelle. Même s'il vaque à d'autres occupations, le mandataire est, en effet, à tout moment susceptible de devoir contrôler et/ou représenter la société dont il est l'organe ; c'est ainsi qu'il doit exercer un contrôle actif sur la gestion et est tenu de se tenir informé à tout instant de la situation au sein de la société* »<sup>7</sup>. Et<sup>8</sup>, il « *importe peu que l'exercice de ce mandat ou de cette gestion n'impose que des actes peu nombreux* »<sup>9</sup>. Ainsi, sont donc sans incidence la faiblesse des « *revenus générés par l'activité* »<sup>10</sup>, « *la gratuité du mandat, l'importance minime de l'activité, l'absence de distribution de jetons de présence ou la détention d'un nombre limité de parts sociales* »<sup>11</sup>: « *même réduite et gratuite* »<sup>12</sup>, même s'il s'agit d'actes préparatoires<sup>13</sup>,

---

<sup>6</sup>C.C. 3.11.2004, JTT, 2005, p 210 ; C.T. Liège, 23.9.2009 ; [www.juridat.be](http://www.juridat.be) ; C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 2 sept. 2010, inéd., R.G. n° 2009/AB/52080 ; C. trav. Liège (sect. Namur) 16 oct. 2007, inéd., R.G. n° 8375/07. ; C. trav. Liège, 26 nov. 2020, RG n° 2020/AL/101, inédit ; C. trav. Mons, 27 fevr. 2020, RG n° 2018/AM/, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be)

<sup>7</sup> C. trav. Bruxelles, 10 janvier 2020, RG n° 2018/AB/565, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be) ; C. trav. Bruxelles, 11 décembre 2019, RG n° 2015/AB/132, [www.terralaboris.be](http://www.terralaboris.be).

<sup>8</sup> M. Simon, *Chômage*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 93-94

<sup>9</sup> C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 4 octobre 2017, R.G. n° 2016/AB/262, inédit ; C. trav. Mons (5<sup>e</sup> ch.), 1<sup>er</sup> octobre 2020, R.G. n° 2019/AM/68, inédit. Dans le même sens, C. trav. Gand, div. Bruges (6<sup>e</sup> ch.), 13 décembre 2018, R.G. n° 2017/AR/192, Chron. D.S., 2020, liv. 3-4-5, p. 161 (il n'est pas requis que des actes soient posés de manière régulière ou constante).

<sup>10</sup> C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 9 juillet 2014, R.G. n° 2012/AB/1.210, [terralaboris.be](http://terralaboris.be).

<sup>11</sup> C. trav. Mons (5<sup>e</sup> ch.), 15 novembre 2018, R.G. n° 2016/AM/322, inédit ; C. trav. Mons (5<sup>e</sup> ch.), 24 mai 2018, R.G. n° 217/AM/274, inédit ; C. trav. Mons (5<sup>e</sup> ch.), 27 avril 2017, R.G. n° 2016/AM/210, inédit ; dans ce sens, voy. C. trav. Liège, div. Liège (ch. 2-B), 14 janvier 2020, R.G. n° 2016/AL/456, inédit (« Même si les prestations étaient réduites en période de chômage économique, Monsieur P. se trouvait juridiquement dans la possibilité de poser des actes juridiques au nom de la société. Son mandat avait nécessairement un caractère permanent et était susceptible de requérir son intervention à tout moment. Le fait que l'exercice du mandat n'impose que des actes peu nombreux ou que l'activité soit de minime importance est sans incidence pour apprécier l'existence d'une activité »).

<sup>12</sup> C. trav. Bruxelles (8<sup>e</sup> ch.), 4 octobre 2017, R.G. n° 2016/AB/262, inédit ; C. trav. Mons (5<sup>e</sup> ch.), 1<sup>er</sup> octobre 2020, R.G. n° 2019/AM/68, inédit ; dans ce sens, C. trav. Liège, div. Liège (ch. 2-D), 25 avril 2019, R.G. n° 2018/AL/483, inédit (« Le fait que le mandat était gratuit, que l'appelante n'était pas impliquée dans la gestion journalière de la société et que cette dernière ne faisait, en fait, pas de bénéfices est indifférent sur le plan des principes »).

l'activité est effective et fait donc en principe obstacle à l'octroi d'allocations de chômage.

Constituent dès lors, par exemple, l'exercice d'un mandat de société :

- la présence au sein du conseil d'administration<sup>14</sup> ;
- le fait de « *préparer les comptes annuels de la société et participer aux assemblées générales de celle-ci* »<sup>15</sup> ;
- la participation du chômeur « *aux assemblées générales dont il signait les procès-verbaux et (...) aux décisions (concernant notamment l'approbation du bilan et du compte des résultats, la décharge aux administrateurs, l'affectation du résultat, (...)) même s'il n'a posé que peu d'actes et si son activité était réduite* »<sup>16</sup>

- soit que la société n'exerce pas d'activités ou, à tout le moins, qu'elle n'a que des activités très limitées (rendant sans objet véritable la mission de surveillance et de contrôle du mandataire);

Selon l'article 71, pour pouvoir bénéficier des allocations, le travailleur doit être en possession d'une carte de contrôle dès le premier jour de chômage effectif du mois jusqu'au dernier jour du mois et la conserver sur lui. Il doit également, avant le début d'une activité visée à l'article 45, en faire mention à l'encre indélébile sur sa carte de contrôle.

Selon l'article 154, le chômeur qui a perçu ou peut percevoir indûment des allocations parce qu'il a omis, avant le début d'une activité incompatible avec le droit aux allocations, de noircir la case correspondante de sa carte de contrôle, peut être exclu du bénéfice des allocations durant 4 semaines au moins et 26 semaines au plus.

L'article 157 bis, tel qu'applicable, dispose :

« § 1<sup>er</sup> : 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.

... »

Et l'article 169 énonce que :

---

<sup>13</sup> C. trav. Liège, div. Liège (2e ch.), 13 novembre 2018, R.G. n° 2018/AL/24, inédit (les actes préparatoires étant en l'espèce la demande d'agrément pour la société dont il était administrateur et des démarches publicitaires) ; C. trav. Mons (5e ch.), 27 avril 2017, R.G. n° 2016/AM/210, inédit (Monsieur était administrateur d'une société dont les activités n'avaient pas encore commencé, les actes préparatoires étant en l'espèce « achat de matériel, travaux de rafraîchissement du local, aménagement des lieux, déplacement en Italie »).

<sup>14</sup> C. trav. Liège, div. Liège (2e ch.), 15 mars 2019, R.G. n° 2017/AL/707, inédit ; Trib. trav. Liège, div. Huy (3e ch.), 3 novembre 2017, R.G. n° 15/603/A, inédit

<sup>15</sup> 331) C. trav. Bruxelles (8e ch.), 4 octobre 2017, R.G. n° 2016/AB/262, inédit.

<sup>16</sup> C. trav. Liège, div. Liège (2e ch.), 14 mai 2019, R.G. n° 2018/AL/87, inédit.

« *Toute somme perçue indûment doit être remboursée.* »

**En l'espèce**

Monsieur U a constitué le 25 juillet 2022 la société 2CMA qui a pour objet l'exploitation d'une librairie, il en est l'administrateur.

Comme le souligne à juste titre le tribunal, l'ouverture d'une librairie prend du temps, requiert de nombreuses démarches administratives, matérielles et comptables (ce que Monsieur U reconnaît volontiers même s'il insiste sur le caractère non productif de cette activité préparatoire) et que le but de Monsieur U était lucratif.

L'activité de la société était réelle tout comme celle de Monsieur U comme administrateur.

L'exclusion à partir du 25 juillet 2022, comme décidée par le tribunal, est ainsi correcte.

Monsieur U n'a pas noirci sa carte de contrôle. Il est ainsi susceptible d'être sanctionné sur base de l'article 154 précité. Le jugement contesté a limité la sanction à un avertissement. Il n'y a pas appel incident de l'ONEm.

La récupération sur base de l'article 169 est fondée pour la totalité de la somme réclamée étant donné qu'elle porte sur les allocations d'août 2022 à octobre 2022.

L'appel n'est pas fondé.

•  
• •

Conformément à l'article 1017 du Code judiciaire, l'ONEm est condamné aux dépens.

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

**LA COUR,**

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement envers l'ONEM et par défaut mais réputé contradictoirement à l'égard de Monsieur U.

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 ;

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 le conseil de l'ONEM n'a pas répliqué oralement.

Déclare l'appel recevable et non fondé ;

Dans les limites de sa saisine, confirme le jugement dont appel.

Condamne l'ONEM aux dépens d'appel, nuls en l'espèce.

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 24,00 € (article 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 :**

H. B., Président de chambre  
B. V., Conseiller social au titre d'employeur,  
C. L., Conseiller social au titre d'employé,  
Assistés de N. F., Greffière,

La Greffière,

Les Conseillers sociaux,

Le Président,

Et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **chambre 2-D** de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, place Saint-Lambert, 30 à 4000 LIÈGE, **le 2 OCTOBRE 2025**, où étaient présents :

H. B., Président de chambre  
J. S., Greffière,

La Greffière,

Le Président.