



Copie  
Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles  
art. Autres  
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

### Expédition

Numéro du répertoire <b>2016/186</b>
Date du prononcé <b>14 janvier 2016</b>
Numéro du rôle <b>2014/AB/494</b> <b>2014/AB/496</b>

Délivrée à
le
€
JGR

# Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

**Arrêt**

COVER 01-00300362374-0001-0009-02-01-1



SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES - unions nationales de mutualités L.6.8.1990

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580 C.J.)

**R.G. 2014/AB/494 – 2014/AB/496**

1. **OFFICE DE CONTROLE DES MUTUALITES ET DES UNIONS**, NATIONALES DE MUTUALITES,  
1210 BRUXELLES, Avenue de l'Astronomie 1,  
partie appelante,  
représentée par Maître SLEGERS Pierre, avocat à BRUXELES.

contre

1. **UNM LIBRES**, dont le siège social est établi à 1150 BRUXELLES, Rue Saint-Hubert, 19,  
partie intimée,  
représentée par Maîtres BUYLE Jean-Pierre et PETIT Q., avocat à BRUXELLES.

★

★ ★

La présente décision tient compte notamment des dispositions légales suivantes :

- Le Code judiciaire,
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire.

Vu le dossier de procédure, notamment :

- Les requêtes reçues au greffe de la cour les 7 (R.G. n° 2014/AB/494) et 8 mai 2014 (R.G. n° 2014/AB/496),
- Copie conforme du jugement du 27 mars 2014,
- L'ordonnance de mise en état du 5 juin 2014,
- Les conclusions déposées par les parties.

Les parties ont comparu à l'audience publique du 17 décembre 2015. Madame Geneviève COLOT, Avocat général, a été entendue en son avis oral auquel l'appelant a répliqué.

PAGE 01-00000362394-0002-0009-02-01-4



## I. LES FAITS ET LA PROCÉDURE

1.

Par décision du 13 avril 2012, l'Office de Contrôle des mutualités et des Unions nationales des mutualités (plus loin l'Office de contrôle) a prononcé une sanction à l'égard de l'Union Nationale de Mutualités Libres sous la forme d'une amende de 33.000 €, pour avoir commis 22 infractions à l'article 3, § 2 de l'arrêté royal du 13 novembre 2002, portant exécution de l'article 29 § 4 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et unions nationales des mutualités. L'Union Nationale des Mutualités Libres aurait manqué d'informer correctement, dans le délai imposé par cette disposition, l'Office de contrôle, des affectations des fonds visés par cette disposition.

Le même jour, une sanction a été infligée, sur la même base, à l'égard d'une des mutualités (Hospitalia), affiliée à l'Union Nationale des Mutualités Libres.

2.

Par requête du 15 mai 2012, l'Union Nationale des Mutualités Libres a contesté cette décision devant le tribunal du travail de Bruxelles. Par requête du même jour, la Mutualité Hospitalia a également contesté la décision qui la concernait.

L'Union Nationale demandait l'annulation de la sanction, ainsi que la condamnation de l'Office de contrôle à rembourser la somme de 33.000 € (qui entre-temps avait été payée), à majorer des intérêts moratoires au taux légal, à dater de la date à laquelle ce montant a été payé initialement.

3.

Par jugement du 27 mars 2014, le tribunal du travail, après avoir joint pour connexité les deux affaires, a déclaré les requêtes recevables et fondées. Le tribunal du travail a annulé les décisions contestées et a condamné l'Office de contrôle à rembourser les amendes.

4.

Par requête du 6 mai 2014, déposée le 7 mai 2014, l'Office de contrôle a interjeté appel de ce jugement, mais à l'égard uniquement de l'Union Nationale des Mutualités Libres.

Par requête identique, de la même date, mais déposée le 8 mai 2014, l'Union Nationale des Mutualités Libres a à nouveau interjeté appel du jugement du 27 mars 2014.<sup>1</sup>

## II. CONNEXITÉ.

Les deux appels sont dirigés contre le même jugement. Leur contenu est identique. Il est dans l'intérêt d'une bonne justice de joindre les appels pour connexité.

<sup>1</sup> On peut supposer que deux requêtes distinctes auraient dû être déposées, l'une contre l'Union Nationale, l'autre contre Hospitalia.



### III. LA RECEVABILITÉ

1.

Les deux requêtes ont été introduites dans le délai légal de 30 jours. La signification du jugement n'est en effet intervenue que le 12 septembre 2014.

Le deuxième appel est sans objet, puisqu'il est identique au premier appel.

2.

L'Union Nationale des Mutualités Libres conteste la recevabilité de l'appel au motif que cet appel a été dirigé uniquement contre elle et non contre la Mutualité Hospitalia, alors que le premier juge avait joint les deux affaires pour connexité. D'après l'Union Nationale il s'agirait d'un litige indivisible.

Conformément à l'article 1053 du Code judiciaire, l'appel doit effectivement être dirigé contre toutes les parties, dont l'intérêt est opposé à celui de l'appelant, lorsque le litige est indivisible. En vertu toutefois de l'article 31 du Code, le litige n'est indivisible au sens de l'article 1053, que lorsque l'exécution conjointe des décisions distinctes auxquelles il donnerait lieu, serait matériellement impossible.

L'Union Nationale des Mutualités Libres n'explique nullement pourquoi l'exécution conjointe de décisions distinctes serait matériellement impossible. En vertu du jugement du 27 mars 2014, qui est devenu définitif en ce qui concerne la Mutualité Hospitalia, celle-ci dispose d'un titre pour exécuter ce jugement en ce qu'il condamne l'Office de contrôle au remboursement des amendes. Si la cour confirme le premier jugement en ce qui concerne l'Union Nationale des Mutualités Libres, celle-ci pourra exécuter le premier jugement du 27 mars 2014. Si la cour réforme la décision du premier juge, l'Union Nationale des Mutualités Libres ne sera pas dans la possibilité de procéder à l'exécution du premier jugement et devra continuer à supporter les amendes qu'elle a payées.

Le seul fait que le premier juge a, sur pied de l'article 30 du Code judiciaire, joint les deux affaires pour connexité n'implique pas nécessairement que le litige est indivisible.

L'appel est donc recevable.

### IV. DISCUSSION

1.

Le premier juge a essentiellement considéré que l'Union Nationale des Mutualités Libres n'a pas commis d'infraction à la réglementation. Elle a informé correctement, à la fin de chaque trimestre, l'Office de contrôle des affectations des sommes au sens de l'article 3 § 2 de l'arrêté royal du 13 novembre 2002, et n'était pas tenue de tenir l'Office de contrôle informé des renouvellements des affectations au courant du trimestre même.



2.

L'Office de contrôle conteste cette interprétation. D'après lui le fait que, à l'échéance d'un placement, celui-ci est reconduit, implique le choix de cette reconduction et à tout le moins la non-affectation à un autre placement. La situation nécessite une nouvelle appréciation du risque. Toute décision relative au placement des fonds concernés, c'est-à-dire toute affectation de ces fonds en ce compris la prorogation des placements existants, peut avoir une incidence sur l'équilibre financier de l'entité mutualiste contrôlée et doit par conséquent faire l'objet d'une notification.

L'Office de contrôle considère qu'il a fait une application correcte de la législation et a appliqué la sanction qui était prévue par la législation, sans abuser de ses compétences et sans que la sanction soit disproportionnée par rapport à la gravité des faits. L'Office de contrôle estime qu'il n'y a pas non plus lieu à limiter la sanction à une seule amende de 1.500 € au motif qu'il s'agirait d'un concours d'infractions.

3.

L'Union Nationale des Mutualités Libres considère pour sa part qu'elle a fait une application correcte de la loi en informant trimestriellement l'Office de contrôle de l'affectation de ses réserves. Elle souligne à cet égard que les renouvellements, qui intervenaient au cours du trimestre, constituaient chaque fois des placements, qui avaient été renseignés pour le trimestre précédent, et qui étaient repris à la fin du trimestre. D'après l'Union Nationale des Mutualités Libres, les dispositions légales applicables exigeaient uniquement une communication de la situation des affectations pour chaque trimestre, sans obligation de communiquer le détail de toutes les opérations pendant le trimestre. L'Office de contrôle ne sanctionne que la qualité de l'information trimestrielle, ce qui est un fait non pas sanctionné par la loi.

Même à considérer que la cour ne suivrait pas son interprétation de la réglementation, il n'y avait pas lieu à prononcer une sanction. En effet la pratique de communiquer par trimestre les affectations, était une pratique qui existait depuis la mise en vigueur du système, c'est-à-dire depuis plus de 8 ans, sans que, à aucun moment, l'Office de contrôle eût formulé une remarque sur le système de communication des informations. L'Office de contrôle n'a pas non plus établi une circulaire, qui décrivait la façon dont les communications devaient avoir lieu. L'Union Nationale des Mutualités Libres précise à cet égard que la circulaire du 7 décembre 2007, auquel se réfère l'Office de contrôle dans sa requête d'appel, lui est tout à fait inconnue et que l'Office de contrôle n'est pas parvenu, au cours de la procédure, à produire une copie de cette circulaire. Elle pouvait donc légalement estimer que sa façon de travailler était tout à fait conforme à la législation et permettait à l'Office de contrôle d'exercer le contrôle que la loi lui impose.

En tout état de cause, compte tenu de tous les éléments invoqués, la sanction prononcée par l'Office de contrôle serait abusive et disproportionnée. L'Office de contrôle a fait le choix de la voie la plus dommageable, sans avertissement, alors que d'autres solutions étaient



envisageable, et notamment une mesure telle que prévue par l'article 60, 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1990.

L'Union Nationale des Mutualités Libres conteste la thèse de l'Office de contrôle comme quoi le contrôle du tribunal sur les sanctions prononcées ne serait qu'un contrôle marginal.

3.

En vertu de l'article 29 § 4 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, le Roi fixe les conditions et les modalités du dépôt, du retrait et de l'emploi des fonds de mutualités et des unions nationales. L'arrêté royal du 13 novembre 2002 a exécuté cette disposition. Il prévoit, dans son article 2, que les fonds, qui ne relèvent pas du régime de l'assurance obligatoire, sont affectés par les unions nationales et les mutualités en ordre principal au remboursement des prestations relevant de l'assurance libre et complémentaire à la prise en charge des frais d'administration. Subsidiairement, certains « placements » sont autorisés.

L'article 3 prévoit certaines dérogations à l'article 2. Ainsi l'article 3, § 2, qui constitue l'enjeu du litige prévoit :

« Par dérogation à l'article 2, une Union nationale ou une Mutualité peut affecter, sans limitation, les réserves du centre administratif de la manière prévue à l'article 6, 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, ainsi qu'à d'autres placements, à l'exclusion toutefois des placements en produits financiers dérivés et ce, à condition :

1<sup>o</sup> de ne pas mettre en péril l'équilibre financier du centre administratif;

2<sup>o</sup> et d'informer l'Office de contrôle de ces affectations par lettre recommandée dans les 30 jours civils de la fin du trimestre au cours duquel elles ont été réalisées ... (reste sans importance).

En vertu de l'article 60 bis, al. 5 de la loi du 6 août 1990 une amende administrative de 1.500 € à 7500 € peut être prononcées ...

5<sup>o</sup> en cas d'affectation de fonds en méconnaissance de l'article 29 § 4 (de la loi).

4.

Force est de constater que l'interprétation de l'article 3 § 2 de l'arrêté royal du 13 novembre 2002 n'est pas univoque. Le texte ne parle en effet que d'une « information » de l'Office de contrôle « des affectations », et ce dans les 30 jours civils de la fin du trimestre au cours duquel elles ont été réalisées. Le texte ne précise pas en quoi consiste exactement « l'information ». Le texte ne précise pas non plus que chaque affectation doit être communiquée individuellement. La référence au trimestre en cours permet d'interpréter le texte dans le sens qu'il suffit de communiquer, à la fin de chaque trimestre, globalement les affectations qui existent à la fin de ce trimestre.



La cour ne perçoit d'ailleurs pas l'intérêt de l'interprétation, avancée par l'Office. A supposer que chaque renouvellement devait être communiqué séparément, l'Office de contrôle n'en prendra connaissance que dans un délai d'un mois, à compter de la fin du trimestre au cours duquel le renouvellement a eu lieu, et sans donc pouvoir intervenir à temps utile.

Ainsi que le souligne à juste titre le premier juge, la loi pénale (dont les principes généraux valent tant pour les sanctions pénales proprement dites, que pour les sanctions non officiellement qualifiées de pénales par le législateur) est de stricte interprétation. Un comportement ne peut être poursuivi que pour autant qu'il fasse l'objet d'une circonscription qu'il est suffisamment clair pour qu'aucun doute ne puisse exister dans le chef de la personne qui doit accomplir une certaine formalité (cf. Cour Constitutionnelle, 28/01/2015, N°2015/009, p. p. 25 : « En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle des dispositions constitutionnelles et internationales précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation »).

Indépendamment de la question de savoir si le renouvellement d'une affectation doit être considéré comme une nouvelle affectation, au sens de l'arrêté royal, cette constatation suffit pour considérer que la méconnaissance de l'article 3 § 2 (pour autant qu'il soit question d'une méconnaissance de cette disposition), ne peut pas être qualifiée d'infraction.

En plus le fait que l'Office de contrôle n'a, durant 8 ans, fait aucune remarque sur la façon dont l'Union Nationale des Mutualités Libres communiquait les informations requises par l'article 3 § 2, a versé l'Union Nationale des Mutualités Libres dans une erreur invincible, qui enlève à son comportement l'élément moral, nécessaire pour parler d'une infraction.

5.

En vertu de l'article 60 de la loi du 6 août 1990 lorsque le Conseil de l'Office de contrôle constate qu'une union nationale ou une mutualité, qui lui est affiliée, n'agit pas suivant ses objectifs statutaires ou ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi ou ses arrêtés d'exécution ou les dispositions comptables et financières de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, précitée, ou les arrêtés pris en exécution de ces dispositions, il peut, par décision motivée, en fonction de la nature et de la gravité de l'infraction, décider de prendre une ou plusieurs mesures visées ci-dessous :

1° exiger la cessation de l'agissement répréhensible constaté et le cas échéant, la régularisation de la situation et ce, dans un délai dont il fixe la durée;





Entendu Madame l'avocat général Colot, en son avis oral, auquel l'appelant a répliqué.

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, notamment l'article 24.

Joint les causes inscrites sous le R.G. n° 2014/AB/494 et 2014/AB/496 pour connexité.

Déclare l'appel interjeté le 8 mai 2014 sans objet.

Déclaré l'appel recevable, mais non fondé et confirme le jugement dont appel dans toutes ces dispositions.

Condamne l'Office de contrôle aux dépens de l'appel, évalués dans le chef de l'Union Nationale des Mutualités Libres à 2.200 €.

Ainsi arrêté par :

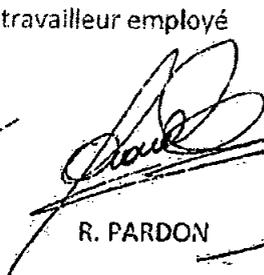
- . F. KENIS Conseiller
  - . C. VERMEERSCH Conseiller social au titre d'employeur
  - . R. PARDON Conseiller social au titre de travailleur employé
- et assisté de B. CRASSET Greffier



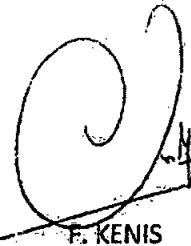
B. CRASSET



C. VERMEERSCH



R. PARDON



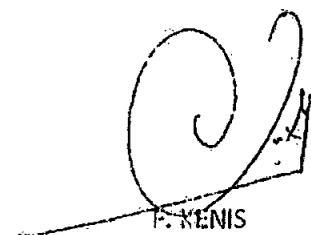
F. KENIS

Et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le quatorze janvier deux mille seize, par :

- F. KENIS Conseiller
- et assistée de B. CRASSET Greffier



B. CRASSET



F. KENIS

