



**Activité bénévole et perception d'une allocation  
de l'ONEm**

Liberté d'association et chômage font-ils bon ménage ?

*Anne-Catherine Lacroix  
Dockers Asbl*

### ***Se saisir du droit pour comprendre ses droits***

*Dans le cadre de son objet social, Dockers asbl publie différents outils qui se veulent être des outils de connaissance et de réflexion pour alimenter le débat sur les questions qui touchent les travailleurs et travailleuses salarié(e)s. Parmi ces questions, Dockers s'intéresse particulièrement à celles qui ont trait à la protection sociale et salariale des travailleurs et travailleuses, ainsi qu'à leurs conditions de travail.*

*C'est dans ce cadre que les documents pédagogiques "Se saisir du droit pour comprendre ses droits" prennent leur place. Ils sont écrits en fonction des questions qui reviennent régulièrement dans le chef des travailleurs ou travailleuses ou des thématiques qui ressortent des statistiques de la plateforme Dockers.*

*Attention! La réglementation du chômage est régulièrement sujette à modifications. Soyez donc attentif.ve à la date de parution du document.*

*Tous droits réservés. Toute reproduction et/ou diffusion doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès de Dockers asbl. Contact: [contact@dockers.io](mailto:contact@dockers.io)*

## Introduction

En Belgique, la Constitution garantit la liberté d'association en son article 27 (*“Les Belges ont le droit de s’associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive”*). On associe souvent cette liberté à une autre liberté inscrite à l'article 23 qui garantit notamment *“le droit d’information, de consultation et de négociation collective”*. En résumé, pour reprendre un arrêté de la Cour Constitutionnelle, *“la liberté d’association comprend le droit de fonder un syndicat et d’y adhérer pour la protection de ses intérêts, de même que le droit pour cette association de régler son organisation propre, sa représentation, son fonctionnement et sa gestion”*<sup>1</sup>. Mais la portée de la liberté d'association ne s'arrête évidemment pas à la liberté syndicale comme l'a également expliqué la Cour Constitutionnelle dans un autre arrêt en disant: *“La liberté d’association prévue par l’article 27 de la Constitution a pour objet de garantir la création d’associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s’associer et celui de déterminer librement l’organisation interne de l’association, mais également le droit de ne pas s’associer”*<sup>2</sup>.

Vous êtes nombreux et nombreuses à régulièrement exprimer le souhait de vous investir bénévolement dans un projet collectif, de participer bénévolement à la gestion d'une association. De manière générale, ces souhaits s'accompagnent souvent d'hésitations et de nombreuses inquiétudes, peut-être même trop d'inquiétudes par moments. Car s'il est vrai que l'ONEm a toujours été considéré comme particulièrement strict en cette matière, leurs textes et instructions internes permettent d'y entrevoir plus de souplesse ces dernières années. Avec prudence certes, mais c'est à souligner. Tour d'horizon donc de ce que l'ONEm nous apprend quand il est question d'exercer une activité bénévole pour une asbl quand on est au chômage.

## Le point de départ

La réglementation chômage repose notamment sur la privation du travail. Dès lors qu'un travail est exercé, il entraîne donc la privation de l'allocation. Quant à la notion de travail, elle renvoie, dans la réglementation, à deux choses<sup>3</sup> :

- *“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 de ses biens propres”;*
- *“l’activité effectuée pour un tiers et qui procure une rémunération ou un avantage matériel de nature à contribuer à sa subsistance ou à celle de sa famille”, sachant que “toute activité pour un tiers est, jusqu’à preuve du contraire, présumée procurer une rémunération ou un avantage matériel”.*

Ce qui nous intéresse ici est l'activité pour un tiers. Au sens de cette définition, toute activité pour autrui n'est en réalité a priori pas cumulable avec les allocations dès lors qu'elle dépasse le cadre de l'entraide ou la solidarité ponctuelle. Et c'est précisément pour cette raison que tout bénévolat au profit d'une association ne peut être exercé sans l'autorisation de l'ONEm.

---

<sup>1</sup> Cour constitutionnelle 28 septembre 2017, n° 107/2017

<sup>2</sup> Cour constitutionnelle 21 décembre 2017, n° 151/2017

<sup>3</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 45, M.B 31 déc.

## Activité bénévole et chômage: quelles sont les règles ?

Avant d'entrer de manière plus pratique dans le sujet qui nous occupe, il est tout d'abord nécessaire de clarifier de quoi nous parlons ici.

Par **allocations de chômage**, nous entendons dans ce document :

- les allocations d'insertion: il s'agit d'une allocation forfaitaire, octroyée à durée déterminée, non pas sur base d'un ancien emploi salarié mais sur base, notamment, des études accomplies durant le secondaire ;
- les allocations de chômage: il s'agit d'une allocation dégressive, liée au fait d'avoir suffisamment travaillé comme salarié ;
- l'allocation de travail des arts : nouvelle arrivée dans la réglementation, elle est destinée aux travailleurs et travailleuses des arts.

Par **activité bénévole**, l'ONEm renvoie à la définition qui est reprise dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires<sup>4</sup>. Cette loi définit ce qu'est le volontariat, quelles organisations sont ciblées par la loi sur le volontariat et qui est considéré comme volontaire, sachant que bénévolat et volontariat sont utilisés comme des mots synonymes.

Art. 3. :

**1° volontariat** : toute activité :

a) qui est exercée sans rétribution ni obligation;

b) qui est exercée au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité, d'un groupe ou d'une organisation ou encore de la collectivité dans son ensemble;

c) qui est organisée par une organisation autre que le cadre familial ou privé de celui qui exerce l'activité;

d) et qui n'est pas exercée par la même personne et pour la même organisation dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'une désignation en tant qu'agent statutaire;

**2° volontaire** : toute personne physique qui exerce une activité visée au 1° y compris les personnes chargées d'un mandat ou qui sont membres d'un organe de gestion dans une organisation visée au 3°;

**3° organisation** : toute association de fait ou personne morale de droit public ou privé, sans but lucratif, qui fait appel à des volontaires (étant entendu que, par association de fait, il y a lieu d'entendre toute association dépourvue de la personnalité juridique et composée de deux ou plusieurs personnes qui organisent, de commun accord, une activité en vue de réaliser un objectif désintéressé, excluant toute répartition de bénéfices entre ses membres et administrateurs, et qui exercent un contrôle direct sur le fonctionnement de l'association.)

---

<sup>4</sup> Loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, M.B 29 août.

Dans le cadre de ce document, par activité bénévole (au sens de la loi sur le volontariat), nous entendons vous informer sur la possibilité, en étant bénéficiaire d'une allocation de l'ONEm, de pouvoir :

1/ être membre d'une asbl

2/ vous engager comme bénévole pour une asbl

3/ vous investir dans la gestion d'une asbl via la participation au conseil d'administration

Avant de comprendre la position de l'ONEm sur ces différentes formes d'investissement, il est essentiel de bien saisir ce que dit l'article 45bis de la réglementation du chômage à propos de l'activité bénévole<sup>5</sup>. Le voici donc en partie :

§ 1. Un chômeur indemnisé peut (...) exercer une activité bénévole avec maintien des allocations au sens de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, 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.

§ 2. Le directeur peut **interdire** l'exercice de l'activité ou ne l'accepter que dans certaines limites s'il constate la réalisation d'un ou de plusieurs des points suivants :

1° l'activité ne présente pas ou plus les **caractéristiques d'une activité bénévole** telle que visée dans la loi précitée;

2° 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**;

3° les **avantages matériels ou financiers**, conformément à la loi du 3 juillet 2005 précitée, ou de la législation fiscale, ne peuvent

→ Une activité bénévole doit obligatoirement faire l'objet d'une **demande** auprès de l'ONEm. C'est le formulaire C45B qui doit être utilisé. La demande doit aussi être préalable. Elle doit donc être introduite **avant** de commencer l'activité.

→ Le formulaire C45B doit être complété de plusieurs informations et signé également par l'organisation dans laquelle vous souhaitez vous investir

→ L'ONEm soumet la possibilité d'exercice d'une activité bénévole à plusieurs conditions

→ L'activité doit répondre à la définition du volontariat et pour une organisation visée par la loi du 3 juillet 2005

→ L'ONEm refuse le volontariat en cas de ce qu'il nomme "des abus manifestes"

→ L'activité peut être rémunérée mais dans des limites strictes: soit un indemnité forfaitaire, soit le remboursement des frais réels (voir p.7)

<sup>5</sup> Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 45bis, M.B 31 déc.

pas être neutralisés;

4° la **disponibilité pour le marché de l'emploi** du chômeur serait sensiblement réduite, sauf si le chômeur est dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi.

→ A savoir: l'ONEm ne peut plus interdire une activité bénévole pour ce motif, le contrôle de la disponibilité ayant été transféré aux Régions. Ce principe est repris textuellement par l'ONEm dans son instruction<sup>6</sup>.

**Que retenir ?** A la lecture de cet article et de l'instruction administrative de l'ONEm en cette matière, il est important de relayer les éléments suivants concernant la position de l'ONEm:

**1** L'ONEm part du principe suivant: ***“L'exercice d'une activité bénévole pour une organisation est un droit. L'ONEm se limite à refuser un cumul dans les cas d'abus manifestes”***<sup>7</sup>

**2** L'ONEm part également du principe que les activités bénévoles répondent à la notion de travail au sens de la réglementation. Elles sont donc pour l'ONEm *“des activités que l'on rencontre dans le circuit économique en tant qu'activités rémunérées et qui sont exercées de façon structurée et régulière par le chômeur”*<sup>8</sup>.

#### **Régulière ?**

Nous conseillons la prudence mais une activité ponctuelle, pour un événement précis, ne doit en principe pas faire l'objet d'une demande de bénévolat<sup>9</sup>: participer de manière bénévole pour la journée de l'environnement, des droits de l'enfant, etc., apporter une aide ponctuelle suite à une catastrophe naturelle, etc. Il faut néanmoins être vigilant.e si l'activité bénévole concerne un grand événement sportif ou culturel notamment. Dans ces situations, l'ONEm sera attentif à l'organisateur de l'événement (pour qui travaille le volontaire ?), aux destinataires des rentrées financières de l'événement, à la régularité des événements organisés, aux tarifs pratiqués pour participer à l'événement, entre autres.

Dans une autre instruction (consacrée à l'activité artistique en l'occurrence), l'ONEm revient aussi avec cette notion de régularité en disant: *“Lorsqu'il s'agit de l'exercice sporadique d'une activité bénévole pour le compte d'une organisation, elle ne doit pas dans ce cas être déclarée par un formulaire C45B (ni par un C181) et ne doit pas être mentionnée sur la carte de contrôle. Exemple : participation unique à un concert de bienfaisance (ex. Télévie)”*<sup>10</sup>

<sup>6</sup>Instruction ONEm RIODOC 062513, p. 20, mars 2020.

<sup>7</sup>Instruction ONEm RIODOC 062513, p. 20, mars 2020.

<sup>8</sup>Instruction ONEm RIODOC 062513, p. 15, mars 2020.

<sup>9</sup>Instruction ONEm RIODOC 062513, p. 3, mars 2020.

<sup>10</sup>Instruction ONEm RIODOC 223978, p. 68, mars 2023.

③ De ces principes, l'ONEm admet que l'activité bénévole est "en principe" cumulable à trois conditions:

→ L'activité a été déclarée

**A savoir<sup>11</sup>:**

- la déclaration se fait via le formulaire C45B
- la déclaration doit se faire avant d'entamer l'activité
- c'est la date de réception de la lettre par l'ONEm qui détermine si la déclaration est préalable à l'activité
- si ces conditions sont respectées, l'activité peut être faite sans attendre la décision de l'ONEm
- si l'ONEm ne prend pas de décision dans les 12 jours ouvrables qui suivent la réception, l'activité est considérée comme autorisée
- Dans ou hors de ce délai de 12 jours ouvrables, si l'ONEm prend une décision de refus, elle n'est applicable que pour l'avenir (à partir de la décision). Il ne peut donc y avoir récupération d'allocations pour le passé SAUF s'il ressort que l'activité était rémunérée (hors défraiement bénévole)

→ L'activité est effectuée pour une organisation qui répond à la définition de la loi sur le volontariat (les asbl y sont bien entendu comprises)

→ L'activité n'est pas rémunérée (hors indemnités de défraiement ou remboursement des frais réels)

Concernant la **rémunération** octroyée, le volontaire ou la volontaire peut opter pour:

- une indemnité forfaitaire de défraiement (40,67€/jour et 1626,77€/an pour l'année 2023. Ces montants peuvent être relevés sous des conditions strictes que nous ne développons pas ici)
- Ou le remboursement de ses frais réels. S'il opte pour le remboursement des frais réels, le volontaire doit pouvoir prouver ces frais et être en possession de pièces justificatives pour l'ONEm.

N'hésitez pas à prendre contact avec la plateforme francophone du volontariat concernant ces formes de rémunération via <https://www.levolontariat.be/>

<sup>11</sup> Instruction ONEm RIODOC 062513, pp. 40-41, mars 2020.

→ **L'activité sera refusée "en cas d'abus manifeste".**

L'ONEm pointe ici principalement deux éléments:

-lorsque le travail est rémunéré (hors défraiement ou remboursement des frais réels).

-lorsque le travail, vu sa nature, son volume, sa fréquence ou le cadre dans lequel elle est exercée, ne présente pas les caractéristiques d'une activité **habituellement** effectuée par des **volontaires** dans la vie associative.

**Est par exemple refusé:**

-l'activité bénévole régulière comme cuisinier, cuisinière, personnel d'entretien ou secrétaire dans un établissement scolaire, un hôpital, ou un établissement de soins ;

-l'activité bénévole qui consiste à assurer des tâches de soins réservées au personnel médical et infirmier ;

-le fait de servir des repas et/ou des boissons dans les cafétérias ouvertes au grand public, à des prix ordinaires, dans des complexes sportifs ou d'un hôpital.

**Par contre, est par exemple en principe autorisé:**

-des activités de soutien au personnel enseignant (comme aider à la mise en place d'une bibliothèque, aider dans le cadre de sorties scolaires, etc.) ;

-assurer une permanence téléphonique dans une association ;

-effectuer des tâches de soutien dans une organisation comme créer des folders, aider à l'organisation d'événements, etc. ;

-distribuer des repas ou des boissons dans un foyer qui pratique la gratuité ou des prix inférieurs aux prix que l'on rencontre sur le marché ;

-etc.

## **Activité bénévole et chômage: que peut-on donc finalement faire ?**

**1** Bénéficier d'une allocation de chômage, d'insertion ou de travail des arts n'empêche pas:

-de fonder une asbl et être, à ce titre, membre fondateur de l'asbl,

-de devenir membre de l'assemblée générale d'une asbl,

-d'être membre sympathisant, effectif, etc., d'une asbl (selon ce qui est prévu par les statuts de l'asbl),

-de participer, en tant que membre de l'asbl, à des activités qui seraient mises en place par l'asbl.

**2** Si le souhait est d'exercer bénévolement un travail pour une asbl, il faudra impérativement en faire la demande via le formulaire C45B. L'activité sera autorisée si elle répond aux conditions que nous avons expliquées dans les pages précédentes.



③ Si le souhait est de s'investir bénévolement au sein d'une asbl en intégrant son organe de gestion:

On touche ici à une question régulière et qui fait souvent l'objet de grandes inquiétudes de la part des personnes sans emploi. Entre les textes, les instructions et la jurisprudence, nous sommes obligés d'être prudents dans nos réponses. L'ONEm stipule cependant textuellement ceci dans son instruction sur les activités bénévoles

*“Le fait d'exercer un mandat non rémunéré et de siéger sans contrepartie dans un conseil d'administration d'une organisation peut aussi être considéré comme une activité répondant aux conditions de l'article 45 bis (à savoir l'activité bénévole dans la réglementation du chômage). Le mandataire peut par ailleurs effectuer bénévolement d'autres activités pour l'organisation. L'exercice d'un mandat non rémunéré d'administrateur ou membre d'un organe de gestion dans une organisation doit être déclaré par formulaire C45B. Il en est de même pour les tâches de président, secrétaire ou de trésorier d'une organisation. L'exercice d'un mandat d'administrateur non rémunéré dans une organisation peut en principe être cumulé avec les allocations de chômage à condition qu'il soit non rémunéré et déclaré”*

La jurisprudence fourmille cependant d'affaires concernant des mandats d'administrateur alors qu'on est au chômage. Sur ce point, il faut garder à l'esprit que:

- de nombreux litiges sont nés du fait que l'ONEm découvrait l'existence d'un mandat (qui n'avait donc pas fait l'objet d'une demande de bénévolat). Dans ce cas, et même si la personne sans emploi n'a pas introduit de demande, soit par oubli, soit car elle ne pensait pas qu'une telle activité devait être déclarée, le fait est que l'ONEm part alors du principe que l'activité est une activité rémunérée et que la charge de la preuve du contraire repose sur les épaules de la personne sans emploi ;
- de nombreux litiges sont également nés du fait que l'ONEm, en découvrant ces mandats non déclarés, remettait en cause la disponibilité de la personne sans emploi sur le marché de l'emploi, présupposant qu'un tel mandat rendait indisponible. N'oublions donc pas que ce n'est aujourd'hui plus l'ONEm qui contrôle la disponibilité sur le marché de l'emploi. Il ne peut donc plus prendre de décision de récupération pour entrave à la disponibilité.

**Il existe une façon de s'éviter des inquiétudes parfois inutiles, surtout si le mandat envisagé est un mandat d'administrateur-délégué, ou un mandat d'administrateur qui s'accompagne d'un rôle de secrétaire ou trésorier: le formulaire de ruling (!).** Ce formulaire est disponible sur le site de l'ONEm et permet à tout assuré social de poser une question à l'ONEm pour un événement qui est envisagé dans le futur. Cela permet de prendre connaissance de la manière dont l'ONEm traitera le dossier une fois qu'il lui sera soumis<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> <https://www.onem.be/employeurs/chomage-complet/le-ruling>

## Cas particuliers

### 1/ Administrateur ou administratrice d'une asbl fondée pour gérer sa carrière artistique

Cette activité ne peut être déclarée via le formulaire C45B puisqu'elle ne peut être considérée comme une activité bénévole au sens de la loi sur les volontaires

► *Art. 3 1°, b): le volontariat est une activité "qui est exercée au profit d'une ou de plusieurs personnes autres que celle qui exerce l'activité, d'un groupe ou d'une organisation ou encore de la collectivité dans son ensemble"*

Dans ce cas, l'activité doit être déclarée via le formulaire C181 de l'ONEm. Cette activité sera autorisée si:

- elle reste considérée par l'ONEm comme "accessoire". Notons que l'ONEm n'a jamais défini de manière quantitative la notion d'accessoire, se limitant à dire qu'il s'agit d'une question de revenus et d'investissement en temps

► *Art. 188 §4 de l'arrêté royal: "Le droit aux allocations est refusé, même pour les jours où le travailleur ou le travailleur des arts qui bénéficie de l'application du présent chapitre n'exerce aucune activité, si l'activité, qui n'est pas exercée en tant que salarié, en raison du montant des revenus ou du nombre d'heures de travail, ne présente pas ou ne présente plus le caractère d'une activité accessoire"*

- l'asbl ne gère que votre carrière, aucunement celle d'autres personnes (!).

Ici aussi, en cas de doute, le formulaire de ruling peut être utilisé avant de prendre la décision de fonder une asbl dans le but de gérer sa propre carrière artistique.

### 2/ Une activité volontaire à l'étranger

L'ONEm n'autorise pas d'activité bénévole à l'étranger. Si l'activité a lieu à l'étranger, le ou la volontaire devra donc faire l'activité sur ses jours de vacances (V sur la carte) ou en se déclarant par exemple indisponible (A sur la carte). S'il ou elle mentionne A, les allocations de chômage ne pourront être perçues.

Des exceptions sont prévues en cas d'activité à l'étranger dans le cadre d'une action humanitaire ou d'un projet de coopération:

→ Action humanitaire: on entend une action humanitaire menée par une organisation reconnue et qui consiste à apporter son aide en contribuant aux besoins de base des être humains. Si l'activité est autorisée, elle peut l'être durant maximum 3 mois;

→ Projet de coopération: destiné aux personnes d'au moins 50 ans, qui ont 25 ans de passé professionnel comme salarié et ont bénéficié d'au moins 12 mois d'allocations sur les 18 mois qui précèdent la demande. Elles ne peuvent non plus avoir été occupées comme coopérantes au service d'une ONG dans les 5 ans qui précèdent la demande et l'activité doit être exercée dans le cadre d'une convention.

Dans ces deux situations, nous invitons les personnes concernées à directement prendre leurs renseignements auprès de l'ONEm ou de leur organisme de paiement.

## Conclusion

L'activité bénévole est un travail. Personne ne dit le contraire, pas même l'ONEm. Partant de cette réalité mais également du fait qu'exercer bénévolement une activité pour une organisation est un droit de tous et toutes, la réglementation ne peut pas en empêcher l'exercice sauf dans deux situations:

1/ si l'activité permet une rémunération qui fait obstacle au bénéfice de l'allocation (ex.: un salaire, une indemnité qui dépasse l'indemnité de défraiement, un remboursement de frais qui ne peut être prouvé, etc.);

2/ si l'ONEm constate un abus dit "manifeste": le bénévolat a lieu pour une société commerciale, l'activité mentionnée comme bénévole ne correspond pas aux activités qui sont reprises dans les statuts de l'asbl, l'activité bénévole permet des bénéfices que l'asbl destine en tout ou en partie à des personnes privées ou des sociétés, etc.

**Il reste dommage que l'administration de l'ONEm ne soit pas plus complète et claire concernant les mandats au sein des organes de gestion des asbl. Les asbl sont en effet un acteur important dans la vie sociale et culturelle de tous et toutes et la réalité est qu'elles peinent de plus en plus à trouver des administrateurs ou administratrices.** Nous ne pouvons que souhaiter que l'ONEm édite des informations accessibles et extrêmement claires sur ce sujet afin de ne pas mettre à mal l'investissement désintéressé dans des structures essentielles du paysage belge. **L'utilisation du terme "en principe" quand l'ONEm autorise l'exercice d'un mandat nuit en effet à la clarté, suscite des inquiétudes légitimes. Il en va, de ce point de vue, de la pérennité et de la bonne gouvernance de structures essentielles qui œuvrent pour la collectivité.**

***A savoir:***

***Dockers asbl œuvre à une meilleure protection sociale des travailleurs et travailleuses mais ne réalise pas d'accompagnement social ou juridique individuel. Si vous avez des questions autour des notions juridiques que nous traitons dans nos outils, nous vous invitons donc à prendre vos renseignements auprès des acteurs qui font ce travail dans leurs missions: organismes de paiement d'allocations de chômage, services d'aide juridique de première ligne, asbl spécialisées sur les questions qui vous concernent, administrations de l'ONEm, de l'ONSS, etc. Et bien sûr, dans le cadre de cet outil, la plateforme francophone du volontariat.***