



Numéro du répertoire

2025 /

Date du prononcé

6 octobre 2025

Numéro du rôle

2024/AB/29

Décision dont appel
tribunal du travail francophone de
Bruxelles
4 octobre 2023
22/2636/A

Expédition

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

sixième chambre

Arrêt

ACCIDENTS DE TRAVAIL, MALADIES PROFES. - accidents du travail

Arrêt contradictoire

Mixte – réouverture des débats

L'Agence fédérale des risques professionnels, en abrégé « Fedris », inscrite à la B.C.E. sous le numéro 0206.734.318,

dont le siège est établi à 1210 Bruxelles,, avenue de l'Astronomie 1,

partie appelante, représentée par Maître A. P. *loco* Maître B. D., avocat à 1050 Bruxelles,

contre

La S.R.L. « Ladour », inscrite à la B.C.E. sous le numéro 0707.541.457 (ci-après « la SRL »),
dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue de Lausanne 41,

partie intimée, ne comparaisant pas,

★

★ ★

Vu la loi du 10.10.1967 contenant le Code judiciaire ;

Vu la loi du 15.6.1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Vu la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail (ci-après « loi du 10.4.1971 »).

1. Indications de procédure

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

- le jugement de la 7^e chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles du 4.10.2023, R.G. n°22/2636/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel reçue au greffe de la cour de céans le 11.1.2024 ;
- l'ordonnance de mise en état de la cause sur pied de l'article 747 CJ, rendue le 19.2.2024, ainsi que l'ordonnance rectificative du 9.4.2024 ;
- les conclusions remises pour Fedris le 4.6.2024 ;
- le dossier de Fedris (6 pièces).

Le greffe de la cour a communiqué le dossier au ministère public qui, par une apostille du 8.7.2025, remplaçant celle du 26.1.2024, a estimé ne pas devoir émettre d'avis en l'espèce. Cette réponse du ministère public peut être assimilée au cas visé à l'article 766, §1^{er}, dernier alinéa, CJ, qui autorise le ministère public, même lorsque la cause est communicable en vertu de la loi, à n'émettre aucun avis.

Seule Fedris pu être entendue en ses dires et moyens à l'audience publique du 15.9.2025, tandis que la SRL n'a plus comparu et n'était pas représentée.

Les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré à l'audience du 15.9.2025.

2. Les faits et antécédents

Les faits de la cause peuvent être synthétisés comme suit :

- Constituée par acte notarié du 20.9.2018, la SRL est active dans le secteur du commerce de produits CBD. Elle exploite plusieurs magasins (Bruxelles, Liège et Malines). A compter du 4.10.2018, elle a occupé des travailleurs sous contrat de travail, essentiellement des travailleurs sous contrat de travail étudiant.
- Par lettre recommandée du 28.8.2020, Fedris a notifié à la SRL 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 4.10.2018 au 31.1.2020. Une cotisation d'affiliation forfaitaire de 34.389,33 € prenant en compte l'occupation de 36 travailleurs et une durée totale d'absence de couverture de 152 mois était réclamée à la SRL. La lettre est libellée comme suit¹ :
« (...) Tout employeur est tenu de contracter une assurance couvrant le risque d'accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances autorisée.

¹ Pièces 1 et 3 – dossier Fedris

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 04-10-2018 au 31-01-2020 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 34.389,33 EUR représentant cette cotisation par virement sur notre compte. Notre compte doit être crédité pour le 28-09-2020 au plus tard, sans quoi nous devons majorer la somme de 10 % et appliquer des intérêts de retard (7 %). (...) ».

- Le 2.9.2020, en application de l'article 8ter de l'arrêté royal du 30.12.1976, la SRL a introduit une demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office réclamée. La SRL y reconnaissait une « erreur par omission pour tous les employés » qu'elle avait occupé, mais justifiait la demande de réduction par le caractère disproportionné de la sanction, notamment en considération du fait que 95 % des travailleurs étaient en réalité des étudiants prestant moins de 8 heures par semaine et du fait aussi que l'activité de commerce de détail comporte un faible risque d'accidents du travail². Afin de répondre aux conditions préalables pour obtenir pareille réduction, la SRL a payé à Fedris 10 % du montant dû.
- Par lettre du 27.4.2022, Fedris a notifié à la SRL une décision partiellement favorable libellée comme suit³ :

« (...) 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 le 27 avril 2022 aux services mandatés par le comité de gestion (...).

Ceux-ci ont décidé à l'unanimité de vous octroyer une réduction de 25 %, étant donné que :

Le montant de la cotisation d'affiliation d'office est disproportionné par rapport aux prestations.

IL y a manifestement eu un malentendu entre l'employeur et son secrétariat social. Cet argument ne peut cependant pas être pris en considération, compte tenu de l'avis du comité de gestion émis en séance du 16.03.2015 (note CG/6/15/43), Ce n'est en effet pas à Fedris, mais au juge d'apprécier si le défaut d'assurance de l'employeur résulte de la faute de l'intermédiaire.

² Pièce 6 – dossier Fedris

³ Pièce 2 – dossier Fedris

Concernant l'argument de "circonstances exceptionnelles", l'employeur invoque une méconnaissance des lois concernant les assurances accident du travail. La loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail étant d'ordre public, cet argument ne peut cependant pas être retenu pour justifier la non-assurance durant près de 16 mois.

Concernant l'argument de "circonstances exceptionnelles", l'employeur invoque des problèmes financiers. Ces problèmes ne peuvent cependant pas être retenus en tant qu'arguments valables pour justifier la non-assurance durant près de 16 mois.

Par ailleurs, le Comité de gestion a décidé en séance du 15/02/2016 que l'argument de disproportion par rapport aux montants des primes d'assurance n'est pas un argument pouvant donner lieu à une réduction.

Compte tenu des paiements réalisés jusqu'à présent et de la réduction octroyée, le solde de la dette principale s'élève actuellement à 22.353,06 €.

Nous vous prions d'acquitter ce montant sur notre compte (...)

Notre compte doit être crédité pour le 27 mai 2022 au plus tard, sans quoi nous devons majorer la somme de 10 % et appliquer des intérêts de retard (7%). (...) »

- La SRL n'a pas réglé le solde de la cotisation l'affiliation d'office dans le délai imparti, si bien que Fedris lui réclame la majoration de 10 % sur le solde, celui-ci passant ainsi à 24.588,36 (22.353,06 € + 10 %), outre les intérêts de retard dus depuis le 28.5.2022 (lendemain de l'échéance fixée dans la lettre du 27.4.2022)⁴.
- Par une requête du 26.7.2022, la SRL a saisi le tribunal du travail francophone de Bruxelles de la contestation.
- Par jugement du 4.10.2023, le tribunal a déclaré la demande de la SRL recevable et fondée et a rejeté la demande reconventionnelle de Fedris.
- Le 11.1.2024, Fedris a relevé appel de ce jugement.

3. Les demandes initiales et le jugement dont appel

3.1. La SRL demandait au tribunal de :

- à titre principal :
 - constater l'illégalité 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 ;
 - constater l'illégalité de l'arrêté royal du 13.11.2022 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail ;
 - par conséquent :

⁴ Conclusions Fedris, p.2

- constater l'illégalité des décisions de Fedris du 28.8.2020 et du 27.4.2022 fondées sur ces arrêtés ;
- écarter lesdits arrêtés royaux ainsi que les décisions subséquentes de Fedris du 28.8.2020 et du 27.4.2022, en application de l'article 159 de la Constitution ;
- condamner Fedris au remboursement des sommes versées par la SRL en application de la décision du 28 août 2020, à majorer des intérêts moratoires au taux légal à compter du 2 septembre 2020 (date du paiement);
- à titre subsidiaire, constater que la décision de Fedris du 27.4.2022 viole la loi du 29.7.1991 (à titre principal, dans le cadre du contrôle de la légalité externe ou, à titre subsidiaire, dans le cadre de la légalité interne) et, par conséquent :
 - prononcer l'annulation de la décision du Comité de gestion du 27.4.2022 ;
 - renvoyer le dossier auprès du Comité de gestion de Fedris et l'inviter à statuer à nouveau, de manière adéquate et motivée, sur la demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office sur pied de l'article 8ter de l'arrêté royal du 30.12.1976 ;
 - réserver à statuer sur le surplus dans l'attente de la décision rendue par le Comité de gestion ;
- à titre plus subsidiaire :
 - dire pour droit que la condamnation à la cotisation d'affiliation d'office constitue une sanction administrative à caractère pénal au regard de la jurisprudence de la CEDH et, par conséquent, accorder à la SRL un sursis total ou à tout le moins partiel à l'exécution de la condamnation au paiement de toute somme réclamée à titre de cotisation d'affiliation d'office qui excéderait 1.004,80 € ;
 - à défaut d'un sursis, poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 59, 4° et 59quater de la loi du 10 avril 1971 violent-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'ils instaurent la possibilité pour le Roi de fixer les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation dues par les employeurs qui s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance accident du travail sans prévoir la possibilité pour le Roi de déterminer les conditions auxquelles cette cotisation pourrait être assortie d'un sursis, ce qui a pour effet, sans justification raisonnable au regard des objectifs poursuivis par ladite loi de traiter de manière différente des employeurs se trouvant dans des situations similaires au regard du respect de leurs obligations en la matière :

 - d'une part, l'employeur qui fait l'objet d'une sanction administrative sous la forme d'une cotisation d'affiliation d'office sans pouvoir prétendre au bénéfice d'un éventuel sursis, et

- *d'autre part, l'employeur qui, pour des mêmes faits, se retrouve préalablement poursuivi devant les juridictions pénales et qui pourra, quant à lui, solliciter l'octroi d'un sursis à sa condamnation et puis en cas de sanction administrative ultérieure invoquer le principe non bis in idem ? »*
 - réserver à statuer pour le surplus ;
- à titre infiniment subsidiaire, réduire le montant de la cotisation d'affiliation d'office à la somme de 1.004,80 €, en vertu des principes d'équité et de proportionnalité ou, à défaut, en vertu du respect du droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;
- à titre très infiniment subsidiaire, accorder à la SRL des termes et délais à concurrence de 500 € par mois pour le paiement de la cotisation d'affiliation d'office à laquelle elle serait condamnée ;
- en toute hypothèse, condamner Fedris aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée à son montant de base, à savoir 1.800,00 €.

3.2. Fedris demandait reconventionnellement au tribunal de condamner la SRL au paiement des sommes suivantes :

- le montant de 22.353,06 €, à titre de solde de la cotisation d'affiliation d'office ;
- les intérêts de retard sur cette somme à partir du 28.5.2022 et jusqu'à complet paiement ;
- la somme de 2.235,30 €, à titre de majoration ;
- les dépens de l'instance, liquidés à 327,96 € à titre d'indemnité de procédure minimale (soit le montant de base pour les litiges dont la valeur dépasse la somme de 2.500,00 €).

3.3. Le premier juge a décidé ce qui suit :

« (...) Statuant publiquement et contradictoirement,

Dit l'action de [la SRL] recevable.

Dit la demande de [la SRL] fondée.

En conséquence :

- *Constate l'illégalité de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 "portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail" et partant l'illégalité de 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".*

- *Dit pour droit que l'arrêté royal du 13 novembre 2022 "portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail" ne peut pas servir de fondement juridique à la décision du 28 août 2020.*
- *Constate l'illégalité de la décision de FEDRIS du 28 août 2020 infligeant une cotisation d'affiliation d'office.*
- *En application de l'article 159 de la Constitution, écarte 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" tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 "portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail" ainsi que la décision de FEDRIS du 28 août 2020.*

En conséquence, condamne FEDRIS à rembourser à [la SRL] la somme de 3.438,98 euros, à majorer des intérêts compensatoires au taux légal, à compter du 2 septembre 2020, date du paiement.

Dit la demande reconventionnelle de FEDRIS recevable mais non fondée.

Délaisse à FEDRIS ses propres dépens et la condamne aux dépens de [la SRL], à savoir la somme de 1.680,00€ à titre d'indemnité de procédure et la somme de 22,00€ au titre de la contribution prévue par la loi du 19 mars 2017 "instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne".

Dit ne pas déroger aux articles 1397 et suivants du Code judiciaire. (...) »

4. L'objet de l'appel

Fedris demande à la cour de déclarer l'appel recevable et fondé et, en conséquence, de :

- à titre principal, après avoir fait application de l'arrêté royal du 13.11.2022 :
 - réformer le jugement *a quo* et maintenir la décision du 28.8.2020 ;
 - condamner la SRL aux paiements suivants :
 - la somme de 22.353,06 € à titre de solde de la cotisation d'affiliation d'office, augmentée des intérêts de retard à partir du 28.5.2022 et jusqu'au paiement complet ;
 - la somme de 2.235,30 € à titre de majoration ;
 - condamner la SRL à l'indemnité de procédure de première instance, liquidée à la somme de 1.680,00 €, ainsi qu'à l'indemnité de procédure d'appel, liquidée à 1.500,00 €, soit le montant minimum pour les litiges dont la valeur est comprise entre 20.000,01 € et 40.000,00 €.

- à titre subsidiaire, après avoir fait application de l'arrêté royal du 21.12.1971 :
 - réformer le jugement *a quo* et maintenir la décision du 28.8.2020 ;
 - renvoyer l'affaire au rôle afin de lui permettre de revoir et, le cas échéant, adapter le montant réclamé à titre de cotisation d'affiliation d'office, cela en tenant compte des dispositions qui auront été retenues par la cour.

5. Sur la recevabilité

Le jugement attaqué a été prononcé le 4.10.2023. Il ne semble pas avoir été signifié.

L'appel formé le 11.1.2024 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

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

Tout employeur auquel s'applique la loi du 10.4.1971 est tenu, sur la base de son article 49, al.1^{er}, de souscrire une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances.

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 de Fedris conformément aux dispositions fixées par le Roi après avis du comité de gestion des accidents du travail.

En application de l'article 58, §1^{er}, 3°, de la loi du 10.4.1971, Fedris a pour mission d'accorder la réparation en matière d'accidents du travail conformément aux dispositions de la 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, prévoit que Fedris est alimentée par « *les cotisations dues par les employeurs qui s'abstiennent de conclure un contrat d'assurance auprès d'une entreprise d'assurances* ».

Ces dispositions participent de la même volonté de garantir la protection de l'ensemble des travailleurs contre les accidents du travail⁵. Elles sont d'ordre public.

L'article 184, al.1^{er}, du Code pénal social frappe d'une sanction de niveau 3 l'absence de souscription d'une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances en application de la loi du 10.4.1971. Depuis sa modification par la loi du 15.5.2024⁶, l'article 184, al.2, prévoit même une sanction de niveau 4 lorsque l'infraction a été commise sciemment et volontairement.

Pour autant, la cotisation d'affiliation d'office doit, elle, « *être qualifiée de sanction de nature essentiellement civile, dans l'intérêt du financement de la sécurité sociale* » et elle n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁷. Fedris agit alors, non pas 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* »⁸.

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.

L'article 59quater, al.2, ajoute que le débiteur qui ne verse pas les montants visés à l'alinéa 1^{er} dans les délais fixés par le Roi, est redevable envers Fedris d'une majoration et d'un intérêt de retard dont le montant, les conditions d'application, la perception et le recouvrement sont aussi déterminés par le Roi. En son alinéa 3, la même disposition plafonne la majoration à 10 % des montants dus. L'article 9 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, fixe ainsi la majoration à 10 % du montant dû.

L'article 59quater, al.4, de la loi du 10.4.1971, confie au Roi le soin de déterminer les conditions dans lesquelles Fedris peut :

- renoncer au recouvrement des cotisations d'affiliation d'office visées à l'article 59, 4°, voire les réduire ou les exonérer ;
- accorder à l'employeur l'exonération ou la réduction de la majoration et de l'intérêt de retard visés à l'alinéa 2.

L'article 59quater, al.5, de la loi du 10.4.1971, confère enfin au Roi le pouvoir de fixer les modalités selon lesquelles un recours peut être introduit auprès du tribunal du travail contre la décision du comité de gestion des accidents du travail ou de la personne chargée de la

⁵ V. en ce sens : C. const., 21.11.2013, n° 156/2013, B.1, www.const-court.be, qui cite Doc. parl., Sénat, 1969-1970, n° 328, pp. 28-29

⁶ M.B., 21.6.2024 – 2^e éd.

⁷ C. const., 22.10.2015, n° 146/2015, B.8.3, www.const-court.be

⁸ *Ibidem*, B.8.2

gestion quotidienne de Fedris en matière de demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office.

Les modalités de calcul, de perception et de recouvrement de la cotisation d'affiliation d'office sont 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, qui disposait initialement que :

« Le Fonds 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 1er, de la loi, adapté éventuellement en vertu de l'alinéa 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'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 a été remplacé 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 1.1.1988⁹ ¹⁰. Tel que remplacé par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987, l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 disposait désormais que :

⁹ 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.(...) »*

¹⁰ 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

« 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. »

La comparaison des deux versions successives de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 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. »*

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.

- 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. »

Contrairement à ces deux derniers arrêtés royaux, l'arrêté royal du 10.12.1987 n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

L'urgence est invoquée dans le préambule de l'arrêté royal du 10.12.1987 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 ; (...) »*

Dans un arrêt du 15.11.2021, la cour de céans, siège autrement composé, s'est interrogée sur 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 sur la légalité d'une décision d'affiliation d'office prise sur cette base. Elle a jugé ce qui suit¹¹ :

« (...) L'urgence est invoquée dans le préambule dudit arrêté et motivée comme suit :

(...)

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

- 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*

¹¹ CT Bruxelles, 6^e ch., 15.11.2021, R.G. n°2019/AB/509, terralaboris

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 30.12.1987¹².

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 10.12.1987¹³.
(...)*

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

¹² 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

¹³ 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 de législation ; que, cependant, le respect de cette formalité pour les projets d'arrêtés 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 (...) » ;

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 21.3.2000. 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. (...) »

En réaction à ce constat d'illégalité de l'arrêté royal du 10.12.1987, a été promulgué l'arrêté royal du 13.11.2022 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail¹⁴.

L'article 36 de l'arrêté royal du 13.11.2022 remplace l'article 59 de l'arrêté 21.12.1971 en disposant que :

« L'article 59 du même arrêté est remplacé par ce qui suit :

"Art. 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 trois dudit article. Elle est calculée par douzièmes.

Le total de la cotisation d'affiliation d'office due par l'employeur est en tout cas au moins égal au quart de la cotisation annuelle visée à l'alinéa deux.

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. "

Ce texte reproduit à l'identique l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé en son temps par l'article 36 de l'arrêté royal du 10.12.1987.

Parallèlement, l'arrêté royal du 13.11.2022 dispose également que :

- Article 55 : *« L'arrêté royal du 10 décembre 1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail est retiré. »*
- Article 56 : *« Les références légales et réglementaires à l'arrêté royal du 10 décembre 1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530*

¹⁴ M.B., 2.12.2022

du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail doivent être comprises comme des références à l'arrêté royal du 13 novembre 2022 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail. »

- Article 57 : *« Les modifications apportées par les textes légaux et réglementaires énumérés ci-après aux mêmes dispositions que celles modifiées par l'arrêté royal du 10 décembre 1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, s'appliquent aux articles modifiés par le présent arrêté (...) »*
- Article 58¹⁵ : *« Sans préjudice des dispositions des articles 54 et 57, le présent arrêté produit ses effets le 1 janvier 1988. »*

Le Rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 13.11.2022 éclaire les motifs qui ont présidé à son adoption¹⁶ :

« (...) Cette mesure est prise suite à l'arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 15 novembre 2021 qui a estimé que le non-respect de l'obligation de consultation du Conseil d'Etat sans que l'urgence ne soit suffisamment motivée entraîne l'illégalité de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 (...). Il s'agit d'une irrégularité de pure forme. (...)

Cette situation pouvant entraîner une insécurité juridique quant à l'application générale de l'arrêté royal du 10 décembre 1987, les dispositions réglementaires qui suivent permettent de rétablir la sécurité juridique indispensable à la correcte application de la réglementation qui a été promulguée en 1987. (...).

L'objectif est de reprendre dans le présent arrêté et dans les mêmes termes les dispositions telles qu'elles sont appliquées depuis 1987 par l'arrêté royal du 10 décembre 1987 susmentionné. Il est conféré aux dispositions de cet arrêté un effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 décembre 1987, à savoir le 1^{er} janvier 1988 (...).

Dans son avis du n°71.716/1 du 18.7.2022, la section de législation du Conseil d'Etat résume ainsi la portée du nouvel arrêté royal¹⁷ : *« Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de rapporter l'arrêté royal du 10 décembre 1987 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n° 530 du 31 mars 1987 modifiant la législation sur les accidents du travail en raison d'un vice de forme constaté par la Cour du travail de Bruxelles, et après l'accomplissement des formalités, de rétablir avec effet rétroactif des dispositions analogues (à l'exception de la section IV de l'arrêté royal du 10 décembre 1987). Les modifications intervenues après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 décembre 1987 restent d'application ».*

¹⁵ C'est la cour qui souligne

¹⁶ C'est la cour qui souligne

¹⁷ M.B., 2.12.2022, p.88998

6.1.2. La renonciation au recouvrement

L'article 59^{quater}, al.4, de la loi du 10.4.1971, confie au Roi le soin de déterminer les conditions dans lesquelles Fedris peut :

- renoncer au recouvrement des cotisations d'affiliation d'office visées à l'article 59, 4°, voire les réduire ou les exonérer ;
- accorder à l'employeur l'exonération ou la réduction de la majoration et de l'intérêt de retard visés à l'alinéa 2.

L'article 59^{quater}, al.5, de la loi du 10.4.1971, confère en outre au Roi le pouvoir de fixer les modalités selon lesquelles un recours peut être introduit auprès du tribunal du travail contre la décision du comité de gestion des accidents du travail ou de la personne chargée de la gestion quotidienne de Fedris en matière de demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 27.5.2014, publié au Moniteur belge du 5.8.2014, a inséré une section 3^{ter} 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 59^{quater} 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 8^{ter} de l'arrêté royal du 30.12.1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59^{quater} de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail qui dispose que :

« Le comité de gestion des accidents du travail 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 Fedris 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. Par dérogation à l'article 59,

alinéa 4, 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, la notification d'une décision suite à une demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office fait courir un nouveau délai de paiement d'un mois, à partir du jour de l'envoi par lettre recommandée de la décision.

Pour les demandes de réduction de la cotisation d'affiliation d'office visées à l'alinéa 1er, 1° et 2°, pour lesquelles il existe une jurisprudence constante, le comité de gestion des accidents du travail peut déléguer sa compétence, dans les limites et conditions qu'il détermine, à la personne chargée de la gestion journalière de Fedris. Cette délégation peut toutefois toujours être totalement ou partiellement levée.

Le recours contre la décision du comité de gestion ou de la personne chargée de la gestion journalière du Fonds portant sur la demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office doit, à peine de déchéance, être introduit endéans les trois mois suivant la notification de la décision. »

6.2. Quant à la légalité de l'arrêté royal du 10.12.1987

La cour de céans partage l'analyse de cette question faite dans l'arrêt précité du 15.11.2021 et fait sienne la motivation qui conduit à la conclusion que 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.

Par conséquent et en 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.

Par conséquent et en 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.

La cour note que Fedris ne défend pas l'inverse, puisqu'elle demande, à titre principal, de dire pour droit que la décision du 28.8.2020 doit être maintenue, vu que l'arrêté royal du 13.11.2022 s'applique et agit avec effet rétroactif au 1.1.1988¹⁸.

En ce qu'elle s'appuie sur cette disposition, la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 est partant dépourvue de fondement légal.

6.3. Quant au fondement légal procédant de l'arrêté royal du 13.11.2022

¹⁸ Conclusions Fedris, p.12

6.3.1. A titre principal, Fedris demande à la cour de faire application de l'arrêté royal du 13.11.2022 qui rétroagit au 1.1.1988 et de maintenir par conséquent la décision litigieuse du 28.8.2020¹⁹.

6.3.2. Le jugement *a quo* a rejeté cette défense de Fedris pour les motifs suivants :

« (...) »

35. *L'article 58 de l'arrêté royal du 13 novembre 2022 dispose que : "Sans préjudice des dispositions des articles 54 et 57, le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 1988" (le Tribunal souligne).*

Comme le souligne la doctrine "s'il porte qu'il 'produit ses effets' rétroactivement, il n'entre toutefois en vigueur que dans le délai de droit commun, soit, pour les lois et les arrêtés réglementaires, dix jours après la publication. Avant l'expiration de ce délai, les juridictions ne l'appliquent pas ; après son expiration, elles l'appliquent en lui donnant un effet rétroactif remontant à la date fixée" (M. Leroy, Contentieux administratif, Sieme ed., Limai, Anthémis, 2011, p. 442).

36. *Le Tribunal constate que FEDRIS soutient que l'arrêté royal du 13 novembre 2022 précité permet de réparer l'absence (potentielle) de fondement juridique à la décision qui inflige la cotisation d'affiliation d'office.*

37. *Le Tribunal ne partage pas cette position. Il estime en effet que cet arrêté royal du 13 novembre 2022 ne peut pas s'appliquer à une décision administrative prise plus de deux années avant qu'il n'ait acquis de force obligatoire.*

L'effet rétroactif que se donne cet arrêté royal — à considérer que cette rétroactivité puisse être admise, ce que le Tribunal ne tranchera pas dans le cadre du présent dossier — ne permet en effet pas son application à une décision antérieure à son adoption (13 novembre 2022) et a fortiori à sa publication (2 décembre 2022) et à l'acquisition de sa force obligatoire (12 décembre 2022). Autrement dit, l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 13 novembre 2022 ne pourrait avoir pour effet de couvrir "après coup" l'absence de fondement juridique de la décision du 28 août 2020, absence de fondement constaté par le présent jugement, le Tribunal ayant décidé supra. qu'il y avait lieu à écarter l'application de l'arrêté royal du 10 décembre 1987, et par voie de conséquence celle de l'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, en raison de l'illégalité dont il était affecté.

38. *Partant, sans trancher la question de la légalité de l'arrêté royal du 13 novembre 2022, le Tribunal constate que celui-ci ne peut pas servir de fondement juridique à la décision du 28 août 2020. »*

¹⁹ Conclusions Fedris, p.12, n°18

6.3.3. L'article 190, Const, pose le principe selon lequel « *[a]ucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi* ».

*« La publication est une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels. L'article 190 de la Constitution garantit le droit pour tous les justiciables de pouvoir prendre connaissance à tout moment de ces textes officiels avant que ceux-ci ne leur soient opposables. Ce droit est en outre inhérent à l'État de droit, puisque c'est cette connaissance qui permet à chacun de s'y conformer »*²⁰.

L'article 6 de la loi du 31.5.1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, dispose que les arrêtés royaux « *sont obligatoires dans tout le royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai* ».

Bien que l'article 190, Const, interdise que les normes législatives ou réglementaires qu'il vise deviennent obligatoires avant leur publication, cette disposition n'interdit pas, en soi, qu'une norme publiée prenne effet à partir d'une date antérieure à sa publication, mais lorsqu'un effet rétroactif est conféré à la norme, son auteur doit tenir compte du principe de la non-rétroactivité des lois²¹.

Aux termes de l'article 1^{er}, anc. CCiv., la loi ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif.

Cette disposition consacre le principe général du droit de la non-rétroactivité des lois qui veut que la loi nouvelle est immédiatement applicable à tous les effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi antérieure²².

*« Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur »*²³.

Le principe général du droit de la non-rétroactivité des lois n'est pas absolu.

La jurisprudence du Conseil d'État admet plusieurs tempéraments au principe de non-rétroactivité d'un acte réglementaire, notamment lorsque sa rétroactivité ne porte pas atteinte à des droits acquis, lorsqu'elle s'appuie sur des situations constituées dans le passé,

²⁰ C. const., 20.3.2025, n° 46/2025, B.21.1, www.const-court.be; C. const., 21.9.2023, n° 125/2023, B.6.2, www.const-court.be

²¹ C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B12.3 et B.12.4, www.const-court.be; C. const., 11.1.2024, n° 2/2024, B10.3, www.const-court.be; C. const., 20.7.2023, n° 111/2023, B.21.3, www.const-court.be

²² Cass., 3^e ch., 2.5.1994, R.G. n°M.94.0003.F, juportal

²³ C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B.12.6, www.const-court.be

lorsqu'elle est nécessaire à l'exécution de la loi, lorsqu'elle vise à assurer la continuité d'un service public, lorsqu'elle répond à un impératif de régularisation et lorsqu'elle ne fait pas grief²⁴.

Dans le même ordre d'idée, la Cour constitutionnelle synthétise comme suit la portée du principe de non-rétroactivité des lois²⁵ :

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures judiciaires ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. »

A travers ces principes jurisprudentiels, la Cour constitutionnelle entend baliser l'admissibilité de la rétroactivité des lois, au regard du principe de sécurité juridique, suivant une sévérité progressive selon que la disposition rétroactive interfère ou pas dans des procédures en cours²⁶.

« L'octroi d'un effet rétroactif à une règle de droit signifie en principe que cette règle s'applique aux rapports juridiques nés et définitivement accomplis avant son entrée en vigueur ; cette règle ne peut alors être applicable qu'à des litiges en cours et futurs et n'a aucune influence sur des litiges terminés », cela eu égard au principe fondamental qui veut que les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en oeuvre de voies de recours²⁷.

²⁴ V. C.E., 16.3.2017, n°237.696, p.14, www.raadvst-consetat.be, qui cite aussi C.E., 21.3.2011, TILMAN, n°212.156

²⁵ C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B.12.5, www.const-court.be; C. const., 24.3.2016, arrêt n°48/2016, B.6, www.const-court.be ; C. const., 21.11.2013, arrêt n°158/2013, B.24.2, www.const-court.be

²⁶ Bernadette RENAULD, Constitution et sécurité juridique, Congrès de l'ACCPUF, Canada, mai 2019, p. 17, www.const-court.be

²⁷ C.A., 5.7.1990, n°25/90, 9.B.3, www.const-court.be

La Cour constitutionnelle a déjà admis, comme circonstances exceptionnelles ou motifs impérieux d'intérêt général²⁸ : la volonté législative de rétablir la sécurité juridique²⁹, le but d'éviter de graves conséquences financières³⁰, l'objectif d'éviter d'instaurer une discrimination injustifiée³¹, le bon fonctionnement du service public (en évitant un engorgement dû à l'introduction d'un nombre considérable de cotisations complémentaires et de dégrèvements)³², ou encore la nécessité d'assurer la continuité du service public³³.

Il convient encore de bien distinguer la date à laquelle une loi ou un arrêté opère avec effet rétroactif et la date où cette loi ou cet arrêté devient obligatoire. La règle rétroactive est réputée être entrée en vigueur à partir de la date à laquelle elle rétroagit, alors que cette même règle n'est rendue obligatoire qu'à la date de l'accomplissement de la formalité de publication prescrite en application de l'article 190, Const. Autrement dit, les lois ou les arrêtés rétroactifs, quelle que soit la date à laquelle leurs effets remontent, ne peuvent jamais être appliqués qu'après leur publication. Cela signifie que, *« si le texte porte qu'il "entre en vigueur rétroactivement", il est appliqué par toutes les juridictions, avec effet rétroactif, à partir du jour de sa publication : il lui est donné effet rétroactif en procédant à la reconstitution de ce qu'aurait été le passé s'il avait été appliqué »*³⁴.

Il s'ensuit que l'acte administratif adopté à la date J, formellement pris en application d'un arrêté royal X antérieur, mais appliquant déjà en fait une procédure prévue dans un arrêté royal Y postérieur qui rétroagit à la date J-1, est dépourvu de fondement juridique. De fait, l'effet rétroactif que se donne l'arrêté royal Y à la date J-1 ne permet pas son application à la date J, vu que cette date est antérieure à son adoption et, a fortiori, à sa publication, laquelle conditionne son opposabilité aux tiers. Cette rétroactivité *« ne pourrait avoir pour effet de couvrir postérieurement l'absence de fondement juridique de l'acte attaqué »*³⁵.

²⁸ Bernadette RENAULD, Constitution et sécurité juridique, Congrès de l'ACCPUF, Canada, mai 2019, pp. 18-19, www.const-court.be

²⁹ C. const., 28.5.2015, n°77/2015 ; C. const., 9.10.2014, n°146/2014 ; C. const., 22.4.2010, n°34/2010 ; C. const., 26.11.2009, n°192/2009 ; C. const., 19.4.2006, n°55/2006

³⁰ C. const., 9.10.2014, n°146/2014

³¹ C. const., 24.2.2011, n°30/2011 ; C. const., 22.4.2010, n°34/2010 ; C. const., 17.12.2009, n°199/2009

³² C. const., 18.2.2009, n°26/2009

³³ C. const., 17.10.2007, n°129/2007

³⁴ Michel LEROY, Contentieux administratif, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 442

³⁵ C.E., 3.6.2003, arrêt Terwagne, n°120.122, pp. 5-6, www.raadvst-consetat.be. Dans cette affaire, le recours était dirigé contre une décision du comité de direction du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement du 14.10.2002, pris « conformément à l'arrêté royal du 19.7.2001 et rejetant la candidature du requérant. La procédure qui avait conduit à la décision attaquée était cependant une application de la procédure prévue par l'arrêté royal du 5.11.2002 modifiant l'arrêté royal du 19.7.2001 et rétroagissant au 1.10.2002. Le Conseil d'Etat décide ainsi que : « (...) qu'en vertu de son article 4, l'arrêté royal du 5 novembre 2002 produit ses effets le 1er octobre 2002; que la procédure qui a conduit à l'acte attaqué du 14 octobre 2002 constitue l'application de la version modifiée de l'arrêté royal du 19 juillet 2001; que l'effet rétroactif que se donne l'arrêté royal du 5 novembre 2002 ne permet pas son application à une date - le 14 octobre 2002 - antérieure à son adoption et, a fortiori, à sa publication, cette dernière conditionnant son opposabilité aux tiers; que cette rétroactivité ne pourrait avoir pour effet de couvrir postérieurement l'absence de fondement juridique de l'acte attaqué; que le moyen est d'ordre public et doit, au besoin, être soulevé d'office ».

En revanche, lorsque l'acte rétroactif a pour objet de régulariser une situation qui était illégale, *« les irrégularités sont en ce cas couvertes et les procès qu'elles ont, le cas échéant, suscités et qui ne sont pas définitivement tranchés, tournent court »*³⁶.

6.3.4. Fedris défend en la cause que l'arrêté royal du 13.11.2022 couvre avec effet rétroactif la décision litigieuse du 28.8.2020. Citant la doctrine, elle souligne que le seul fait qu'un arrêté rétroactif puisse avoir une incidence sur l'issue de procédures en cours ne suffit pas pour que cette rétroactivité soit illégale et qu'elle ne le serait que si elle avait pour objectif unique ou principal d'influer sur l'issue de certaines procédures juridictionnelles ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, sans que des circonstances exceptionnelles puissent raisonnablement justifier cette ingérence. Aux yeux de Fedris, la rétroactivité de l'arrêté royal du 13.11.2022 doit être admise, dès lors qu'il tend à garantir la sécurité juridique, à assurer la continuité du service public et à éviter la désorganisation administrative sans porter atteinte à des droits acquis³⁷.

Pour Fedris, l'arrêté royal du 13.11.2022 avait bien effet obligatoire au moment où le tribunal s'est prononcé. Dès lors, il aurait dû lui reconnaître un effet rétroactif au 1.1.1988 en permettant ainsi à la notification d'affiliation d'office du 28.8.2020 de sortir ses effets malgré l'écartement de l'arrêté royal du 10.12.1987. Dans ces conditions, Fedris demande à la cour d'appliquer l'arrêté royal du 13.11.2022, de tenir compte de son effet rétroactif au 1.1.1988 et, par voie de conséquence, de maintenir la décision litigieuse du 28.8.2020³⁸.

6.3.5. La cour note que l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 13.11.2022 est justifié comme suit dans son préambule³⁹ :

« Conformément au principe général de droit concernant l'interdiction de rétroactivité, celle-ci est néanmoins justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme par exemple le bon fonctionnement et la continuité du service public.

Dans son avis n°71.716/1 concernant le présent arrêté, le Conseil d'Etat précise au point 4 qu' "il ressort tant de la légissprudence que de la jurisprudence du Conseil d'Etat que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne peut être réputée admissible que sous certaines conditions. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe,

³⁶ Michel LEROY, Contentieux administratif, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 441

³⁷ Conclusions Fedris, p.11

³⁸ Conclusions Fedris, p.12

³⁹ C'est la cour qui souligne

à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées. ".

Il mentionne également que " la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a estimé d'une manière analogue que la rétroactivité est admissible en cas d'absolue nécessité en vue du bon fonctionnement de l'administration ou de la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et n'affecte pas des droits acquis. ".

Le Conseil d'Etat termine son analyse en énonçant ce qui suit : "Bien que l'intention soit manifestement de reproduire en l'état, dans l'arrêté en projet, les dispositions telles qu'elles sont appliquées depuis 1987 par l'arrêté royal susmentionné du 10 décembre 1987, on peut se demander à cet égard si des situations acquises ne sont pas affectées consécutivement à la rétroactivité de l'arrêté royal en projet. Ce problème ne peut être évité que si les dispositions en projet ne contiennent effectivement aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité et qui pourrait ainsi porter atteinte à des droits acquis. Il appartiendra à l'auteur du projet d'y veiller et par conséquent de vérifier si le régime en projet s'inscrit bel et bien dans toutes ses composantes dans l'un des cas précités où la rétroactivité est admissible. (...)".

En ce qui concerne ces différentes remarques, nous pouvons répondre ce qui suit. L'atteinte qui est ici faite au principe de la sécurité juridique du fait que l'on confère un effet rétroactif est proportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général visé par le présent arrêté royal.

En effet, il s'agit tout d'abord de maintenir un système instauré depuis 1987. Les articles qui ont un effet rétroactif ne font pas naître d'insécurité juridique puisqu'ils ne contiennent aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de telle sorte qu'ils ne font que consolider des dispositions dont les destinataires connaissent la portée.

Les articles établis par ce texte concernent des principes fondamentaux liés au fonctionnement du secteur des accidents du travail, et il faut éviter que, dès lors que ces articles sont au centre d'une procédure judiciaire, le soulèvement de la question de l'illégalité suffise à en écarter l'application.

Il s'agit notamment de dispositions concernant : l'affiliation d'office, le régime des marins et des armateurs, les prothèses, certaines obligations concernant les assurances, des cotisations, de l'assistance sociale, le calcul de certains montants, ...

De plus, il faut prendre en considération les conséquences budgétaires importantes qui pourraient découler de façon imprévue pour la Gestion globale suite à cet arrêt de la Cour du travail de Bruxelles et de l'irrégularité de pure forme qu'il relève.

On veut par cette mesure également éviter la désorganisation administrative qui serait la conséquence inévitable d'un retour à la situation antérieure à 1987 pour l'Agence fédérale des risques professionnels, et les entreprises d'assurances concernées.

Il y a donc bien un intérêt général exceptionnel qui justifie cette rétroactivité, à savoir éviter l'insécurité juridique et les problèmes budgétaires et organisationnels qu'impliquerait la remise en cause des principes édictés par l'arrêté royal du 10 décembre 1987.

En conclusion, l'arrêté royal reprenant les dispositions modifiées par l'arrêté royal du 10 décembre 1987, les situations passées ne seront pas impactées par le présent arrêté. De plus, l'arrêté royal étant nécessaire au bon fonctionnement de l'administration, la rétroactivité est donc entièrement admissible. (...) »

La dérogation apportée au principe de non-rétroactivité par l'arrêté royal du 13.11.2022 est de la sorte pleinement justifiée par plusieurs motifs impérieux d'intérêt général, à savoir :

- la volonté de rétablir la sécurité juridique : paradoxalement, si l'effet rétroactif qui accompagne l'arrêté royal du 13.11.2022 porte d'une certaine manière atteinte à la sécurité juridique, en ce que, au moment où l'arrêté entre en vigueur, il touche nécessairement à des situations définitivement accomplies, ce même effet rétroactif constitue un remède à l'insécurité juridique générée par le risque de voir remettre en cause avec succès une série de décisions d'affiliation d'office qui se fondent improprement sur l'arrêté royal du 10.12.1987 affecté d'un vice de légalité. La mise en balance des intérêts en jeu, selon que l'on se place du point de vue de l'employeur en défaut d'assurance ou de celui de Fedris, doit conduire au constat que l'atteinte à la sécurité juridique est en l'espèce minimale et proportionnée, vu que l'arrêté royal du 13.11.2022 ne comporte aucune disposition nouvelle par rapport l'arrêté royal du 10.12.1987, que les destinataires de cette réglementation en connaissaient la portée et qu'aucun droit acquis n'est en principe menacé. L'irrégularité qui entache l'arrêté royal du 10.12.1987 n'a pas pu faire naître en faveur de l'employeur en défaut d'assurance tel que M.M le droit intangible d'être dispensé du respect des prescriptions contenues dans cet arrêté royal du 10.12.1987, alors même que celles-ci seraient fondées sur un acte nouveau parfaitement régulier⁴⁰ ;
- prévenir d'importantes conséquences budgétaires : Fedris étant alimentée en partie par les cotisations d'affiliation d'office dues par les employeurs en défaut d'assurance contre les accidents du travail, l'objectif de régularisation poursuivi par l'arrêté royal du 13.11.2022 tend à sécuriser les finances de Fedris ;
- la nécessité d'assurer la continuité du service public et d'éviter la désorganisation des services de Fedris qui résulterait d'une remise en cause des décisions qui ont pour fondement l'arrêté royal du 10.12.1987.

La légalité de l'arrêté royal du 13.11.2022 ne prête donc pas à contestation.

Cette circonstance ne conduit toutefois pas à une réhabilitation automatique de la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 qui se verrait en quelque sorte offrir une nouvelle vie. Elle

⁴⁰ V. aussi en ce sens pour une autre application : C. const., 28.5.2015, n°77/2015, B.5.2, www.const-court.be

n'efface pas le fait que cette décision a été prise formellement sur le fondement de l'arrêté royal du 10.12.1987 à un moment où, faute de publication, l'arrêté royal du 13.11.2022 n'était pas encore opposable à M.M.

La cour ne peut donc faire droit à la demande de Fedris d'entendre maintenir la décision litigieuse du 28.8.2020 en lui appliquant rétroactivement le fondement légal de l'arrêté royal du 13.11.2022. En réalité, la décision en cause n'a jamais été prise sur la base de l'arrêté royal du 13.11.2022 et la cour ne peut rien y changer sous peine de violer l'article 190, Const.

6.4. Quant à l'étendue de la compétence du juge : pouvoir de substitution ?

Dépourvue de fondement légal, la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 est nulle.

La question se pose alors de savoir quelle est l'étendue de la compétence du juge qui constate la nullité de la décision d'affiliation d'office prise par Fedris en application de l'article 50 de la loi du 10.4.1971. Doit-il s'arrêter là en laissant l'initiative à Fedris de prendre s'il échet une nouvelle décision ou lui incombe-t-il de se substituer à Fedris dans la décision qu'elle eût dû prendre et de fixer le montant de la cotisation due ? Dans la seconde hypothèse, sur quel fondement la cour pourrait-elle imposer une cotisation d'affiliation d'office : sur le nouvel arrêté royal du 13.11.2022 qui est devenu obligatoire le 12.12.2022 ou sur l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 dans sa version initiale ?

A l'audience, Fedris a été invitée à s'expliquer sur cette question du pouvoir de substitution du juge non abordée par elle dans ses conclusions. Elle a préféré demander à la cour d'ordonner une réouverture des débats sur ce point dans l'éventualité où serait constatée l'absence de fondement légal de la décision litigieuse du 28.8.2020.

La cour ordonne par conséquent la réouverture des débats à cette fin.

6.5. Quant à la décision du 27.4.2022 accordant une réduction partielle de la cotisation d'affiliation d'office

Devant le premier juge, la SRL demandait, à titre subsidiaire, de constater que la décision de Fedris du 27.4.2022 viole la loi du 29.7.1991 (à titre principal, dans le cadre du contrôle de la légalité externe ou, à titre subsidiaire, dans le cadre de la légalité interne) et, par conséquent, de :

- prononcer l'annulation de la décision du Comité de gestion du 27.4.2022 ;
- renvoyer le dossier auprès du Comité de gestion de Fedris et l'inviter à statuer à nouveau, de manière adéquate et motivée, sur la demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office sur pied de l'article 8^{ter} de l'arrêté royal du 30.12.1976 ;
- réserver à statuer sur le surplus dans l'attente de la décision rendue par le Comité de gestion.

Ayant fait droit à la demande de la SRL formulée à titre principal, le premier juge n'a pas tranché ce chef de demande.

L'article 1068, al.1^{er}, CJ, énonce que tout appel d'un jugement définitif saisi du fond du litige le juge d'appel.

Il s'ensuit, en règle, que l'appel dessaisit le premier juge de l'ensemble du litige, en ce compris les chefs de demande sur lesquels il n'avait pas encore été statué, et en saisit le juge d'appel. Par ailleurs, l'appelant peut limiter son appel, mais cette limitation ne concernera que les chefs de demande sur lesquels le premier juge a statué⁴¹.

L'effet dévolutif de l'appel amène ainsi le juge d'appel à « *rejurer le litige de fond en comble* »⁴².

La SRL ne réitère pas cette demande en degré d'appel et ne formule aucun moyen, ce qui explique que Fedris ignore elle aussi complètement cette question dans ses conclusions.

Après que son attention ait été appelée sur ce point à l'audience, Fedris a demandé à la cour d'étendre la réouverture des débats sollicitée à cette autre question.

La cour fera droit à cette demande de Fedris.

6.6. Quant aux autres demandes formulées à titre subsidiaire par l'intimée en première instance

Ici encore, la SRL ne réitère pas ces autres demandes en degré d'appel et ne formule aucun moyen, ce qui explique à nouveau que Fedris les ignore elle aussi complètement dans ses conclusions.

Interrogée sur le fait de savoir si l'effet dévolutif de l'appel ne devait pas conduire la cour à s'emparer d'office de ces autres demandes pour lesquelles les parties n'avaient pas conclu, Fedris a demandé à la cour d'intégrer la question dans la réouverture des débats déjà sollicitée par elle.

La cour aménagera par conséquent la réouverture des débats en ce sens.

⁴¹ Cass., 3^e ch., 31.1.2022, R.G. n°C.21.0082.F, juportal

⁴² V. Jean-François van DROOGHENBROECK et Arnaud HOC, « Les voies de recours », in Droit judiciaire – Tome 2 – Procédure civile – Volume 2 – Voies de recours, Bruxelles, Larcier, 2021, p.117, n°9.140

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement en application de l'article 747, §4, CJ ;

Déclare l'appel recevable ;

Déclare l'appel d'ores et déjà en partie non fondé dans la mesure ci-après :

En conséquence,

- confirme le jugement *a quo* en ce qu'il :
 - constate l'illégalité 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 ;
 - écarte, en application de l'article 159, Const., 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, tel que remplacé 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 ;
 - dit pour droit que l'arrêté royal du 13.11.2022 portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal n°530 du 31.3.1987 modifiant la législation sur les accidents du travail, ne peut pas servir de fondement juridique à la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 ;
 - constate l'illégalité de la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 ;
- annule la décision litigieuse de Fedris du 28.8.2020 ;

Avant de statuer plus amplement, ordonne la réouverture des débats en vertu de l'article 775, CJ, pour permettre aux parties de débattre :

- de la question de l'étendue de la compétence du juge qui constate la nullité de la décision d'affiliation d'office prise par Fedris le 28.8.2020 ;
- de la question de savoir si l'effet dévolutif de l'appel doit ou non amener la cour à s'emparer d'office des demandes formulées à titre subsidiaire par la S.R.L. « Ladour » en première instance et, dans l'affirmative, de faire connaître leurs positions respectives ;

Invite pour ce faire les parties à s'échanger et à remettre au greffe leurs conclusions et leurs pièces dans le respect du calendrier suivant de mise en état complémentaire de la cause, sous peine d'être écartées d'office des débats :

- Fedris, ses pièces et conclusions, au plus tard le **6 janvier 2026** ;
- la S.R.L. « Ladour », ses pièces et conclusions, au plus tard le **6 mars 2026** ;
- Fedris, ses conclusions additionnelles et de synthèse, au plus tard le **6 mai 2026** ;

- la S.R.L. « Ladour », ses conclusions additionnelles et de synthèse, au plus tard le **8 juin 2026** ;

Fixe le jour et l'heure de l'audience où les parties seront entendues au **19 octobre 2026** à 14.30 heures pour **60 minutes** devant la 6^e chambre de la cour du travail de Bruxelles ;

Réserve les dépens ;

Cet arrêt est rendu et signé par :

C. A., conseiller,
P. M., conseiller social au titre d'employeur,
J.-B M., conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de A. L., greffier,

et prononcé à l'audience publique de la 6^e chambre de la cour du travail de Bruxelles, le 6 octobre 2025, où étaient présents :

C. A., conseiller,

A. L., greffier,