



Expédition

Numéro du répertoire 2021 / 2430
Date du prononcé 15 novembre 2021
Numéro du rôle 2019/AB/509
Décision dont appel 18/735/A

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

sixième chambre

Arrêt

COVER 01-00002396162-0001-0021-01-01-1





1. Indications de procédure

La cour a pris connaissance des actes et pièces de la procédure et notamment :

- le jugement de la 5^e chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles du 21.5.2019, R.G. n°18/735/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel reçue au greffe de la cour de céans le 26.6.2019 ;
- l'ordonnance de mise en état de la cause sur pied de l'article 747 CJ, rendue le 12.9.2019 ;
- les conclusions remises pour FEDRIS le 1.10.2019 ;
- les conclusions de synthèse remises pour la SPRL le 20.1.2020 ;
- le dossier inventorié de FEDRIS (5 + 14 pièces) ;
- le dossier inventorié de la SPRL (sf. 15 pièces et sf. « documentation »).

A l'audience du 2.9.2019, un calendrier amiable a été déposé au dossier pour la mise en état de la procédure et la cause a été renvoyée au rôle particulier dans la perspective du prononcé à bref délai d'une ordonnance de mise en état.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 18.10.2021.

En application de l'article 747, §4, CJ, les parties marquent leur accord exprès à l'audience quant aux dates effectives de la remise et de l'envoi de leurs conclusions respectives, encore qu'elles puissent différer de celles initialement fixées.

Les débats ont été clos.

L'affaire a été prise en délibéré à cette même audience du 18.10.2021.

2. Les faits et antécédents (rappel)

Les faits de la cause peuvent être synthétisés comme suit :

- La SPRL a été constituée par acte authentique du 17.11.2008¹. Elle se présente comme une petite société familiale qui exploite un établissement dénommé « EBRIUS ARTIS » situé à 1000 Bruxelles, place Rouppe. Après quelques travaux de rénovation, cet établissement n'aurait ouvert ses portes qu'en date du 17.7.2009.
- Selon la SPRL, son personnel se compose majoritairement d'étudiants ainsi que d'ouvriers travaillant à temps partiel. Dans le cadre des démarches précédent

¹ Pièce 1 – dossier SPRL

l'ouverture de l'établissement, son gérant a donné instruction à son courtier en assurances de contracter une assurance accidents du travail afin de couvrir le personnel employé par la SPRL et ce dès l'ouverture de l'établissement. C'est bien ce qui a été fait, mais en raison d'une mauvaise communication entre le courtier et le gérant, le contrat n'a été actif que jusqu'au 30.9.2009 et n'a pas été reconduit. L'omission n'a été constatée qu'ultérieurement, au moment où la SPRL a été amenée à devoir compléter une déclaration d'accident pour un membre de son personnel. Dès que l'erreur est apparue, les instructions nécessaires ont été données au courtier pour réactiver la police d'assurance, de telle manière que le risque a été à nouveau régulièrement couvert à partir du 26.7.2010. Depuis lors, la SPRL expose n'avoir plus jamais été en défaut.

- Par recommandé du 24.4.2012, FEDRIS a notifié à la SPRL sa décision, prise sur la base de l'article 50 de la loi du 10.4.1971, de procéder à son affiliation d'office en raison de l'occupation de personnel sans couverture d'assurance au cours de la période allant du 1.10.2009 au 25.7.2010. Une cotisation d'affiliation forfaitaire de 8.347,44 € était réclamée à la SPRL. La lettre est libellée comme suit² :

« (...) Tout employeur est tenu de contracter une assurance couvrant le risque d'accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances autorisée. L'obligation vaut pour toute la période d'occupation de personnel (du premier au dernier jour) et pour toutes les catégories de personnel.

Or, d'après les données dont nous disposons, vous avez occupé du 01-10-2009 au 25-07-2010 du personnel non couvert par une assurance valable de ce type. En conséquence, nous sommes légalement contraints de vous affilier d'office. Vous noterez que l'affiliation d'office n'équivaut pas au paiement d'une prime d'assurance, mais constitue une sanction.

La cotisation d'affiliation d'office due est fixée forfaitairement. Elle n'est pas fonction de la rémunération ou de la durée des prestations. Elle dépend de l'année où il y a eu défaut d'assurance, de la durée de l'omission et du nombre de personnes occupées. Elle se calcule par personne et par mois civil.

Nous vous prions d'acquitter la somme de 8.347,44 EUR représentant cette cotisation par virement sur notre compte. Notre compte doit être crédité pour le 24-05-2012 au plus tard, sans quoi nous devons majorer la somme de 10 % et appliquer des intérêts de retard (7 %) (...) »

- La SPRL a contesté le montant de cotisation d'affiliation d'office mise à sa charge.
- Par citation du 19.3.2013, la SPRL a saisi le tribunal du travail de Bruxelles de la contestation.
- Entre-temps, la possibilité d'obtenir une réduction de la cotisation d'affiliation d'office a été apportée par l'arrêté royal du 27.5.2014 modifiant l'arrêté royal du 30.12.1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59quater de la

² Pièce 1 – dossier FEDRIS



loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail. L'article 8ter ainsi inséré dans l'arrêté royal du 30.12.1976, en vigueur le 1.9.2014, disposait en effet que :

« Le comité de gestion du Fonds peut accorder une réduction de la cotisation visée à l'article 59, alinéa unique, 4°, de la loi, dans des cas dignes d'intérêt, lorsqu'il statue de manière unanime et motivée que :

- 1°. le défaut d'assurance n'est pas imputable à une faute ou à une négligence de l'employeur ou résulte de circonstances exceptionnelles;*
- 2°. soit le montant réclamé est excessif par rapport à la gravité de l'infraction;*
- 3°. soit la réduction se justifie exceptionnellement pour des raisons impérieuses d'intérêt économique fédéral ou régional. .*

Toutefois, lorsqu'il introduit sa demande de réduction, l'employeur doit être en ordre au niveau de l'obligation d'assurance fixée par l'article 49 de la loi et avoir payé dix pour cent au moins des montants réclamés.

La demande de réduction est uniquement recevable si elle est motivée et documentée et à la condition que le Fonds la reçoive dans les trois mois qui suivent la notification de la créance.

La demande de réduction suspend le délai de paiement jusqu'à ce que la décision du comité de gestion soit notifiée à l'employeur. »

- Le 26.11.2014, la SPRL a introduit une demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office réclamée en application de cette nouvelle réglementation, cela sous toutes réserves et sans aucune reconnaissance préjudiciable quant à la procédure déjà pendante devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles³. Afin de répondre aux conditions préalables pour obtenir pareille réduction, la SPRL a payé à FEDRIS 10 % du montant dû en principal.
- Par lettre du 30.11.2016, FEDRIS a notifié à la SPRL une décision favorable libellée comme suit⁴ :

« (...) Votre demande d'exonération de la cotisation d'affiliation d'office, sur la base de l'article 8ter de l'AR du 30 décembre 1976 pris en exécution de l'article 59bis de la loi dit 10 avril 1971 sur les accidents du travail tel que modifié par l'arrêté royal du 27 mai 2014, a été soumise aux membres du comité de gestion en séance du 17 octobre 2016.

Ceux-ci ont décidé à l'unanimité de vous octroyer une réduction de 50 %, étant donné que :

Le montant de la cotisation d'affiliation d'office est disproportionné par rapport à la gravité de l'infraction.

³ Pièce 9 – dossier SPRL

⁴ Pièce 10 – dossier SPRL



Compte tenu du paiement réalisé et de la réduction octroyée, le solde de la dette principale s'élève actuellement à 3.255,49 € (voir annexe) (...) »

- Le 27.12.2016, la SPRL s'est acquittée de la somme réclamée de 3.255,49 €, cela encore sous toutes réserves et sans aucune reconnaissance préjudiciable⁵.
- Par jugement du 21.5.2019, le tribunal a déclaré la demande de la SPRL recevable, mais non fondée.
- Le 26.6.2019, la SPRL a relevé appel de ce jugement.

3. L'objet de l'appel

3.1. La SPRL demande à la cour de mettre à néant le jugement entrepris et, statuant à nouveau, de recevoir sa demande et la déclarer fondée dans la mesure ci-après :

➤ A titre principal :

- dire pour droit que le fondement réglementaire sur la base duquel une cotisation d'affiliation d'office est réclamée à la SPRL (article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail) est illégal et doit par conséquent être écarté en application de l'article 159 Const. ;
- en conséquence, dire pour droit que la décision d'affiliation d'office du 24.4.2012 est nécessairement illégale en ce qu'elle repose sur un fondement réglementaire illégal et doit partant également être écartée en application de l'article 159 Const.;
- par conséquent, ordonner le remboursement par FEDRIS à la SPRL d'un montant de 4.173,71 € à augmenter des intérêts compensatoires au taux légal à compter du paiement intervenu, soit le 27.12.2016 ;

➤ A titre subsidiaire :

- dire pour droit que la cotisation d'affiliation d'office mise à charge de la SPRL est disproportionnée et viole le principe de l'exercice effectif de ses compétences par FEDRIS ;
- par conséquent, ordonner à FEDRIS de prendre une nouvelle décision tenant compte des illégalités constatées ;

⁵ Pièce 11 – dossier SPRL



- En tout état de cause, condamner FEDRIS aux dépens des deux instances, en ce compris les indemnités de procédure liquidées à 262,37 € pour la première instance et à 349,80 € pour l'appel, outre 106,61 € au titre de frais de citation.

3.2. FEDRIS demande de son côté à la cour de :

- confirmer le jugement entrepris en ce qu'il déclare non fondée la demande de la SPRL d'écarter l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 ;
- déclarer non fondée la demande d'écarter l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 ou, subsidiairement, dans l'hypothèse où la cour déclarerait fondée la demande d'écarterment dudit article 36, confirmer qu'il y a lieu d'appliquer la version initiale de l'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 avec la modification issue de l'arrêté royal du 21.3.2000 ;
- déclarer non fondée la demande de la SPRL d'annuler la décision de FEDRIS du 30.11.2016 accordant à la SPRL une réduction de 50 % de la cotisation d'affiliation d'office ;
- déclarer que, suite à la réduction de la cotisation d'affiliation d'office de 50%, le montant de 4.173,71 € a été versé à bon droit par la SPRL ;
- condamner la SPRL aux dépens liquidés à l'indemnité de procédure de 349,80 €.

4. Le jugement dont appel

Le premier juge a décidé ce qui suit :

« (...) Dit la demande recevable, mais non fondée,

En déboute la demanderesse ;

Confirme pour autant que de besoin, les décisions administratives entreprises :

Condamne la demanderesse aux dépens du défendeur, liquidés à 262, 37 € et à 20€ de contribution en faveur du Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;

Délaisse à celle-ci l'ensemble de ses propres frais et dépens généralement quelconques (...) »

5. Sur la recevabilité

Le jugement attaqué a été prononcé le 21.5.2019. Il ne semble pas avoir été signifié.



L'appel formé le 26.6.2020 l'a donc été dans le délai prescrit par l'article 1051 CJ. Cet appel a en outre été fait dans le respect des formes prescrites, notamment par l'article 1057 du même code.

L'appel est recevable.

6. Sur le fond

6.1. Cadre légal et principes

6.1.2. Le prélèvement de cotisations d'affiliation d'office

L'article 50 de la loi du 10.4.1971 énonce que l'employeur qui n'a pas contracté une assurance est affilié d'office auprès du Fonds des accidents du travail (actuellement FEDRIS) conformément aux dispositions fixées par le Roi après avis du Comité de gestion dudit Fonds.

En application de l'article 58, §1^{er}, 3°, de la loi du 10.4.1971, en vigueur à l'époque des faits, le Fonds des accidents du travail (actuellement FEDRIS) a pour mission d'accorder la réparation en matière d'accidents du travail conformément aux dispositions de la même loi, 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.

A cette fin, l'article 59, 4°, de la loi du 10.4.1971, en vigueur à l'époque des faits, prévoit que le Fonds des accidents du travail est alimenté par « *les cotisations dues par les employeurs qui s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance auprès d'une entreprise d'assurances* ».

L'article 59quater, al.1^{er}, de la loi du 10.4.1971, confie au Roi le soin de déterminer « *les modalités de calcul, de perception et de recouvrement* » des montants visés à l'article 59, 4°, de la même loi.

Ces modalités de calcul, de perception et de recouvrement ont été déterminées par l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, publié au Moniteur belge du 28.12.1971. Cette disposition a par la suite été remplacée par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, paru au Moniteur belge du 30.12.1987 et entré en



vigueur le 1.1.1988⁶ 7. Le tableau suivant permet de comparer l'énoncé de l'article 59 avant et après l'arrêté royal du 10.12.1987 :

Texte initial de l'article 59 de l'AR du 21.12.1971	Article 59 de l'AR du 21.12.1971 tel que <u>remplacé</u> par l'article 36 de l'AR du 10.12.1987
« Le fond procède d'office à l'affiliation de l'employeur qui n'a pas contracté une assurance. La cotisation annuelle due par cet employeur est égale à 2,5 p.c. du montant prévu à l'article 39, alinéa 1^{er}, de la loi, adapté éventuellement en vertu de l'article 3 dudit article. Cette cotisation est due pour chaque travailleur en service dans le courant d'un mois civil. Elle est payable par douzième et sans préjudice des dispositions de l'article 60, pour une période de trois mois au moins. Elle est payée directement au Fonds dans les cinq jours ouvrables qui suivent la fin du mois civil. »	« L'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'un assureur agréé 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 3 dudit article. Elle est calculée par douzièmes. Le total de la cotisation d'affiliation d'office due par l'employeur est au moins égal au quart de la cotisation annuelle visée à l'alinéa deux. La cotisation parvient au Fonds dans le mois de qui suit la date à laquelle le décompte a été notifié à l'employeur par lettre recommandée. »

⁶ Pour mémoire, l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, a notamment :

- par son article 20, remplacé l'article 59 de la loi du 10.4.1971 comme suit :
 « Le Fonds des accidents du travail est alimenté par :
 1° (...)
 4° les cotisations dues par les employeurs qui s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance auprès d'un assureur agréé (...)
 5°(...) »
- par son article 23, remplacé l'article 59quater de la loi du 10.4.1971 comme suit : « 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°, et 59bis.(...) »

⁷ L'arrêté royal n°530 ayant ainsi apporté des modifications aux articles 59 et 59quater de la loi du 10.4.1971, l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987, exécute entre autres ces deux dispositions de la loi du 10.4.1971. A noter au passage que l'article 59quater, qui reprend la délégation au Roi pour déterminer les modalités de calcul de la cotisation d'affiliation d'office, dans sa version initiale, n'avait été inséré dans la loi du 10.4.1971 que par une loi du 24.12.1976 et qu'il n'existait donc pas encore au moment de la rédaction de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971.



La comparaison de ces deux textes permet de constater que des modifications de fond ont été apportées par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 au mode de calcul de la cotisation d'affiliation d'office :

- modification du délai dans lequel ladite cotisation doit être payée ;
- le montant minimum de la cotisation passe de *« pour une période de trois mois au moins »* au *« quart de la cotisation annuelle visée à l'alinéa deux »* ;
- la cotisation n'est plus seulement due uniquement lorsque l'employeur n'a pas contracté *« une assurance »*, mais lorsque l'employeur a négligé de conclure un contrat auprès d'un *« assureur agréé »*.

Par la suite, l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971, tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, a encore connu deux modifications par :

- l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21.3.2000 modifiant l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, publié au Moniteur belge du 18.4.2000, qui dispose que :

« L'article 59, alinéa 3, 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, modifié par l'arrêté royal du 10 décembre 1987 est remplacé par l'alinéa suivant :

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. »*
- l'article 17 de l'arrêté royal du 10.11.2001 d'exécution de la loi du 10.8.2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe, à l'exception de l'assurance-vie, publié au Moniteur belge du 11.12.2001, qui dispose que :
 - « A l'article 59 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 10 décembre 1987 et 21 mars 2000, le mot "agréé" est supprimé à l'alinéa 1er. »*



Le tableau synoptique suivant permet de mieux visualiser les modifications successives apportées à l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 en 2000 et 2001 :

Article 59 de l'AR du 21.12.1971 tel que <u>remplacé</u> par l'article 36 de l'AR du 10.12.1987	Article 59 de l'AR du 21.12.1971 après sa modification par l'article 1 ^{er} de l'AR du 21.3.2000 qui remplace l'alinéa 3 de l'article 59	Article 59 de l'AR du 21.12.1971 après sa modification par l'article 17 de l'AR du 10.11.2001 qui apporte une précision à l'alinéa 1 ^{er} de l'article 59
« L'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'un assureur agréé 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 3 dudit article. Elle est calculée par douzièmes. Le total de la cotisation d'affiliation d'office due par l'employeur est au moins égal au quart de la cotisation annuelle visée à l'alinéa deux. La cotisation parvient au Fonds dans le mois de qui suit la date à laquelle le décompte a été notifié à l'employeur par lettre recommandée. »	« L'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'un assureur agréé 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 3 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 1^{er} 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 de qui suit la date à laquelle le décompte a été notifié à l'employeur par lettre recommandée. »	« L'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance auprès d'un <u>assureur</u> 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 3 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 1^{er} 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 de qui suit la date à laquelle le décompte a été notifié à l'employeur par lettre recommandée. »



6.1.2. La renonciation au recouvrement

L'article 59quater, al.4, de la loi du 10.4.1971, donne compétence au Roi pour déterminer les conditions dans lesquelles le Fonds des accidents du travail (actuellement FEDRIS) peut renoncer au recouvrement des montants visés à l'article 59, 4°, de la même loi.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 27.5.2014, publié au Moniteur belge du 5.8.2014, a inséré une section 3ter intitulée « Recouvrement des cotisations d'affiliation d'office dues » dans l'arrêté royal du 30.12.1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59quater de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail.

Une possibilité de réduction y est prévue dans les « *cas dignes d'intérêt* » par l'article 8ter de l'arrêté royal du 30.12.1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59quater de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, dans sa version en vigueur au 1.9.2014, qui dispose que :

« Le comité de gestion du Fonds peut accorder une réduction de la cotisation visée à l'article 59, alinéa unique, 4°, de la loi, dans des cas dignes d'intérêt, lorsqu'il statue de manière unanime et motivée que:

- 1°. le défaut d'assurance n'est pas imputable à une faute ou à une négligence de l'employeur ou résulte de circonstances exceptionnelles;
- 2°. soit le montant réclamé est excessif par rapport à la gravité de l'infraction;
- 3°. soit la réduction se justifie exceptionnellement pour des raisons impérieuses d'intérêt économique fédéral ou régional.

Toutefois, lorsqu'il introduit sa demande de réduction, l'employeur doit être en ordre au niveau de l'obligation d'assurance fixée par l'article 49 de la loi et avoir payé dix pour cent au moins des montants réclamés.

La demande de réduction est uniquement recevable si elle est motivée et documentée et à la condition que le Fonds la reçoive dans les trois mois qui suivent la notification de la créance.

La demande de réduction suspend le délai de paiement jusqu'à ce que la décision du comité de gestion soit notifiée à l'employeur. »



6.2.1. Position des parties

A titre principal, que tant le fondement réglementaire sur lequel FEDRIS fonde sa décision individuelle d'affiliation d'office que la décision elle-même doivent être écartés sur la base de l'article 159 Const.

- l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel qu'inséré par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 est illégal, en ce sens que l'urgence invoquée ne dispensait pas de recueillir l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat, et doit partant être écarté sur la base de l'article 159 Const., tandis que les modifications intervenues ultérieurement ne peuvent pas pallier à ce constat d'illégalité ;
- l'écartement du fondement réglementaire de la demande de cotisation d'affiliation d'office a pour conséquence que cette décision individuelle est elle-même entachée d'illégalité et doit aussi être écartée sur la base de l'article 159 Const. ;
- en tout état de cause, la cour de céans ne peut pas substituer de son propre chef le fondement réglementaire illégal de la demande de cotisation d'affiliation d'office par d'autres fondements réglementaires.

A titre subsidiaire, la SPRL entend faire constater que la décision de FEDRIS du 30.11.2016 prise sur sa demande de réduction ne permet toujours pas de ramener le montant de la cotisation d'affiliation d'office à un montant raisonnable et proportionné, de sorte que cette décision de réduction doit être écartée de manière à ce que FEDRIS puisse prendre une nouvelle décision tenant compte des illégalités constatées.

6.2.1.2. FEDRIS soutient en substance, sur la demande formée à **titre principal**, après avoir rappelé le cadre réglementaire axé sur l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail (ci-après « l'arrêté royal du 21.12.1971 »), que :

- que l'arrêté royal du 10.12.1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail (ci-après « l'arrêté royal du 10 décembre 1987 ») ne pourrait être écarté dès lors qu'il répondrait aux exigences légales, vu que :
 - o la motivation de l'urgence figure bien dans le préambule de l'arrêté royal du 10.12.1987;



- le délai entre l'adoption de l'arrêté royal n° 530 et l'adoption des mesures d'exécution prévues par l'arrêté royal du 10.12.1987 se justifie par l'importance de la réforme opérée et par la date d'entrée en vigueur de cette réforme au 1.1.1988 ;
- l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 exécute les articles 59 et 59quater de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, mais non l'article 50 de cette loi;
- l'arrêté royal du 10.12.1987 a régulièrement fait l'objet d'un avis du Comité de gestion de l'intimée ;
- si la cour de céans devait estimer que l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971, tel qu'inséré par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, est illégal, il conviendrait de fonder l'affiliation d'office sur la version initiale de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 et sur les modifications introduites par l'arrêté royal du 21.3.2000 modifiant l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail (ci-après « l'arrêté royal du 21.3.2000 »).

FEDRIS souligne également que, selon elle, l'arrêté royal du 10.12.1987 n'a pas apporté de modifications de fond au regard des modalités de calcul des cotisations d'affiliation d'office.

A titre subsidiaire, quant à l'écartement de la décision de réduction du 30.11.2016, FEDRIS objecte que :

- cette décision est correctement motivée, dès lors que la motivation est contenue dans l'acte et que cette motivation est adéquate ;
- les juridictions judiciaires ne peuvent priver l'autorité de son pouvoir d'appréciation en fixant elle-même les critères qui devraient être retenus pour apprécier l'existence d'une disproportion ;
- aucun argument ne permet de démontrer que FEDRIS aurait agi de manière déraisonnable ou arbitraire en accordant à la SPRL une réduction de 50 % ;
- FEDRIS a pu légalement se fixer des lignes de conduite dans le cadre du traitement des demandes de réduction.



6.2.2. La décision de la cour

6.2.2.1. La légalité de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel qu'inséré par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987 et la légalité la décision du 24.4.2012

L'article 3, §1^{er}, al.1^{er}, des lois coordonnées du 12.1.1973 sur le Conseil d'Etat, dispose que⁸ :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni. »

Le fait de soumettre un acte de nature réglementaire à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat constitue ainsi une formalité substantielle⁹ d'ordre public qui conditionne la légalité de l'acte¹⁰.

Si une urgence spécialement motivée peut certes dispenser de l'avis préalable de la section de législation, les motifs justifiant l'absence d'avis¹¹ :

- doivent être réels et pertinents ;
- ne peuvent être démentis par les faits, notamment par le manque de diligence de l'autorité elle-même, par exemple par le retard mis à faire publier l'arrêté ou par la date éloignée à laquelle il entre en vigueur ;
- doivent procéder de circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées, ainsi que l'utilité et l'efficacité de celles-ci.

⁸ C'est la cour qui souligne

⁹ V. en ce sens : C.E., 17.12.2008, n°188.928, p.14, www.raadvst-consetat.be

¹⁰ V. en ce sens : C.E., 16.3.2017, n°237.674, www.raadvst-consetat.be; Patrick GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 284153-154 ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, Le Conseil d'Etat de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 962.

¹¹ C.E., 29.11.2000, n°90167, pp.9-10, www.raadvst-consetat.be



En cas d'urgence spécialement motivée, l'article 84, §1^{er}, des lois coordonnées du 12.1.1973, donne la possibilité à l'autorité qui saisit la section de législation du Conseil d'Etat de réclamer la communication de l'avis dans un délai réduit de 5 jours ouvrables. Ce délai était encore de 3 jours avant le remplacement de l'article 84 par la loi du 2.4.2003 (M.B., 14.5.2003 ¹². Cette possibilité doit avoir été prise en considération par l'autorité qui, sous couvert d'urgence, estime ne pas pouvoir se soumettre à la formalité de l'avis préalable, ce que le Conseil d'Etat ne manque pas de rappeler en ces termes¹³ :

« Considérant que, lorsque des projets d'arrêtés réglementaires doivent en principe être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cette même disposition n'autorise les membres des gouvernements régionaux à se soustraire à cette obligation que dans "les cas d'urgence spécialement motivés"; qu'aux termes de l'article 84, alinéa 1er, 2/, des mêmes lois coordonnées, l'autorité dispose, en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, de la faculté de saisir le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours; qu'il en résulte que, lorsque l'urgence empêche l'autorité de soumettre un projet d'arrêté réglementaire à la section de législation, la motivation de cette urgence, qui doit figurer dans le préambule, doit être spéciale et qu'elle doit notamment faire apparaître en quoi l'urgence était d'une nature telle que la consultation ne pouvait se faire dans les trois jours; que le contrôle exercé par la section d'administration du Conseil d'Etat sur la motivation spéciale de l'urgence porte non seulement sur l'existence formelle de cette motivation, mais aussi sur l'existence des circonstances invoquées au titre de l'urgence et sur la pertinence de la motivation par rapport au contenu et à l'objectif de l'arrêté; que le contrôle de l'existence des circonstances invoquées dans la motivation porte aussi sur celles qui ont entouré l'adoption et la publication de l'arrêté en cause; »

Si, en règle, il appartient aux ministres d'apprécier, sous réserve de leur responsabilité politique, l'urgence qui les dispense de soumettre le texte des projets d'arrêtés réglementaires à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il incombe cependant aux cours et tribunaux, conformément à l'article 159 Const., d'examiner si, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, les ministres n'excèdent pas leur pouvoir en méconnaissant la notion légale de l'urgence¹⁴.

¹² Initialement, l'article 84 des lois coordonnées du 12.1.1973 permettait de solliciter cet avis dans les 3 jours ouvrables (M.B. 21.3.1973) : « En cas d'urgence, lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours, celle des chambres qui serait saisie pourra siéger au nombre de trois membres du Conseil d'Etat sans la présence des assesseurs ».

¹³ C.E., 22.5.2002, n°106.816, p.7, www.raadvst-consetat.be, c'est la cour qui souligne

¹⁴ Cass., 2e ch., 19.9.2012, R.G. n° P.12.0394.F, Juportal



La non-observation de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat, sans que soit justifiée l'urgence invoquée, entraîne l'illégalité de l'acte réglementaire¹⁵. L'illégalité de l'acte réglementaire doit tout autant être constatée lorsque l'urgence invoquée pour réduire le délai de communication de l'avis du Conseil d'Etat n'est pas justifiée¹⁶.

En vertu de l'article 159 Const., les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. La règle est formulée en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les actes administratifs qu'elle vise. Elle s'applique ainsi aux décisions même non réglementaires de l'administration et aux actes administratifs, fussent-ils individuels¹⁷.

L'article 159 Const. est d'ordre public.

Sur la base de l'article 159 Const., les juridictions contentieuses ont ainsi le pouvoir et le devoir de vérifier, non seulement les irrégularités manifestes, mais plus globalement encore la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception¹⁸.

Il est du devoir du juge de ne pas faire application de dispositions réglementaires ou de décisions administratives contraires aux lois¹⁹. Le juge qui donnerait ainsi effet, en ayant égard à leur teneur, à des actes administratifs dont il constate l'illégalité, violerait l'article 159 Const.²⁰

En la cause, il n'est pas contesté que l'arrêté royal du 10.12.1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

L'urgence est invoquée dans le préambule dudit arrêté et motivée comme suit :

« (...) Vu l'urgence ;

Considérant que pour l'exécution pratique des nouvelles dispositions légales prévues par l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987, les dispositions administratives nécessaires doivent être prises d'urgence, tant par les assureurs agréés que par le Fonds des accidents du travail ; (...) »

¹⁵ Cass., 3e ch., 9.9.2002, R.G. n° S.00.0125.F, juportal

¹⁶ V. pour une application en matière d'allocations de chômage : CT, 8e ch., 21.6.2017, R.G. n°2016/AB/8, p.8, terralaboris

¹⁷ v. en ce sens : Cass., 2.12.2002, R.G. n° C.98.0460.N, juportal

¹⁸ v. Cass.10.10.2007, JTT, 2008, p.1 ; Cass., 4.12.2006, RDJP, 2007, p. 87

¹⁹ v. en ce sens : Cass., 3e ch., 2.5.2016, R.G. n° S.15.0115.F, juportal ; Cass., 3e ch., 10.10.2011, R.G. n° S.10.0112.F, juportal ; CT Bruxelles, 6e ch., 2.11.2015, R.G. n° 2014/AB/915

²⁰ v. Cass., 3e ch., 2.5.2016, R.G. n°S.15.0115.F, juportal



Cette seule justification est insuffisante et ce pour deux raisons au moins dont chacune est déjà déterminante en soi²¹ :

- 1°. Le Roi n'a pas invoqué en l'espèce l'urgence pour solliciter un avis de la Section de législation dans un délai réduit à 3 jours, mais bien pour se dispenser de tout avis du Conseil d'Etat. Or, rien dans le préambule lui-même n'indique en quoi l'urgence à adopter l'arrêté était telle qu'elle ne pouvait souffrir d'une consultation de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai de 3 jours.
- 2°. Lorsque le Roi se prévaut d'une urgence spécialement motivée pour ne pas solliciter l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat, le comportement de l'autorité ne peut démentir l'urgence ainsi invoquée. Cette condition n'est pas rencontrée en l'espèce au vu du fait qu'un délai de plus de 8 mois s'est écoulé entre l'adoption de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 invoqué pour justifier l'urgence et l'adoption de l'arrêté royal du 10.12.1987 et que, en outre, un délai de plus de 20 jours s'est écoulé entre l'adoption de l'arrêté royal du 10.12.1987 et sa publication au Moniteur belge le 30.12.1987²².

La non-observance de la formalité substantielle que constitue la demande d'avis au Conseil d'Etat, sans que soit justifiée l'urgence invoquée, emporte l'illégalité de l'arrêté royal du 10.12.1987 et en particulier celle de son article 36 qui remplace l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971.

L'illégalité de l'arrêté royal du 10.12.1987 entraîne à son tour l'illégalité de la décision litigieuse de FEDRIS du 24.4.2012, laquelle fonde implicitement le calcul de la cotisation d'office réclamée sur l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, lui-même modifié en son alinéa 3 par l'arrêté royal du 21.3.2000.

La circonstance que la légalité de l'arrêté royal modificatif du 21.3.2000 ne soit pas entachée ne peut avoir pour conséquence de couvrir l'illégalité constatée au niveau de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987²³.

²¹ Conclusions de synthèse SPRL, pp. 15 à 22

²² V. pour une application en matière d'allocations de chômage : CT Bruxelles, 8^e ch., 22.4.2015, R.G. n°2013/AB/858, p.9, terralaboris

²³ V. aussi en ce sens : C.E., 19.1.2017, n°237.105, p.7, www.raadvst-consetat.be, qui décide à propos de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4.3.1999 non soumis à l'avis du Conseil d'Etat et ayant inséré un article 681bis/65 dans le règlement général pour la protection du travail : « (...) Considérant que l'article 681bis/65, précité, a été modifié par l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2000, (...) »; que cette modification a été soumise à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat, comme le précise le préambule de l'arrêté du 30 novembre 2000 (...); que l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 qui a également introduit des modifications à l'article 681bis/65 a lui-même été soumis à l'avis préalable de la section



6.2.2.2. L'écartement en application de l'article 159 Const. et ses conséquences

Par application de l'article 159 Const, la cour écarte l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, de même que la décision litigieuse de FEDRIS du 24.4.2012.

L'arrêté royal du 21.3.2000 ne permettant pas de couvrir l'illégalité constatée, il ne peut être dit pour droit, comme le réclame FEDRIS, que la cotisation d'affiliation d'office fixée par la décision du 24.4.2012 a été correctement établie par une application combinée de la version initiale de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 et de sa modification introduite par l'arrêté royal du 21.3.2000²⁴. Il en va d'autant plus ainsi qu'une telle combinaison serait inexécutable et n'offrirait ainsi aucun fondement à la cotisation d'affiliation d'office litigieuse, puisque la modification introduite par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21.3.2000 vise l'alinéa 3 de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 « *modifié par l'arrêté royal du 10 décembre 1987* » et non pas l'alinéa 3 de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 dans sa version initiale.

Il s'ensuit que la SPRL est fondée à réclamer le remboursement des montants versés par elle en exécution de la décision du 24.4.2012.

6.2.2.3. Subsidiairement, la régularité de la décision de réduction du 30.11.2016

Etant fait droit à la demande principale de la SPRL, il n'y a pas lieu de se pencher sur la légalité de la décision de réduction du 30.11.2016.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire ;

Déclare l'appel recevable et fondé ;

de législation; que, cependant, le respect de cette formalité pour les projets d'arrêts modificatifs n'a pas eu pour effet de combler l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat pour le texte de la disposition initiale, telle qu'insérée par l'arrêté du 4 mars 1999, précité; Considérant, par conséquent, que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999, qui a inséré l'article 681bis/65, précité, est illégal; qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu de refuser d'en faire application; que, dès lors, l'acte attaqué est dépourvu de fondement juridique et est illégal (...) »;

²⁴ Conclusions FEDRIS, p.11



En conséquence :

- met à néant le jugement entrepris du 21.5.2019 ;
- constate l'illégalité de l'arrêté royal du 10.12.1987 ainsi que celle de la décision litigieuse de FEDRIS du 24.4.2012 ;
- en application de l'article 159 Const., écarte l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, de même que la décision litigieuse de FEDRIS du 24.4.2012 ;
- ordonne à FEDRIS de rembourser à la SPRL « CODEBAR » les sommes versées par elle en exécution de la décision du 24.4.2012, à augmenter des intérêts compensatoires au taux légal à compter du 27.12.2016 ;

En application de l'article 68 de la loi du 10.4.1971, condamne FEDRIS au paiement des dépens de la SPRL « CODEBAR » liquidés à :

- 106,61 €, à titre de frais de citation introductive en première instance ;
- 262,37 €, en ce qui concerne l'indemnité de procédure de première instance (soit le montant de base pour les demandes évaluables de plus de 2.500 € en application de l'article 4 de l'arrêté royal du 26.10.2007) ;
- 349,80 €, en ce qui concerne l'indemnité de procédure d'appel (soit le montant de base pour les demandes évaluables de plus de 2.500 € en application de l'article 4 de l'arrêté royal du 26.10.2007) ;
- 20 €, à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (première instance) ;
- 20 €, à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (appel) ;

Ainsi arrêté par :

Magistrat délégué,
Conseiller social au titre d'employeur,
Conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de _____, greffier



et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 6ème chambre de la cour du travail de Bruxelles, le 15 novembre 2021, où étaient présents :

, magistrat délégué,

, greffier

