

Numéro du rôle : 6043
Arrêt n° 146/2015 du 22 octobre 2015

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation et à l'article 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, posées par la Cour du travail de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 19 septembre 2014 en cause de la SPRL « Bouldou », en liquidation, contre le Fonds des accidents du travail, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 septembre 2014, la Cour du travail de Liège, division Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il ne s'applique pas à des faits faisant l'objet de sanctions administratives de nature pénale au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qu'il a pour effet d'introduire, sans justification raisonnable au regard de l'objectif poursuivi par ladite loi, une différence de traitement entre les deux catégories suivantes d'employeurs dont il est constaté qu'ils sont tous deux pareillement en défaut d'assurance de leur(s) travailleur(s) salarié(s) contre le risque d'accident du travail:

d'une part, l'employeur qui fait l'objet d'une sanction administrative sous la forme d'une cotisation d'affiliation d'office recouvrée par voie de contrainte contre laquelle il lui est loisible de se pourvoir devant les juridictions du travail, sans toutefois pouvoir prétendre à ce que ladite sanction de nature pénale fasse l'objet d'un éventuel sursis partiel;

d'autre part, l'employeur qui, en raison des mêmes faits, se trouve poursuivi devant les juridictions correctionnelles et pourra, quant à lui, solliciter l'octroi d'un sursis à l'exécution de sa condamnation ? »;

2. « En ne prévoyant pas, dans l'habilitation légale donnée au Roi de déterminer les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation d'affiliation d'office due par les employeurs qui, au sens de l'article 59, 4^o, de la loi du 10 avril 1971, ' s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance ' contre le risque d'accident du travail, le pouvoir de fixer par arrêté royal les conditions auxquelles cette sanction de nature pénale pourrait le cas échéant être assortie d'un sursis, l'article 59^{quater} de ladite loi ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il a pour effet, sans justification raisonnable au regard des objectifs poursuivis par ladite loi, de traiter de façon identique des employeurs se trouvant dans des situations différentes au regard du respect de leurs obligations en matière:

d'une part, l'employeur qui s'abstient, délibérément, de contracter une police d'assurance auprès d'un assureur-loi aux fins de couvrir son personnel salarié contre le risque d'accident du travail;

et, d'autre part, l'employeur qui, bien qu'ayant conclu à l'origine une telle police lorsqu'il a entamé son activité, se trouve à un moment donné en défaut d'assurance du fait qu'il n'a pas, par exemple en raison de difficultés temporaires de trésorerie, payé à leur échéance les primes dues à l'assureur-loi en exécution de cette police, et dont il est constaté par ailleurs qu'il a entre-temps régularisé sa situation et poursuivi son activité avec du personnel salarié en respectant désormais ses obligations en la matière ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers, Me B. Fonteyn et Me C. Pouppez, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 10 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 juin 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'appelante devant le juge *a quo* est une société commerciale en liquidation qui exploitait à l'époque des faits une activité de café-concert.

Entre 2000 et 2003, cette société s'est abstenue de payer les primes d'assurance destinées à couvrir son personnel salarié contre les risques d'accidents du travail. Cette situation a entraîné l'intervention du Fonds des accidents du travail qui a infligé à l'appelante, le 2 septembre 2003, le paiement d'une cotisation d'affiliation d'office sur la base des articles 50, 59, 4^o, et 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi précitée. Le montant total dû au titre de cotisation d'affiliation d'office n'ayant pas été réglé dans le délai prescrit par l'arrêté royal précité, il a été majoré de 10 %.

L'appelante devant le juge *a quo* a obtenu un étalement pour le paiement de ces sommes. Restant en défaut d'honorer ce plan d'étalement, elle a été mise en demeure par l'administration de payer le solde des cotisations d'affiliation d'office, les majorations et les intérêts de retard aux taux légaux. L'appelante a alors saisi le tribunal du travail afin d'obtenir un sursis de la partie non encore réglée des cotisations d'affiliation d'office des majorations et intérêts de retard. Déboutée devant le tribunal du travail, l'appelante a saisi la Cour du travail de Liège.

Cette dernière a jugé, par un arrêt interlocutoire, que la cotisation d'affiliation d'office constituait une sanction de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Partant de cette qualification, le juge *a quo* a estimé qu'il existait une lacune législative consistant à n'avoir pas prévu que la sanction de nature pénale que constitue la condamnation au paiement de cette cotisation d'office puisse, sous certaines conditions, être assortie d'un sursis.

III. En droit

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres commence par rappeler l'origine des dispositions en cause et en particulier la logique qui sous-tend l'assurance accident du travail. Il relève que l'assurance accident du travail est un système de sécurité sociale financé par les employeurs et destiné à protéger les travailleurs contre la survenance d'un risque professionnel. Il précise que le secteur des accidents du travail s'articule, d'une part, sur le principe d'une gestion des accidents par le secteur privé via les entreprises d'assurance privées et, d'autre part, sur le contrôle de la branche assurée par un organisme public, en l'espèce, le Fonds des accidents du travail.

La loi sur les accidents du travail a prévu l'intervention du Fonds des accidents du travail en faveur des accidentés dans tous les cas où l'employeur ou l'assureur serait en défaut. Le Fonds des accidents du travail est un fonds de garantie auquel est affilié d'office et temporairement l'employeur qui n'aurait pas souscrit d'assurance.

Si le non-respect par l'employeur de son obligation d'affiliation est passible de poursuites pénales spécifiques devant le juge pénal, le but de l'affiliation d'office n'est pas la sanction de l'employeur resté en défaut de s'assurer mais la protection du travailleur.

A.1.2. En ce qui concerne les modalités de l'affiliation obligatoire et en particulier le montant des cotisations y afférentes, le Conseil des ministres relève qu'elles sont déterminées par l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

A.1.3. Quant au versement d'une cotisation à charge de l'employeur défaillant, il constitue une source de financement du Fonds des accidents du travail. Le Fonds des accidents du travail n'étant pas un assureur, les cotisations d'affiliation d'office ne sont pas individualisées en fonction de l'employeur. Leur montant ne peut dès lors être comparé aux primes d'assurance qu'aurait dû payer l'employeur constaté en défaut d'assurance. Le système a été mis en place afin d'éviter que les entreprises même en difficultés financières ne puissent faire des économies en réduisant la protection des travailleurs. C'est ainsi que la cotisation d'affiliation d'office cesse d'être due dès le moment où l'employeur montre la preuve de son affiliation auprès d'un assureur.

A.2. Le Conseil des ministres soutient que la première question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige. Elle invite la Cour à se prononcer sur la situation d'un employeur qui conteste auprès du tribunal du travail une décision d'affiliation d'office prise par le Fonds des accidents du travail, comparée avec la situation d'un employeur qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel. Or, la contestation dont est saisie la juridiction *a quo* porte non sur la décision d'affiliation d'office mais sur les modalités dont pourrait être assortie cette décision pour tempérer la rigueur de ses conséquences financières. Le Conseil des ministres invite la Cour à juger, comme elle l'a fait dans son arrêt n° 156/2013, que la réponse à la question préjudicielle qui concerne d'autres situations que celle des parties au litige pendant devant le juge *a quo* ne peut être utile à la solution du litige.

A.3. A titre complémentaire et subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A son estime, le juge *a quo* considère à tort que le défaut d'assurance fait l'objet alternativement soit d'une sanction administrative soit d'une sanction pénale selon que le manquement est poursuivi devant une juridiction répressive ou du travail. Or, d'après le Conseil des ministres, les deux mesures ne visent pas le même objectif. Ainsi, l'affiliation d'office vise à s'assurer que le travailleur sera couvert tandis que la procédure pénale implique que l'employeur puisse être poursuivi pour un fait jugé à ce point grave qu'il met en péril les intérêts de la société.

Le Conseil des ministres relève encore que l'article 64 de la loi du 10 avril 1971 réserve expressément aux tribunaux du travail, à l'exclusion des juridictions répressives, toute contestation relative aux cotisations afférentes à l'affiliation d'office d'un employeur en défaut d'assurance, tandis que le juge pénal est saisi de la poursuite pénale éventuelle d'un employeur défaillant en vue de lui infliger une sanction en application du Code pénal social. « L'absence de possibilité pour la juridiction du travail de prononcer un sursis ou d'octroyer des circonstances atténuantes » pour diminuer le montant de la cotisation afférente à l'affiliation d'office de l'employeur défaillant se justifierait « en l'espèce en raison de l'objet de la mesure » qui est de garantir la protection sociale de l'ensemble des travailleurs nonobstant la situation administrative des employeurs. Cette affiliation d'office viserait également à réparer le manque à gagner pour le régime de sécurité sociale consécutif à l'absence de participation financière de l'employeur défaillant à la mutualisation du risque. Il s'agit d'une mesure de nature civile à caractère administratif.

A.4. Le Conseil des ministres indique que si par l'impossible, la Cour devait considérer que l'affiliation d'office a un caractère de sanction, celle-ci ne pourrait être en aucun cas qualifiée de pénale. Elle serait alors exclusivement administrative.

Le Conseil des ministres rappelle les critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme pour évaluer si une mesure est de nature pénale : il s'agit de tenir compte de la qualification de la mesure en droit interne, de la nature de l'infraction et de la nature et de la gravité de la sanction.

En ce qui concerne la qualification en droit interne, le Conseil des ministres indique que le principe même de l'affiliation d'office n'est pas considéré par le législateur comme une sanction. Au contraire, il s'agit uniquement de créer les conditions d'application de la législation sociale solidaire. Se fondant sur les motifs d'un arrêt de la Cour du travail de Gand ainsi que sur le rapport annuel 2011 du Fonds des accidents du travail, le Conseil des ministres indique que les cotisations versées par les employeurs défaillants sont loin de financer la part afférente aux coûts générés par ces derniers. En effet, les cotisations ne permettent de récupérer qu'un tiers de la somme afférente au droit consenti. Il conclut que le législateur a mis en place un régime de sécurité sociale destiné à protéger tous les travailleurs contre le risque d'accident du travail, ce risque étant évalué comme un risque social important qu'une société démocratique doit assumer.

L'affiliation d'office et le paiement des cotisations entendent donc garantir que les travailleurs sont et ont été assurés et répercuter le coût de ce service. Le fait que l'employeur se sente puni par l'affiliation d'office ne suffirait pas à qualifier la mesure de sanction pénale. Sauf à considérer que la participation à la sécurité sociale constitue une sanction, la mesure en cause ne pourrait être qualifiée de sanction et encore moins de sanction pénale. Dès lors, les principes applicables aux sanctions pénales tels que l'application éventuelle de circonstances atténuantes ou l'octroi d'un sursis ne pourraient être appliqués à la cotisation querrellée. Il conviendrait donc de répondre par la négative aux questions préjudicielles.

- B -

B.1.1. Par une première question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation en ce que cette disposition établirait une différence de traitement entre deux catégories d'employeurs en défaut d'assurance contre les accidents du travail : d'une part, l'employeur qui fait l'objet d'une sanction administrative

sous la forme d'une affiliation d'office recouvrée par voie de contrainte et qui introduit un recours auprès du tribunal du travail contre cette mesure et, d'autre part, l'employeur qui, en raison des mêmes faits, se trouve poursuivi devant les juridictions correctionnelles.

En effet, à la différence du second, le premier ne peut obtenir un sursis à l'exécution de la condamnation dont il est l'objet.

B.1.2. Par une seconde question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail (ci-après : la loi du 10 avril 1971) en ce qu'il ne prévoit pas dans l'habilitation donnée au Roi pour déterminer les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation d'affiliation d'office due par les employeurs qui n'ont pas conclu d'assurance contre les accidents du travail, le pouvoir d'assortir cette sanction d'un éventuel sursis.

L'article 59^{quater} précité aurait de la sorte pour effet de traiter de manière identique deux catégories d'employeurs qui se trouvent dans des situations différentes, à savoir, d'une part, l'employeur qui s'est délibérément abstenu de contracter une police d'assurance auprès d'un assureur-loi et, d'autre part, l'employeur qui, bien qu'ayant conclu une telle police lorsqu'il a entamé son activité, se trouve à un moment donné en défaut de paiement des primes d'assurance et dont il est constaté qu'il a entre-temps régularisé sa situation et poursuivi son activité en respectant ses obligations en la matière.

Quant aux dispositions en cause

B.2. L'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, en cause dans la première question préjudicielle, disposait, au moment des faits soumis au juge *a quo* :

« § 1er. Lorsque le condamné n'a pas encouru antérieurement de condamnation à une peine criminelle ou à un emprisonnement principal de plus de douze mois, les juridictions de jugement peuvent, en condamnant à une peine de travail ou à une ou plusieurs peines ne

dépassant pas cinq ans, ordonner, par décision motivée, qu'il sera sursis à l'exécution, soit du jugement ou de l'arrêt, soit de tout ou partie des peines principales ou subsidiaires. La décision ordonnant ou refusant le sursis et, le cas échéant, la probation, doit être motivée conformément aux dispositions de l'article 195 du Code d'instruction criminelle.

[...] ».

B.3.1. Tel qu'il était applicable au moment du litige soumis au juge *a quo*, l'article 59^{quater} de la loi du 10 avril 1971 disposait :

« Le Roi détermine les modalités de calcul, de perception et de recouvrement des montants, visés aux articles 59, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 14°, et 59^{bis}.

Le débiteur qui ne verse pas les montants visés à l'alinéa 1er dans les délais fixés par le Roi, est redevable envers le Fonds des accidents du travail d'une majoration et d'un intérêt de retard. Le Roi détermine le montant, les conditions d'application, la perception et le recouvrement de cette majoration et de cet intérêt de retard.

La majoration ne peut toutefois être supérieure à 10 p.c. des montants dus et l'intérêt de retard calculé sur lesdits montants est égal au taux d'intérêt légal fixé à l'article 2 de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt.

Le Roi détermine les conditions dans lesquelles le Fonds des accidents du travail peut d'une part, renoncer au recouvrement des montants visés à l'article 59, 3° et 4°, et d'autre part, accorder à l'employeur, l'armateur et à l'entreprise d'assurance l'exonération ou la réduction de la majoration et de l'intérêt de retard, visés à l'alinéa 2 ».

B.3.2. Cette disposition s'inscrit dans le cadre du chapitre III de la loi du 10 avril 1971, relatif à l'assurance contre les accidents du travail.

L'article 49 de la loi précitée impose à tout employeur l'obligation de souscrire une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances.

L'article 50 de la même loi dispose que l'employeur qui n'a pas contracté une assurance est affilié d'office auprès du Fonds des accidents du travail conformément aux dispositions fixées par le Roi après avis du comité de gestion dudit Fonds.

L'article 58, § 1er, 3°, de la loi prévoit, parmi les missions du Fonds des accidents du travail, celle d'accorder la réparation en matière d'accidents du travail lorsque l'employeur n'a pas conclu de contrat d'assurance comme prévu à l'article 49 ou lorsque l'entreprise d'assurances reste en défaut de s'acquitter de ses obligations.

L'article 59, 4° et 5°, de la loi, auquel renvoie notamment l'article *59quater* en cause dans la seconde question préjudicielle, indique que le Fonds est alimenté par les cotisations dues par les employeurs qui s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance auprès d'une entreprise d'assurances et par les montants récupérés à charge des entreprises d'assurances et des employeurs en défaut.

En vertu de l'article 60 de la loi, en effet, « lorsque le Fonds des accidents du travail accorde la réparation en application de l'article 58, § 1er, 3°, il récupère à charge de l'employeur ou de l'entreprise d'assurance en défaut, les débours, les capitaux y correspondant, ainsi que les montants et capitaux visés à l'article *45quater*, alinéas 3 à 6, et à l'article *59quinquies*, et la partie des prestations visées à l'article *42bis* ».

B.3.3. L'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 « portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail » précise les modalités de calcul de la cotisation d'affiliation d'office.

Il dispose :

« L'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'une entreprise d'assurances est redevable au Fonds d'une cotisation d'affiliation d'office pour chaque travailleur en service dans le courant d'un mois civil.

La cotisation annuelle est égale à 2,5 % du montant prévu à l'article 39, alinéa premier, de la loi, adapté en vertu de l'alinéa trois dudit article. Elle est calculée par douzièmes.

Le pourcentage visé à l'alinéa précédent est de :

- 3 p.c. si la négligence visée à l'alinéa 1er s'étend sur plus de 3 mois civils consécutifs sans toutefois en atteindre 7;
- 4 p.c. si la négligence s'étend sur plus de 6 mois civils consécutifs sans toutefois en atteindre 13;
- 5 p.c. si la négligence s'étend sur plus de 12 mois civils consécutifs.

La cotisation parvient au Fonds dans le mois qui suit la date à laquelle le décompte a été notifié à l'employeur par lettre recommandée ».

B.4.1. Avant son abrogation par l'article 109, 24°, b), de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social, l'article 91^{quater} de la loi du 10 avril 1971 disposait :

« Sans préjudice des articles 269 à 274 du Code pénal,

1° sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, l'employeur, ses préposés ou ses mandataires qui ne se sont pas conformés aux obligations qui leur sont imposées par ou en vertu de la présente loi;

2° est punie, dans les conditions prévues par l'article 15, 2°, de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, toute personne non visée à l'article 91^{ter} qui met obstacle à la surveillance organisée en vertu de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ».

B.4.2. Depuis son adoption le 6 juin 2010, le Code pénal social dispose, en son article 184 :

« L'absence de souscription d'une police d'assurance-loi

Est puni d'une sanction de niveau 3, l'employeur, son préposé ou son mandataire qui n'a pas souscrit une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances en application de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Lorsque l'infraction a été commise sciemment et volontairement, le juge peut en outre prononcer les peines prévues aux articles 106 et 107 ».

La sanction de niveau 3 est décrite à l'article 101 du Code pénal social comme étant constituée soit d'une amende pénale de 100 à 1 000 euros, soit d'une amende administrative de 50 à 500 euros.

Quant aux articles 106 et 107 du même Code, auxquels renvoie l'article 184 précité, ils disposent :

« Art. 106. L'interdiction d'exploiter et la fermeture de l'entreprise

§ 1er. Pour les infractions de niveaux 3 et 4 et lorsque la loi le prévoit, le juge peut interdire au condamné d'exploiter, pour un terme d'un mois à trois ans, soit par lui-même, soit

par personne interposée, tout ou partie de l'entreprise ou de l'établissement où l'infraction a été commise, ou d'y être employé à quelque titre que ce soit.

Pour les infractions de niveaux 3 et 4 et lorsque la loi le prévoit, le juge peut, en outre, en motivant sa décision sur ce point, ordonner la fermeture, pour une durée d'un mois à trois ans, de tout ou partie de l'entreprise ou de l'établissement dans lequel les infractions ont été commises.

§ 2. La durée de la peine prononcée en application du § 1er court à compter du jour où le condamné aura subi ou prescrit sa peine et, s'il est libéré conditionnellement, à partir du jour de la libération pour autant que celle-ci ne soit pas révoquée.

Elle produit cependant ses effets à compter du jour où la condamnation contradictoire ou par défaut est devenue définitive.

§ 3. Le juge peut uniquement infliger les peines visées au § 1er quand cela s'avère nécessaire pour faire cesser l'infraction ou empêcher sa réitération, pour autant que la condamnation à ces peines soit proportionnée à l'ensemble des intérêts socio-économiques concernés. En outre, pour les infractions de niveau 3, les peines visées au § 1er ne peuvent être infligées que pour autant que la santé ou la sécurité des personnes est mise en danger par ces infractions.

Ces peines ne portent pas atteinte aux droits des tiers.

§ 4. Toute infraction à la disposition du jugement ou de l'arrêt qui prononce une interdiction ou une fermeture en application du § 1er est punie d'une sanction de niveau 3.

Art. 107. L'interdiction professionnelle et la fermeture de l'entreprise

§ 1er. Pour les infractions de niveaux 3 et 4 et lorsque la loi le prévoit, le juge peut, en condamnant le titulaire d'une profession consistant à conseiller ou à aider un ou plusieurs employeurs ou travailleurs dans l'exécution des obligations sanctionnées par le présent Code, que ce soit pour compte propre ou comme dirigeant, comme membre ou comme employé de société, association, groupement ou entreprise quelconque, lui interdire, pour une durée d'un mois à trois ans, d'exercer directement ou indirectement, à quelque titre que ce soit, la profession susvisée.

Pour les infractions de niveaux 3 et 4 et lorsque la loi le prévoit, le juge peut, en outre, en motivant sa décision sur ce point, ordonner la fermeture, pour une durée d'un mois à trois ans, de tout ou partie de l'entreprise ou des établissements de la société, association, groupement ou entreprise du condamné ou dont le condamné est dirigeant.

§ 2. La durée de la peine prononcée en application du § 1er court à compter du jour où le condamné aura subi ou prescrit sa peine et, s'il est libéré conditionnellement, à partir du jour de la libération pour autant que celle-ci ne soit pas révoquée.

Elle produit cependant ses effets à compter du jour où la condamnation contradictoire ou par défaut est devenue définitive.

§ 3. Le juge peut uniquement infliger les peines visées au § 1er quand cela s'avère nécessaire pour faire cesser l'infraction ou empêcher sa réitération, pour autant que la condamnation à ces peines soit proportionnée à l'ensemble des intérêts socio-économiques concernés. En outre, pour les infractions de niveau 3, les peines visées au § 1er ne peuvent être infligées que pour autant que la santé ou la sécurité des personnes est mise en danger par ces infractions.

Ces peines ne portent pas atteinte aux droits des tiers.

§ 4. Toute infraction à la disposition du jugement ou de l'arrêt qui prononce une interdiction ou une fermeture en application du § 1er est punie d'une sanction de niveau 3 ».

Quant à la première question préjudicielle

B.5.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres soutient que la première question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige soumis au juge *a quo* au motif que la contestation dont celui-ci est saisi porte non sur le principe de l'affiliation d'office mais sur les modalités dont pourrait être assortie cette sanction pour tempérer la rigueur des conséquences financières qu'elle peut avoir. Le Conseil des ministres invite dès lors la Cour à appliquer la solution adoptée dans son arrêt n° 156/2013 du 21 novembre 2013.

B.5.2. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

C'est uniquement lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.5.3. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 156/2013 précité, la Cour était interrogée sur l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 en ce qu'il ne permettait pas à une juridiction du travail, saisie d'un recours contre l'affiliation d'office infligée par le Fonds des accidents du travail, d'appliquer les principes généraux du droit pénal que sont, notamment,

les circonstances atténuantes et le sursis, alors que pour une même infraction, ces personnes pourraient bénéficier de l'application de ces principes devant le juge pénal.

La Cour a jugé que la question préjudicielle n'appelait pas de réponse pour les motifs qui suivent :

« B.4. La question préjudicielle invite la Cour à comparer la situation d'un employeur qui a introduit, auprès du tribunal du travail, un recours contre une décision d'affiliation d'office prise par le Fonds des accidents du travail avec la situation d'un employeur qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel.

Or, il ressort clairement des motifs de la décision de renvoi et du dossier transmis à la Cour par la juridiction qui l'interroge que les faits soumis à cette juridiction ne concernent aucune de ces deux situations. Le Tribunal du travail de Nivelles n'a pas été saisi par un recours dirigé contre la décision d'affiliation d'office de l'association sans but lucratif ' Incidanse – Centre d'Enseignement Artistique ', mais par une action en paiement de la cotisation non encore réglée, introduite par le Fonds des accidents du travail contre son débiteur.

B.5. La réponse à la question préjudicielle, qui concerne d'autres situations que celle des parties au litige pendant devant la juridiction qui interroge la Cour, ne peut être utile à la solution de ce litige ».

B.5.4. En l'espèce, il ressort des motifs de la décision de renvoi que, restée en défaut de paiement des primes d'assurance contre les accidents du travail pour son personnel salarié, l'appelante devant le juge *a quo* a été affiliée d'office auprès du Fonds des accidents du travail en application de l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 et a obtenu un plan d'étalement pour le paiement des cotisations d'affiliation d'office qu'elle a cessé d'honorer. Mise en demeure par l'administration de payer le solde de ces cotisations, l'appelante devant le juge *a quo* a saisi le tribunal du travail afin, non de contester les sommes encore dues mais d'obtenir un sursis pour leur paiement.

En ce qu'elle vise l'employeur qui introduit un recours auprès du tribunal du travail contre une cotisation d'affiliation d'office sans qu'il puisse prétendre à en obtenir le sursis partiel, la question concerne effectivement la situation de l'appelante devant le juge *a quo*, de sorte que la réponse à la question est utile pour la solution du litige qui lui est soumis.

B.5.5. L'exception est rejetée.

B.6.1. La loi du 24 décembre 1903 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail prévoyait la réparation forfaitaire du dommage résultant d'un accident du travail, le caractère forfaitaire de l'indemnité s'expliquant notamment par une réglementation de la responsabilité s'écartant du droit commun, basée non plus sur la notion de faute, mais sur celle de risque professionnel et sur une répartition de ce risque entre l'employeur et la victime de l'accident du travail.

D'une part, l'employeur était, même en l'absence de toute faute dans son chef, toujours rendu responsable du dommage résultant de l'accident du travail subi par la victime. Ainsi non seulement celle-ci était dispensée de la preuve, souvent très difficile à apporter, de la faute de l'employeur ou de son préposé et de l'existence d'un lien causal entre cette faute et le dommage subi, mais sa propre faute (non intentionnelle) ne faisait pas obstacle à la réparation, et n'entraînait pas sa responsabilité si cette faute causait un accident du travail à un tiers. D'autre part, la victime de l'accident du travail percevait une indemnité forfaitaire, qui ne l'indemnisait que partiellement pour le dommage subi.

A la suite de plusieurs modifications de la loi, le niveau d'indemnisation des 50 p.c. originaires de la « rémunération de base » a été porté à 66 p.c. et à 100 p.c. De même, l'immunité initialement prévue de l'employeur a été adaptée à la suite de l'extension de la réglementation sur les accidents du travail aux accidents sur le chemin du travail.

Lors de l'élaboration de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, le système a été modifié par l'instauration de l'assurance obligatoire, en vertu de laquelle le travailleur ne s'adresse plus à l'employeur mais à « l'assureur-loi ». C'est le préjudice du travailleur et non plus la responsabilité de l'employeur qui est assuré, de sorte que le système se rapproche d'un mécanisme d'assurances sociales.

B.6.2. L'article 7 de la loi du 10 avril 1971 définit l'accident du travail comme « tout accident qui survient à un travailleur dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de louage de travail et qui produit une lésion ». L'objectif du système forfaitaire est d'assurer une protection du revenu du travailleur contre un risque professionnel censé se réaliser même lorsqu'un accident survient par la faute de ce travailleur ou d'un compagnon de travail, ainsi que de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises en excluant la multiplication des procès en responsabilité.

Comme il ressort des dispositions citées en B.3.2, le financement du système forfaitaire est assuré par les employeurs, qui sont obligés, depuis 1971, de souscrire une assurance en matière d'accidents du travail et de supporter le coût des primes. Le souci de ne pas alourdir la charge économique qui en résulte par une éventuelle obligation de réparer issue du droit commun a conduit le législateur à restreindre le champ des hypothèses susceptibles d'engager la responsabilité civile de l'employeur.

B.6.3. Le mécanisme d'affiliation d'office au Fonds des accidents du travail vise à protéger tous les travailleurs contre les risques d'accident lorsque l'employeur néglige ses obligations. Il s'agit, en effet, de faire intervenir le Fonds comme fonds de garantie financé par une cotisation forfaitaire à charge de l'employeur afin de donner la certitude à la victime d'être indemnisée y compris dans le cas où l'employeur n'aurait pas contracté d'assurance (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 215, p. 156). Le mécanisme prend fin dès l'instant où l'employeur s'est effectivement assuré.

B.7.1. Comme il ressort de l'arrêt de renvoi, par un arrêt du 18 mai 2012 ordonnant la réouverture des débats entre les parties au litige, le juge *a quo* a jugé que la cotisation d'affiliation d'office avait le caractère d'une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de la généralité de son application et de son caractère dissuasif prédominant, de même que de l'importance des sommes pouvant être mises à charge des employeurs.

B.7.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres conteste cette interprétation de la disposition que le juge soumet au contrôle de la Cour par la question préjudicielle en ce qui concerne la qualification de la mesure qu'elle instaure.

B.7.3. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure constitue une sanction pénale visée à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*).

La Cour examine si la cotisation d'affiliation d'office instituée par la disposition en cause répond aux critères précités et doit être qualifiée de pénale au sens de la Convention.

B.8.1. Ni l'emplacement de l'article 59^{quater} en cause dans la loi du 10 avril 1971, décrit en B.3.2, ni les travaux préparatoires de la loi ne qualifient la mesure de sanction pénale. Ainsi qu'il est dit en B.4.1 et B.4.2, le Code pénal social prévoit expressément une sanction de cette nature à l'égard de l'employeur, son préposé ou son mandataire qui n'a pas souscrit une assurance contre les accidents du travail, la peine pouvant être alourdie lorsque l'infraction a été commise sciemment et volontairement. Il n'est dès lors pas satisfait au premier critère.

B.8.2. Comme il ressort des dispositions qui instaurent le mécanisme de cotisations d'affiliation d'office et de ce qui est dit en B.6.1 à B.6.3, ces cotisations constituent une source de financement du Fonds qui agit non en tant qu'organisme assureur mais comme fonds de garantie qui a pour mission de donner la certitude que le travailleur sera protégé jusqu'à ce que l'employeur contracte lui-même une assurance.

Bien que le montant des cotisations dues, fixé de manière forfaitaire, puisse être supérieur aux primes d'assurance que l'employeur serait tenu de verser s'il était assuré, il ne peut pour autant en être déduit que les cotisations présenteraient un caractère dissuasif et répressif et

constitueraient une sanction d'une telle gravité qu'elles pourraient être qualifiées de sanctions pénales.

Le Fonds des accidents du travail étant conçu non comme un organisme assureur mais comme un fonds de garantie qui intervient en lieu et place des employeurs défailants, les cotisations qui servent à son financement ne correspondent pas au montant de la prime éludée. Le montant des primes d'assurance est en effet fixé par le jeu d'une mise en concurrence des entreprises d'assurance agréées en proportion du risque encouru. Le caractère forfaitaire des cotisations d'affiliation d'office, dont le montant est fixé sur la base d'un pourcentage de la rémunération perçue par les travailleurs non protégés et est majoré en tenant compte de la durée de la négligence de l'employeur, vise à rencontrer la mutualisation du risque encouru en raison de cette négligence, tant à l'égard des travailleurs concernés que de la sécurité sociale.

B.8.3. Partant, la mesure doit être qualifiée de sanction de nature essentiellement civile, dans l'intérêt du financement de la sécurité sociale, de sorte qu'elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9. Les mesures prévues par la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation sont étroitement liées aux sanctions pénales. Il s'agit de « permettre au juge de mettre l'auteur d'une infraction à l'épreuve pendant un certain temps, à la suite duquel, si son comportement est satisfaisant, aucune condamnation n'est prononcée, ni aucune peine d'emprisonnement subie » (*Ann.*, Sénat, 1963-1964, n° 5, séance du 26 novembre 1963, p. 80). Ces mesures ont été instaurées dans le but d'éliminer ou d'atténuer les effets infamants qui s'attachent à une condamnation pénale.

B.10. L'article 64 de la loi du 10 avril 1971 confère au tribunal du travail la compétence de trancher toutes les contestations relatives, notamment, à l'application des articles 59, § 1er, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 12°, 13°, et 59^{quater} de la loi. Dès lors que ces contestations portent sur des mesures de nature civile, l'impossibilité pour le tribunal du

travail d'appliquer une mesure comme le sursis, qui est étroitement lié à la nature pénale de la sanction qu'il accompagne, est raisonnablement justifiée.

B.11. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.12. La seconde question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur l'identité de traitement qui existe entre, d'une part, l'employeur qui s'est délibérément abstenu de contracter une police d'assurance auprès d'un assureur-loi et, d'autre part, l'employeur qui, bien qu'ayant conclu une telle police lorsqu'il a entamé son activité, se trouve à un moment donné en défaut de paiement des primes d'assurance et dont il est constaté qu'il a entre-temps régularisé sa situation et poursuivi son activité en respectant ses obligations en la matière.

Il est demandé à la Cour de dire si l'article 59*quater* viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution en ne prévoyant pas de donner au Roi le pouvoir de fixer par arrêté royal les conditions auxquelles la sanction qu'il prévoit pourrait être assortie d'un sursis pour la deuxième catégorie visée.

B.13.1. La question se fonde sur l'interprétation de la norme selon laquelle celle-ci instituerait une sanction de nature pénale. Or, pour les motifs exposés en B.8.1 et B.8.2, la mesure prévue par l'article 59*quater* en cause doit être qualifiée de sanction de nature essentiellement civile.

B.13.2. La Cour constate en outre que les deux catégories comparées ne sont pas traitées de manière identique dès lors que, comme cela ressort de l'article 184 du Code pénal social, lorsque l'infraction a été commise sciemment et volontairement, le juge répressif peut, outre la sanction pénale qui y est prévue, prononcer également les peines prévues aux articles 106 et 107 dudit Code.

B.14. Pour des motifs identiques à ceux qui fondent la réponse à la première question préjudicielle, la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne s'applique pas aux juridictions du travail saisies d'un litige portant sur la cotisation d'affiliation d'office due par les employeurs qui n'ont pas conclu d'assurance contre les accidents du travail.

- L'article 59*quater* de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas dans l'habilitation donnée au Roi pour déterminer les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation d'affiliation d'office due par les employeurs qui n'ont pas conclu d'assurance contre les accidents du travail, le pouvoir d'assortir cette sanction d'un éventuel sursis.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels