

Rep. N° 1010/240

# COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

## ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 21 JANVIER 2010

8e Chambre

Chômage  
Not. Art. 580, 2° du C.J.  
Contradictoire  
Définitif

En cause de:

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI, dont les bureaux sont  
établis à 1000 BRUXELLES, boulevard de l'Empereur, 7 ;

**Appelant**, représenté par Maître Willemet M., avocat à  
Bruxelles.

Contre:

D D domiciliée à

**Intimée**, représentée par Maître Matagne I. loco Maître Piret  
E., avocat à Bruxelles.

★

★

★

La Cour, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

**I. Les antécédents de la procédure**

1. La procédure a été introduite par une requête adressée au Tribunal du travail de Bruxelles, le 16 avril 2007.

Madame D entendait, par cette requête, contester une décision du 6 avril 2007 par laquelle l'ONEM :

- l'exclut du bénéfice des allocations de chômage du 3 avril 2006 au 8 avril 2007,
- récupère les allocations perçues indûment pendant cette période,
- applique une sanction d'exclusion du droit aux allocations pendant 4 semaines à partir du 9 avril 2007 au motif que Madame D n'a pas fait les déclarations requises.

2. Par jugement du 4 juillet 2008, le Tribunal du travail de Bruxelles a annulé la décision de l'ONEM en ce qu'elle exclut Madame D du bénéfice des allocations du 3 avril 2006 au 8 avril 2007 et en ce qu'elle ordonne la récupération des allocations versées pendant cette période.

Le Tribunal a maintenu la sanction administrative d'exclusion du droit aux allocations pendant 4 semaines, tout en l'assortissant d'un sursis.

Le jugement a été notifié aux parties, le 11 juillet 2008.

3. L'ONEM a interjeté appel du jugement par une requête reçue au greffe, en temps utile, le 7 août 2008.

Les délais de procédure ont été fixés, sur base de l'article 747, § 2 du Code judiciaire, par une ordonnance du 22 octobre 2008.

Des conclusions ont été déposées pour Madame D, le 16 mars 2009. Des conclusions ont été déposées pour l'ONEM, le 26 juin 2009. Des conclusions additionnelles et de synthèse ont été déposées pour Madame D, le 23 octobre 2009.

Les avocats des parties ont été entendus à l'audience du 7 décembre 2009.

4. L'affaire a été prise en délibéré le 10 décembre 2009 après que Monsieur M. PALUMBO, Avocat Général, ait été entendu en son avis, auquel il n'a pas été répliqué.

**II. Demandes dont la Cour est saisie**

5. L'ONEM demande à la Cour de mettre à néant le jugement et de rétablir la décision administrative en toutes ses dispositions.

6. Madame D. demande à la Cour de déclarer l'appel non fondé.

Elle introduit un appel incident visant à ce que la sanction d'exclusion de 4 semaines soit également annulée.

### III. Les faits

7. Madame E a sollicité le bénéfice des allocations de chômage, le 3 avril 2006. Elle n'a, à cette occasion, mentionné l'exercice d'aucune activité.

Elle a travaillé du 3 juillet 2006 au 28 juillet 2006 pour l'administration communale de Woluwé-Saint-Lambert.

Elle a introduit une nouvelle demande d'allocations de chômage, d'après les conclusions de l'ONEM, le 31 juillet 2006.

8. Le 28 septembre 2006, Madame D. a introduit une demande d'activité bénévole pour l'ASBL Animations et Loisirs pour tous, dont elle est présidente.

En date du 21 décembre 2006, la Caisse de paiement de Madame D. lui a demandé de produire à l'intention de l'ONEM, les statuts de l'ASBL.

Les statuts ont été produits suite à une nouvelle demande de l'ONEM du 16 janvier 2007.

Le 9 février 2007, le directeur du bureau régional a refusé la demande d'activité bénévole au motif que *« l'activité, vu sa nature, son volume et sa fréquence ou vu le cadre dans lequel elle est exercée, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité qui, dans la vie associative, est effectuée habituellement par des bénévoles »*.

9. Le 9 mars 2007, Madame D. a été convoquée par l'ONEM pour être entendue à propos du fait qu'elle n'a pas déclaré son activité de présidente de l'ASBL.

Elle a été auditionnée le 28 mars 2007.

Elle a confirmé être présidente de l'ASBL. Elle a indiqué qu'elle effectuait les activités suivantes : assister aux réunions de l'assemblée générale (plutôt le soir, maximum 2 fois par an) et aux réunions de coordination (1 fois tous les 15 jours le soir après 19 heures), tenir la comptabilité et assurer l'Ecole des devoirs, tous les mardis et les jeudis à partir de 17 heures.

Elle a confirmé que toutes ses activités sont exercées à titre gratuit et qu'elles les exerçait déjà lorsqu'elle travaillait à temps plein.

Elle a aussi indiqué : « l'objectif futur, c'est d'être engagée à mi-temps dans la fonction de psychologue ce qui est ma formation. L'ASBL attend le feu vert de subsides ».

10. La décision litigieuse a été prise le 6 avril 2007.

L'exclusion du bénéfice des allocations du 3 avril 2006 au 8 avril 2007 est motivée par le fait que l'activité pour l'ASBL Animations et Loisirs pour tous est une activité qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services et n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres de sorte qu'elle doit être considérée comme un travail au sens de l'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

La sanction d'exclusion de 4 semaines a été motivée par le fait que Madame D a omis de déclarer à son organisme de paiement, sa qualité de présidente de l'ASBL. La durée de l'exclusion a été justifiée par la longueur de la « période en infraction ». Pour le même motif, le sursis et l'avertissement ont été refusés.

11. Comme indiqué ci-dessus la procédure judiciaire a été introduite par une requête adressée au Tribunal le 17 avril 2007.

Dans sa requête, Madame D indiquait :

*« je n'ai pas fait de déclaration de mon activité volontaire et gratuite au bureau de chômage. L'article 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 stipule que si cette déclaration n'est pas faite, les conditions suivantes doivent être remplies cumulativement pour ne pas être exclu :*

- *L'activité doit être exercée comme loisir et ne peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services ;*
- *Le chômeur démontre que l'activité ne lui a pas rapporté un salaire ou un avantage matériel.*

*Que je réponde à ces conditions ».*

12. Le 19 juillet 2007, Madame D a fait savoir à l'ONEM qu'elle n'était plus présidente de l'ASBL et qu'elle travaillait pour un autre employeur depuis le 16 juillet 2007.

L'ONEM a admis Madame D au bénéfice des allocations de chômage pour la période ayant débuté le 20 avril 2007 (voir décision du 24 juillet 2007).

#### **IV. Discussion**

##### **Principes pouvant être utiles à la solution du litige**

13. Pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté (article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Est considérée comme travail (voir article 45) :

- 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'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, étant précisé que « toute activité effectuée pour un tiers est, jusqu'à preuve du contraire, présumée procurer une rémunération ou un avantage matériel ».

14. Les conditions dans lesquelles un chômeur peut exercer une activité bénévole ont été modifiées par un arrêté royal du 28 juillet 2006 (soit au cours de la période concernée par le présent litige).

a) Précédemment, il était prévu que « Le Ministre détermine, après avis du Comité de gestion, les conditions et les modalités qui doivent être remplies aussi bien par le chômeur que par le tiers afin qu'une activité bénévole pour le compte d'un tiers puisse être effectuée avec maintien du droit aux allocations » (voir article 45, al.3 de l'arrêté royal dans la version antérieure à sa modification par l'arrêté royal du 28 juillet 2006).

L'arrêté ministériel précisait en son article 18 que

« § 2. Un chômeur peut avec l'accord du directeur effectuer une activité bénévole et gratuite pour le compte (...) d'une association sans but lucratif lorsque l'activité a fait l'objet d'une déclaration préalable au bureau du chômage.

La déclaration préalable visée à l'alinéa précédent doit être faite par écrit et mentionner l'identité des parties, la nature, la durée, la fréquence et le lieu des prestations et doit être signée par les parties. (...)

§ 5. L'absence de la déclaration préalable ... n'entraîne pas la perte du droit aux allocations lorsque les conditions suivantes sont remplies simultanément :

- 1° l'activité est exercée comme loisir et ne peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services;
- 2° le chômeur prouve que l'activité ne lui a pas procuré une rémunération ou un avantage matériel ».

b) L'arrêté royal du 28 juillet 2006, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2006, a re-précisé les conditions lesquelles une activité bénévole peut être exercée (voir article 45bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

En principe, le chômeur doit faire une déclaration préalable par écrit auprès du bureau de chômage.

L'ONEM peut interdire l'exercice de l'activité ou ne l'accepter que dans certaines limites lorsque :

- l'activité ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité bénévole telle que visée dans la loi du 3 juillet 2005 ;
- l'activité, vu sa nature, son volume et sa fréquence ou vu le cadre dans lequel elle est exercée, ne présente pas ou plus les caractéristiques d'une activité qui, dans la vie associative, est effectuée habituellement par des bénévoles;
- les avantages matériels ou financiers, conformément à la loi du 3 juillet 2005 précitée, ou de la législation fiscale, ne peuvent pas être neutralisés;
- la disponibilité pour le marché de l'emploi du chômeur serait sensiblement réduite (voir article 45bis, §2, alinéa 1).

L'article 18 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 31 juillet 2006, ne précise plus les conditions dans lesquelles l'absence de déclaration préalable n'entraîne pas la perte du droit aux allocations.

Application dans le cas d'espèce

15. L'ONEM considère tout d'abord que le mandat de présidente de l'ASBL « Animations et Loisirs pour tous » constitue une activité pour son propre compte.

Ce mandat, qui n'impliquait que la présence à quelques réunions par an et qui était totalement gratuit, était en l'espèce compatible avec l'octroi des allocations de chômage.

Il est évident, en effet, que le mandat de présidente d'une ASBL dont l'objet social est d'assurer une « école de devoirs » en faveur d'enfants issus de milieux défavorisés ne peut être « intégré dans le courant des échanges économiques de biens et de services » et n'implique aucune gestion de biens propres.

16. Il résulte de la déclaration faite lors de son audition que Madame D s'occupait aussi de la comptabilité et était en charge de l'Ecole des devoirs deux avant-soirées par semaine.

En supposant que ces activités ne rentrent pas dans le mandat de présidente, il y a lieu de vérifier leur régularité au regard des dispositions relatives au travail bénévole.

Il n'est pas contesté que ces activités n'ont procuré aucun avantage matériel à Madame D. Les avertissements extraits de rôle produits par Madame D le confirment.

La seule question en discussion concerne l'absence de déclaration de l'activité.

a) Lors de la demande d'allocations de chômage en avril 2006, l'arrêté ministériel permettait encore au chômeur qui n'avait pas déclaré son activité bénévole de démontrer que son activité est un loisir, exercé à titre gratuit, et qui ne peut être intégré dans le courant des échanges économiques.

Madame D apporte cette preuve : comme indiqué ci-dessus, les activités de l'ASBL qui n'impliquent pas d'opération à caractère lucratif, ne sont pas susceptibles d'être intégrées dans le courant des échanges économiques ; le fait de participer gratuitement à ces activités ne s'inscrit pas dans le cadre de tels échanges.

b) A partir d'août 2006, le travail bénévole est soumis à déclaration préalable.

En l'espèce, la déclaration a été faite à la fin du mois de septembre 2006.

C'est à tort que l'ONEM a refusé de marquer son accord sur l'exercice de l'activité bénévole.

L'activité bénévole limitée à quelques prestations par semaine, effectuées en soirée ou en avant-soirée, et que Madame D exerçait déjà lorsqu'elle était salariée à temps plein ne rentre dans aucune des situations dans lesquelles en vertu de l'article 45bis, §2, alinéa 1, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le directeur du bureau régional peut refuser ou limiter l'exercice de l'activité bénévole.

Il est évident en effet qu'étant dans l'attente de subsides, l'ASBL ne pouvait, faute de moyens financiers, exercer ses activités que par le biais de bénévoles.

En soi, le fait que Madame D ait indiqué qu'elle souhaitait pouvoir travailler à mi-temps pour l'ASBL ne remet pas en cause la circonstance que :

- pendant la période litigieuse, les activités de Madame D se limitaient à quelques heures par semaine (de sorte qu'il s'agissait toujours d'une activité de loisir),
- l'engagement ne pouvait être envisagé tant que l'ASBL ne disposait pas de moyens financiers (de sorte que l'activité restait une « activité qui, dans la vie associative, est effectuée habituellement par des bénévoles »).

17. Dans ces conditions, le jugement doit être confirmé en ce qu'il décide que Madame D avait droit aux allocations de chômage pendant la période litigieuse.

18. L'appel incident doit être déclaré fondé. Il n'y a pas lieu de sanctionner l'absence de déclaration.

A la date des demandes d'allocations de chômage, l'arrêté ministériel laissait à Madame D la possibilité de ne pas déclarer son activité bénévole (même si en cas d'absence de déclaration, elle assumait une preuve plus lourde à rapporter).

Par ailleurs, il ne résulte pas de l'arrêté royal du 28 juillet 2006, que les chômeurs exerçant déjà une activité bénévole devait la déclarer spontanément. Ainsi, il ne peut être fait grief à Madame D de n'avoir déclaré son activité bénévole que quelques semaines après l'entrée en vigueur du nouvel arrêté royal.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR DU TRAVAIL,**

Statuant contradictoirement,

Déclare l'appel de l'ONEM recevable et non fondé,

Déclare l'appel incident de Madame D recevable et fondé,

Confirme le jugement sous la seule réserve que la sanction d'exclusion prise sur base de l'article 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est, elle aussi, annulée ;

Condamne l'ONEM aux dépens d'appel liquidés par Madame D et ramené par la Cour à la somme de 145, 78 €.




Ainsi arrêté par :

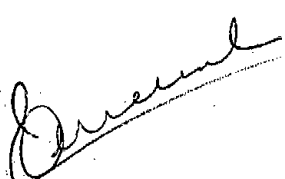
. J.F. NEVEN Conseiller

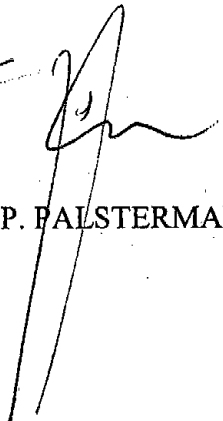
. C. VERMEERSCH Conseiller social au titre d'employeur

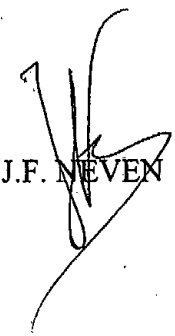
. P. PALSTERMAN Conseiller social au titre de travailleur ouvrier

et assisté de B. CRASSET Greffier

  
B. CRASSET

  
C. VERMEERSCH

  
P. PALSTERMAN

  
J.F. NEVEN

et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le vingt et un janvier deux mille dix, par :

J.F. NEVEN Conseiller

et assisté de B. CRASSET Greffier

  
B. CRASSET

  
J.F. NEVEN

