



Numéro du répertoire <b>2016 /</b>
R.G. Trib. Trav. <b>RG401469</b>
Date du prononcé <b>9 août 2016</b>
Numéro du rôle <b>2014/AL/514</b>
En cause de : <b>ONSS</b> <b>C/</b> <b>LES O. ASBL</b>

### Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

N° d'ordre

# Cour du travail de Liège

## Division Liège

Deuxième chambre

## Arrêt

+ Sécurité sociale – ONSS – majoration car paiement tardif des cotisations – demande de remise des majorations - article 55, § 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969  
Application de la loi dans le temps – arrêté royal rétroactif sans que cette rétroactivité soit indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général – violation du principe général de droit de non rétroactivité – application de l'article 159 de la Constitution

**EN CAUSE :**

**OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE (en abrégé O.N.S.S.)**, établissement public dont le siège est établi à 1060 BRUXELLES, Place Victor Horta, 11, partie appelante, comparaisant par Maître Damien FRERE qui remplace Maître Luc-Pierre MARECHAL, avocats à 4000 LIEGE, Bd Jules de Laminne, 1.

**CONTRE :**

**LES O. ASBL**, dont le siège social est établi à \_\_\_\_\_, ci-après l'ASBL ou l'ASBL L.O., partie intimée, comparaisant par Maître José MAUSEN qui remplace Maître Philippe HANSOUL, avocats à 4000 LIEGE, Mont St.-Martin 20.

•  
• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 13 juin 2016, notamment :

- l'arrêt prononcé par la 9<sup>e</sup> chambre de la cour le 14 septembre 2015, ordonnant la réouverture des débats au 13 juin 2016, et toutes les pièces y visées;

- les conclusions après réouverture des débats de l'intimée entrées au greffe de la Cour les 15 mars et 13 mai 2016 ;

- les conclusions après réouverture des débats de l'appelant entrées au greffe de la Cour les 15 janvier et 13 avril 2016 ;

- le dossier de l'intimée et celui de l'appelant déposés tous deux à l'audience du 13 juin 2016 ;

Entendu les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 13 juin 2016 où la cause a été reprise *ab initio*.

Entendu après la clôture des débats, l'avis oral donné en français par Madame Germaine LIGOT, Substitut général à l'auditorat général du travail de Liège, auquel l'intimée a répliqué,

Vu le règlement particulier de la Cour du 30 novembre 2015, publié au Moniteur belge le 8 décembre 2015, entré en vigueur le 1er janvier 2016 ;

## **I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE**

Dans la présente cause, la Cour a rendu un premier arrêt le 14 septembre 2015. Elle y a résumé les faits comme suit :

« L'ASBL L.O. a pour objet social l'aide aux personnes âgées par l'exploitation de homes et de foyers d'accueil.

L'ASBL emploie du personnel et doit à ce titre payer des cotisations à l'ONSS. Entre 1997 et 2003, elle a payé ces cotisations avec retard, ce qui a entraîné l'application de majorations sur les montants réclamés.

Après avoir régularisé ses cotisations pour les années 1997-2003, l'ASBL a postulé la renonciation à l'entièreté de ces majorations le 21 novembre 2003.

Elle a fait valoir que son financement repose sur les indemnités forfaitaires émanant de l'INAMI pour couvrir les soins de santé dans les maisons de repos et a invoqué le retard des organismes assureurs qui assurent le versement de ces indemnités pour justifier son propre retard de paiement des cotisations.

L'ASBL a annexé un tableau reprenant les créances qu'elle avait durant la période concernée à l'égard des différentes mutualités ainsi qu'à l'égard de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (ci-après CAAMI) et de la caisse de soins de la SNCB.

L'ASBL a réitéré sa demande le 9 juin 2004 après avoir soldé un dernier compte de 521,35 €.

Le 19 octobre 2004, l'ONSS a accordé l'exonération partielle (50%) des majorations pour la plupart des trimestres mais a demandé à l'ASBL de faire compléter des attestations afin de démontrer la réunion des conditions visées à l'article 55, § 3, 1°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

L'ASBL a communiqué diverses attestations, et le 4 août 2005, l'ONSS a répondu qu'il octroyait l'exonération de 100% des majorations pour les montants équivalents aux créances que l'ASBL avait à l'égard de la CAAMI, mais refuse d'étendre l'exonération pour les autres mutuelles.

L'ASBL a formé un recours en annulation contre cette décision du 4 août 2005 et par un arrêt du 30 mai 2007, le Conseil d'Etat y a fait droit, considérant que la compétence du signataire de la lettre de l'ONSS n'était pas établie.

Suite à cette annulation, l'ONSS a adopté une nouvelle décision le 18 juin 2007. Il décide une fois de plus d'octroyer 100% d'exonération des majorations pour les montants correspondant aux créances à l'égard de la CAAMI mais pas pour les autres organismes de paiement, tout en élaborant son point de vue selon lequel l'article 55, § 3, 1°, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne peut trouver à s'appliquer parce que ce mécanisme n'est applicable qu'aux débiteurs de droit public, comme la CAAMI, à l'exclusion des mutuelles.

Cette décision a fait l'objet d'un nouveau recours devant le Conseil d'Etat et d'un nouvel arrêt d'annulation daté cette fois-ci du 9 juin 2009.

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat motive sa décision d'annuler la décision de l'ONSS comme suit :

Considérant, quant au bien-fondé du moyen, que s'il est vrai qu'il existe entre la CAAMI et les mutuelles certaines différences (l'une est personne de droit public, les autres des personnes de droit privé; l'affiliation aux mutuelles est

toujours volontaire alors que l'affiliation à la CAAMI est tantôt volontaire tantôt obligatoire), la circonstance que toutes exercent pour l'essentiel la même mission de service public apparaît comme décisive; que la différence de traitement entre maisons de repos selon le nombre de leurs pensionnaires affiliés auprès de la CAAMI ou auprès d'une mutuelle - circonstance sur laquelle elles n'ont aucune prise sauf à se rendre coupables d'une discrimination interdite par la législation anti-discrimination - et, par suite, selon le montant des créances certaines et exigibles qu'elles possèdent à l'encontre de la CAAMI ou des mutuelles, n'est pas admissible; qu'elle crée le sentiment d'injustice auquel la partie adverse se montre particulièrement sensible; que par ailleurs, l'extension du champ d'application de l'article 55, § 3, 1°, précité aux mutuelles, personnes de droit privé, qui, à l'instar de la CAAMI, exercent, un service public, qui est, certes, dans leur cas matériel et dans celui de la CAAMI organique, mais qui est fondamentalement le même, quelles que soient les modalités de l'affiliation, ne pourrait avoir, dans l'hypothèse envisagée par la partie adverse, qu'une incidence très marginale sur les finances de la sécurité sociale, d'autant que les mutuelles sont également soumises à un contrôle strict de la part de l'office de contrôle des mutualités et des unions nationales de mutualités, organisme d'intérêt public, en manière telle que la discrimination actuellement opérée au détriment de celles-ci apparaît, en tout cas, comme disproportionnée; qu'enfin l'arrêt n° 9/2000 du 19 janvier 2000 de la Cour d'Arbitrage est invoqué à mauvais escient par la partie adverse car il vise une hypothèse étrangère au cas d'espèce; qu'il s'ensuit que le moyen unique est recevable et fondé.

L'ONSS a alors négligé de reprendre l'instruction du dossier, qui aurait dû déboucher sur une nouvelle décision. En l'absence de réaction de l'ONSS, l'ASBL a formé un recours devant le Tribunal du travail de Liège le 21 septembre 2011.

Cette action avait pour objet de contraindre l'ONSS à statuer sous quinzaine sur la demande d'exonération, en exécutant l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 2009.

Le 17 octobre 2011, l'ONSS adopte une nouvelle décision. Sous réserve des paragraphes introductifs, la motivation substantielle est identique à la décision annulée du 18 juin 2007.

L'ASBL a dès lors adapté l'objet de son recours, postulant l'annulation de la décision administrative du 17 octobre 2011 et la condamnation de l'ONSS au paiement de la somme principale de 11.684,48 € à majorer des intérêts moratoires aux taux légaux depuis le 4 août 2005 jusqu'à complet paiement ou, subsidiairement, l'annulation de la décision administrative du 17 octobre 2011 et la condamnation de l'ONSS à prendre une nouvelle décision dans le respect de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt du Conseil d'état du 9 juin 2009.

L'auditeur du travail a, dans son avis écrit, estimé que toutes les conditions d'application de l'autorité de chose jugée étaient réunies et qu'en application de l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 2009, il y avait lieu d'annuler la décision du 17 octobre 2011 et par voie de conséquence de condamner l'ONSS au remboursement de 11.684,58 € à titre de majorations de sécurité sociale des années 1997 à 2003.

Par son jugement du 24 février 2014, le Tribunal a également considéré que les conditions de l'autorité de la chose jugée étaient réunies et condamné l'ONSS à rembourser à la demanderesse le montant de 11.684,58 € versé à titre de majorations de cotisations de sécurité sociale pour les années 1997 à 2003 à majorer des intérêts au taux légal depuis le 4 août 2005 jusqu'à complet paiement. Il a également condamné l'ONSS aux dépens, liquidés à 1.200€.

L'ONSS a interjeté appel par une requête du 15 septembre 2014. »

La Cour a commencé par déclarer l'appel recevable pour ensuite rappeler le mécanisme légal en cause et scinder la période litigieuse :

« L'article 55 du même arrêté <royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs> prévoit plusieurs hypothèses dans lesquelles l'ONSS peut renoncer à l'application des majorations de cotisations ou des intérêts de retard.

Le litige porte sur l'application de l'article 55, § 3, 1°, qui vise une hypothèse où l'employeur apporte la preuve qu'au moment de l'exigibilité de la dette, il possédait une créance certaine et exigible à l'égard de l'Etat, d'une province ou d'un établissement public provincial, d'une commune, d'une association de communes ou d'un établissement public communal ou intercommunal, ou d'un organisme d'intérêt public visé à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou d'une société visée à l'article 24 de la même loi, inséré par l'arrête royal n° 88 du 11 novembre 1967.

L'idée sous-jacente à cet article est évidemment de ne pas sanctionner un employeur qui a été empêché d'honorer sa dette à l'égard de l'ONSS parce qu'il était lui-même le créancier impayé d'un autre pouvoir public.

L'ONSS a estimé devoir distinguer la CAAMI des mutuelles au motif que celle-ci est seule visée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954.

(...)

Or, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public a lui aussi été modifié à de très nombreuses reprises, entre autres par un arrêté royal du 2 octobre 2003 portant approbation du premier contrat d'administration de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et fixant des mesures en vue du classement de cette Caisse parmi les institutions publiques de sécurité sociale, entrant rétroactivement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

L'arrêté royal du 2 octobre 2003 retire la caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité de l'énumération de la catégorie D de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954. Autrement dit, sous réserve d'une meilleure lecture des parties et de la question de la rétroactivité, la Cour tend à penser que la CAAMI n'est plus un organisme d'intérêt public visé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, avec pour conséquence qu'à partir de cette date les créances à son égard ne rentreraient plus dans le champ d'application de l'article 55, § 3, 1° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. »

La Cour a ensuite invité les parties à mettre le dossier en état sur la possibilité d'accorder la remise à 100% des majorations liées à des **cotisations exigibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003**, à supposer que de telles cotisations soient litigieuses. La Cour a entre autres demandé aux parties de prendre position sur le caractère rétroactif de la suppression de la CAAMI de la liste des organismes d'intérêt public visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 et sur la circonstance que l'article 1<sup>er</sup> de cette loi a été modifié par un arrêté royal.

Pour les **cotisations exigibles avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003**, la Cour a estimé qu'elle était liée par l'autorité positive de chose jugée de l'arrêt que le Conseil d'Etat avait prononcé le 9 juin 2009 entre l'ASBL et l'ONSS. Elle a dès lors constaté l'illégalité de la décision litigieuse du 17 octobre 2011. S'estimant néanmoins privée de tout pouvoir de substitution pour renoncer à des majorations, elle a prié l'ONSS de prendre une nouvelle décision.

En l'absence d'un décompte précis, la Cour n'a toutefois pas encore déterminé quels trimestres étaient exigibles avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La Cour a réservé à statuer pour le surplus, en ce compris la problématique des intérêts et les dépens, et a organisé un calendrier de conclusions dans le cadre de la réouverture des débats.

Suite à ce premier arrêt, l'ONSS a adopté une nouvelle décision le 8 février 2016.

Le Comité de gestion de l'ONSS a décidé qu'une *remise de 100%* des majorations à hauteur des créances exigibles de l'ASBL sur la CAAMI et sur les mutuelles peut être accordée en ce qui concerne les **cotisations exigibles avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003**. Sont concernés par cette décision les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres 1997, les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> trimestres 1998, les 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup>

trimestres 1999, les 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres 2000, les 4 trimestres 2001 et l'avis de débit vacances annuelles exercice 2001 et le 2<sup>ème</sup> trimestre 2002.

Par contre, l'ONSS a décidé qu'une telle remise de 100% ne pouvait être accordée pour les majorations des cotisations exigibles **après le 1<sup>er</sup> janvier 2003**.

L'ASBL a, à titre conservatoire, introduit un recours contre cette nouvelle décision du 8 février 2016 devant le Tribunal du travail de Liège.

Le 9 février, l'ONSS a annoncé à l'ASBL L.O. un remboursement de 6.433,56 € suite à la remise des majorations pour la période concernée. La Cour observe que le tableau au verso de cette lettre ne se réfère pas au 3<sup>ème</sup> trimestre 1997, ni le 2<sup>ème</sup> trimestre 2000 qui sont pourtant énumérés dans la décision du 8 février 2016.

Il est important de relever que, même si par sa décision du 8 février 2016, l'ONSS a décidé de n'accorder aucune remise complète de majorations de cotisations pour les cotisations exigibles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'office n'a pas pour autant demandé le remboursement des remises complètes qu'il avait précédemment, par sa décision du 17 octobre 2011, accordé à hauteur des créances de l'ASBL sur la CAAMI. L'ONSS estime lui-même que la prescription fait obstacle à un remboursement.

## **II. LA POSITION DES PARTIES**

### **II.1. Position de l'ONSS**

L'ONSS confirme que le litige porte e.a. sur des cotisations exigibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 puisqu'il vise la période allant du 3<sup>ème</sup> trimestre 1997 au 4<sup>ème</sup> trimestre 2003 inclus.

L'ONSS se réfère à l'appréciation de la Cour sur le caractère rétroactif de la modification de la liste de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mars 1954 et quant à l'habilitation du Roi à modifier la loi.

Il attire l'attention sur le caractère dorénavant réduit du litige, qu'il estime à 1.873,45 € (ce montant se rapportant au 4<sup>ème</sup> trimestre 2002 et au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, aucune majoration n'ayant été appliquée pour les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> trimestres 2003).



L'office réitère sa critique de l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 2009. Il estime en outre que la nouvelle décision qu'il a prise le 8 février 2016 ne contient aucune discrimination puisque les créances des maisons de repos sur la CAAMI et les autres mutuelles sont traitées de la même façon.

L'ONSS signale qu'après l'arrêt Croix jaune et blanche du Hainaut prononcé par le Conseil d'Etat le 19 février 1997, un projet d'arrêté royal visant à modifier l'article 55 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 a été soumis au Conseil d'Etat, section de législation, qui par un avis du 17 juin 1999 a estimé ledit projet anticonstitutionnel parce qu'il créait d'autres discriminations et inégalités. Il renvoie à son exposé antérieur sur les différences entre les mutuelles et la CAAMI et se prévaut d'un arrêt de la Cour constitutionnelle.

En conséquence, l'ONSS demande de dire l'appel recevable et en partie fondé, de réformer le jugement dont appel « en toutes ses dispositions », de confirmer la dernière décision prononcée par le Comité de gestion de l'ONSS en ce qu'elle a décidé qu'une remise de 100% des majorations à hauteur des créances certaines et exigibles de l'ASBL sur la CAAMI et sur les mutuelles pouvait être accordée en ce qui concerne les majorations des cotisations exigibles avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et en ce qu'elle a décidé qu'une telle remise ne pouvait être octroyée pour les majorations des cotisations exigibles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Il demande enfin de statuer ce que de droit quant aux dépens.

## **II.2. Position de l'ASBL**

L'ASBL L.O. exprime son incompréhension face aux montants avancés par l'ONSS, qu'il s'agisse du montant qui lui a été remboursé ou de celui que l'ONSS estime être l'enjeu actuel du litige.

Elle considère par ailleurs que la date de prise de cours des intérêts moratoires au taux de 7% l'an doit être fixée au 30 septembre 2005, qui est la date de dépôt de la requête en annulation devant le Conseil d'Etat contre la décision de refus d'octroi des exonérations à 100%.

L'ASBL souligne que l'ONSS a pris le 8 février 2016 une décision qui n'a pas seulement exécuté l'arrêt interlocutoire mais a de surplus déjà statué sur la question qui devait encore faire l'objet d'un débat, soit le sort des majorations postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Elle a donc attaqué cette décision à titre conservatoire devant le Tribunal du travail.

Concernant l'arrêté royal du 2 octobre 2003 (qui a retiré la CAAMI de la liste des organismes d'intérêt public au sein de la loi du 15 mars 1954), elle constate qu'il a été publié le 2 février 2004 et entend rétroagir le 1<sup>er</sup> janvier 2003, alors qu'il aurait dû entrer en vigueur le 12 février 2004.

Comme les seules majorations qui, selon le décompte de l'ONSS, sont encore litigieuses, se rapportent au 4<sup>ème</sup> trimestre 2002 et au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, il est selon elle certain que si cet arrêté royal n'a pas d'effet rétroactif, il est sans pertinence pour le cas d'espèce.

L'ASBL fait observer que c'est à tort que l'ONSS considère que les cotisations du 4<sup>ème</sup> trimestre 2002 sont exigibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Elles sont selon lui exigibles au 31 décembre 2002.

Elle invoque le principe de non-rétroactivité des lois ancré dans l'article 2 du Code civil et élevé par la Cour de cassation au rang de principe général de droit. En l'absence de tout objectif d'intérêt général qui justifierait le caractère rétroactif de l'arrêté royal du 2 octobre 2003, il y a lieu de considérer que la CAAMI n'a pas fait l'objet d'un retrait régulier de la liste des organismes d'intérêt public pour la période soumise à la saisine de la Cour. L'ASBL souligne en outre l'illégalité de l'arrêté royal du 2 octobre 2003 car il entend modifier la liste des organismes d'intérêt public sans avoir été délibéré en conseil des ministres.

A supposer que la « nouvelle » version de la loi du 15 mars 1954 soit applicable au litige, l'ASBL estime qu'elle maintiendrait une discrimination parce qu'un certain nombre de pouvoirs publics ne pourraient plus être pris en compte pour accorder une exonération à 100%, ce qui serait manifestement contraire à la finalité du mécanisme.

Enfin, l'ASBL rappelle qu'elle a introduit une demande d'exonération des majorations de cotisations sociales pour les années 1997 à 2003 le 21 novembre 2003 et que la décision administrative querellée date du 4 août 2005. La requête en annulation contre cette décision a été introduite le 30 septembre 2005 devant le Conseil d'Etat.

Elle estime, en application de l'article 1153 du Code civil, avoir droit à des intérêts sur les sommes restituées à partir du 30 septembre 2005. Elle considère en outre qu'un taux de 7% l'an doit être appliqué.

Elle postule que la Cour dise pour droit que la décision administrative du 17 octobre 2011 est également illégale en ce qu'elle porte sur les cotisations exigibles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, que la décision du 8 février 2016 est illégale en ce qu'elle décide que la remise ne peut pas être octroyée pour les majorations de cotisations exigibles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et pour autant que de besoin, renvoie à nouveau le dossier à l'ONSS afin que son Comité de gestion

prenne une nouvelle décision pour les cotisations exigibles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Elle demande également à la Cour de condamner l'ONSS au paiement de la somme de 11.684,58 € à majorer des intérêts moratoires au taux de 7% l'an depuis le 30 septembre 2005 jusqu'à complet paiement et à condamner l'ONSS aux dépens liquidés à l'indemnité de procédure d'un montant de 1.210 €.

### **III. LA DECISION DE LA COUR**

#### *Objet du litige*

Le litige concernait initialement la remise des majorations appliquées sur les cotisations sociales payées avec retard pour une période qui appelait des précisions mais qui, grosso modo, s'étendait de 1997 à 2003. La valeur pécuniaire de ces remises a toujours été évaluée par l'ASBL à 11.684,58 €.

Suite à la décision nouvelle intervenue le 8 février 2016, le litige (sous réserve des problèmes de décompte et de la prise en compte des remises des majorations sur provisions) est devenu sans objet pour la période antérieure au 4<sup>ème</sup> trimestre 2002.

Il appartient à la Cour de trancher quand la période litigieuse se clôt. La Cour inclut les 4 trimestres de l'année 2003 dans la période litigieuse bien que seul le premier trimestre ait donné lieu à des majorations de cotisations parce qu'il ressort du tableau figurant en pièce 90 du dossier de l'ASBL que les 2<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> trimestres 2003 ont donné lieu à des exonérations sur provisions. Le total des exonérations sur provisions accordées durant la période litigieuse initiale s'élève à 1.487,31 € et ce sous-total est inclus dans la somme de 11.684,58 € qui est l'objet du litige. Pour ce motif, il y a lieu de considérer que même si ce sous-point n'a guère été mis en avant, il fait partie de sa saisine (si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur le décompte relatif aux provisions, il faudra qu'elles éclairent la Cour sur la base légale et le mécanisme de ces exonérations sur provisions).

#### *Validité de la modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 mars 1954 sous l'angle de la légistique*

L'enjeu actuel du litige repose sur une modification de la liste des organismes d'intérêt public qui figure dans l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains

organismes d'intérêt public, cette modification ayant eu pour effet de faire disparaître la CAAMI de ladite liste.

Le retrait de la CAAMI de ladite liste figurant dans la *loi* est le fait de l'article 3 d'un *arrêté royal* du 2 octobre 2003 portant approbation du premier contrat d'administration de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et fixant des mesures en vue du classement de cette Caisse parmi les institutions publiques de sécurité sociale.

Cet arrêté royal du 2 octobre 2003 a été adopté en application de l'article 3, § 1, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale.

Cet arrêté royal du 3 avril 1997 trouve lui-même son fondement légal dans l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

L'article 47 s'insère dans un chapitre intitulé « Responsabilisation des parastataux sociaux » et porte que « Afin d'optimiser l'efficacité des organismes publics de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, élaborer un nouveau cadre fonctionnel pour ces organismes ». Il définit ensuite les objectifs à poursuivre.

L'article 3, § 1, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 dispose que « Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, supprime à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public tout organisme visé à l'article 2, à partir de la date d'entrée en vigueur de son premier contrat d'administration ».

Cet arrêté royal du 3 avril 1997 a par ailleurs été confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur par l'article 3 de la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

Il est acquis qu'un arrêté royal confirmé par la loi a bel et bien valeur de loi dès son entrée en vigueur<sup>1</sup>. C'est donc une norme de valeur législative (l'arrêté royal ratifié du 3 avril 1997)

---

<sup>1</sup>C.C., n°102/2006 et 105/2003, 22 juillet 2003 : « En confirmant <un arrêté royal>, le législateur doit être considéré comme s'étant approprié les matières réglées dans cet arrêté par le pouvoir exécutif » et C. C., n° 111/2003, 17 septembre 2003, [www.const-court.be](http://www.const-court.be), A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 736.

qui a servi de fondement légal à l'arrêté royal du 2 octobre 2003 et autorise le Roi à déroger à la loi.

En outre, ledit arrêté du 2 octobre 2003 a bel et bien été délibéré en conseil des ministres (ainsi que cela ressort du dernier paragraphe du préambule).

La loi du 16 mars 1954 a été modifiée dans le respect des procédures légistiques.

*Validité de la modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 mars 1954 sous l'angle de la non-rétroactivité*

En vertu de l'article 6 de la loi du 31 mai 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, les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

L'arrêté royal du 2 octobre 2003 portant approbation du premier contrat d'administration de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité et fixant des mesures en vue du classement de cette Caisse parmi les institutions publiques de sécurité sociale a été publié le 2 février 2004, ce qui suppose, en principe, une entrée en vigueur le 12 février 2004.

Or, l'article 5 de cet arrêt précise qu'il produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

En vertu de l'article 2 du Code civil, qui consacre le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois et des arrêtés réglementaires, garant des intérêts individuels et de la sécurité juridique<sup>2</sup>, la loi ne dispose que pour l'avenir : elle n'a point d'effet rétroactif.

La Cour a déjà exposé les principes applicables à la rétroactivité des lois mais estime utile de les rappeler en citant à nouveau l'excellente synthèse qu'en font les "Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires" du Conseil d'Etat de 2008:

"211. La non-rétroactivité des actes législatifs et des actes administratifs est la règle. La rétroactivité est une exception à cette règle; ses conditions d'admissibilité ont été dégagées de manière évolutive par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et par la section de législation du Conseil d'Etat.

---

<sup>2</sup> Cass., 22 octobre 1970, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)

En ce qui concerne les actes législatifs, la Cour constitutionnelle a décidé à plusieurs reprises que «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 chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise»<sup>3</sup>. Une disposition rétroactive ne peut dès lors se justifier «que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public»<sup>4</sup>. Par ailleurs, si la rétroactivité a pour but «d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous»<sup>5</sup>.

En ce qui concerne les actes administratifs, la section de législation du Conseil d'État rappelle fréquemment que leur non-rétroactivité est la règle en vertu d'un principe général de droit. Leur rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par un acte législatif et si cette autorisation est elle-même admissible au regard des critères rappelés ci-avant. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels."

La Cour fait sienne cette position.

Dans le contexte du dossier dont elle est saisie, la Cour n'aperçoit pas en quoi l'entrée en vigueur rétroactive de plus d'un an de l'arrêté royal du 2 octobre 2003 était indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public. L'ONSS ne fait d'ailleurs valoir aucun argument à ce sujet, s'en référant à la sagesse de la Cour.

Toujours dans le contexte du dossier dont la Cour est saisie, l'article 5 de l'arrêté royal du 2 octobre 2003, qui prévoit que l'arrêté sort ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2003, est contraire au principe général de droit de la non-rétroactivité.

En vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

La Cour de cassation est très ferme pour rappeler que l'application de l'article 159 de la Constitution est une obligation et non une faculté dans le chef des cours et tribunaux<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> C. C., n° 189/2002, B.12.2; n° 193/2004, B.8.2; n° 25/2005, B.8.2; n°177/2005, B.12.2.

<sup>4</sup> C. C., n° 189/2002, B.12.4; n° 193/2004, B.8.4; n° 25/2005, B.8.4, n° 177/2005, B.18.1

<sup>5</sup> C. C., n° 189/2002, B.12.4; n° 193/2004, B. 8.4; n° 25/2005, B.8.4, n° 177/2005, B.18.1.

<sup>6</sup> Cass., 16 juin 2006, *R.C.J.B.*, 2009, p. 5, note D. DE ROY, Cass., 23 octobre 2006, *R.C.J.B.*, 2009, p. 14, note D. DE ROY, Cass., 4 décembre 2006, *Chron. D.S.*, 2008, p. 206, Cass., 10 septembre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 301, note J. MARTENS.

L'article 159 de la Constitution exprime le principe général de droit de valeur *constitutionnelle* de la légalité et de la hiérarchie des normes<sup>7</sup>. Dès lors, bien que la lettre de l'article 159 ne parle que de la conformité à la *loi*, la doctrine s'accorde à reconnaître que la contrôle qu'il incombe au juge judiciaire d'exercer porte en réalité sur la conformité à *toutes* les normes supérieures, dont entre autres les décrets et ordonnances, la Constitution, les conventions internationales directement applicables et les principes généraux de droit<sup>8</sup>. Le juge ne peut toutefois pas imposer de choix relevant de la compétence *discrétionnaire* des pouvoirs publics<sup>9</sup>.

La Cour estime dès lors ne pas devoir appliquer l'article 5 de l'arrêté royal du 2 octobre 2003. En conséquence, en application de l'article 6 de la loi du 31 mai 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, l'arrêté royal du 2 octobre 2003 n'a pu sortir ses effets que le 12 février 2004.

*Validité des décisions du 17 octobre 2011 et du février 2016 pour les trimestres exigibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003*

Il découle de ce qui précède que le retrait de la CAAMI de la liste des organismes d'intérêt public visés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 n'est applicable qu'à dater du 12 février 2004, avec pour conséquence que ce n'est qu'à partir de cette date que les créances à son égard ne rentrent plus dans le champ d'application de l'article 55, § 3, 1° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Or, la période litigieuse se clôture au 4<sup>ème</sup> trimestre 2003.

La Cour avait déjà décidé dans son arrêt du 14 septembre 2015 que, pour les majorations relatives aux cotisations exigibles avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la décision du 17 octobre 2011 était illégale parce qu'elle violait l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 2009

Puisqu'il s'avère à l'analyse que la base légale est la même pour la seconde partie de la période litigieuse, les mêmes motifs doivent conduire au même résultat.

---

<sup>7</sup> Cass., 21 avril 2011, [www.juridat.be](http://www.juridat.be) et *R.W.*, 2011-12, pp. 1385 à 1387.

<sup>8</sup> J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS, T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, 2015, T. 2, p. 939, n° 1378; P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 358.

<sup>9</sup> A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, n° 619. Le contrôle du juge est un contrôle de légalité et non d'opportunité et le juge ne peut en aucun cas substituer son appréciation à celle de l'administration lorsque celle-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation.

Pour les motifs qu'elle a développés aux pages 12 et 13 de son arrêt du 14 septembre 2015, la Cour considère que tant la décision du 17 octobre 2011 que celle du 8 février 2016 sont illégales en ce qu'elles se rapportent aux majorations relatives aux cotisations exigibles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, sans qu'il soit nécessaire de déterminer plus avant si les cotisations dues pour le quatrième trimestre 2002 sont exigibles ou non avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003 puisqu'elles sont en tout état de cause exigibles le 12 février 2004, tout comme celles relatives aux quatre trimestres de l'année 2003.

Pour les motifs qu'elle a exposés à la page 14 du même arrêt, la Cour estime néanmoins qu'elle ne peut pas se substituer au comité de gestion de l'ONSS et l'invite dès lors à prendre une nouvelle décision.

### *Décomptes et intérêts*

La Cour observe que les parties ne parviennent pas à s'accorder sur les chiffres (en principal) des cotisations qui ont déjà été remboursées et de celles qui devront l'être.

A cet égard, il y a lieu d'observer que la décision du 8 février 2016 de l'ONSS est muette au sujet des exonérations sur les provisions (accordées à hauteur de 50% seulement par la décision du 25 octobre 2004, pièce 90), qui font partie du montant réclamé et dès lors de la saisine de la Cour. L'ONSS doit prendre position sur le sort qu'il réserve à ces 1.487,31 €.

De même, il est nécessaire de savoir quel montant représentent les remises d'exonérations que l'ONSS a admises le 17 octobre 2011 (pièce 83 du dossier de l'ASBL) à hauteur des seules créances que l'ASBL avait sur la CAAMI.

Dans un souci d'économie procédurale, la Cour souhaite que les décomptes soient transparents lorsque le dossier reviendra devant elle. Elle invite dès lors l'ONSS à déposer avec ses conclusions après seconde réouverture des débats deux tableaux.

Le premier indiquera en ordonnée tous les trimestres concernés (soit du 3<sup>ème</sup> trimestre 1997 au 4<sup>ème</sup> trimestre 2003) et en abscisse dans une première colonne le montant des cotisations dues, dans une deuxième colonne le montant (en principal) total des majorations sur lesdites cotisations, dans une troisième colonne le montant (en principal) de 50% des mêmes majorations, dans une quatrième colonne la date de remise à 50%, dans une cinquième colonne **la date et le montant** d'une éventuelle nouvelle remise (relative uniquement aux créances de l'ASBL sur la CAAMI) et enfin dans une sixième colonne le montant résiduaire.



Le deuxième tableau reprendra mutatis mutandis les mêmes informations concernant les provisions.

Il y a lieu de réserver une nouvelle fois à statuer sur les intérêts.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR,**

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement,

- l'appel ayant déjà été reçu et déclaré partiellement fondé,
- constate que tant la décision du 17 octobre 2011 que celle du 8 février 2016 sont illégales en ce qu'elles se rapportent aux majorations litigieuses relatives aux cotisations exigibles à partir du 1er janvier 2003.
- Renvoie le dossier à l'ONSS afin que son comité de gestion prenne une nouvelle décision
- Prie l'ONSS de faire un tableau éclairant les décomptes selon les indications données par la Cour
- Avant de statuer sur le surplus, et en application des articles 774 et 775 du Code judiciaire, ordonne la réouverture des débats afin de permettre aux parties de mettre le dossier en l'état
- Dit que l'ONSS déposera ses conclusions et ses pièces (en ce compris la nouvelle décision et le tableau des décomptes) au plus tard le 16 janvier 2017, ce

délai étant à dessein suffisamment long pour lui permettre de prendre une nouvelle décision et de réaliser les tableaux,

- Dit que l'ASBL L.O. déposera ses conclusions et pièces au plus tard le 10 mars 2017,
- Dit que l'ONSS déposera et communiquera ses éventuelles conclusions de synthèse et nouvelles pièces au plus tard le 3 avril 2017;
- Dit que l'ABLS L.O. déposera et communiquera ses éventuelles conclusions de synthèse et nouvelles pièces au plus tard le 28 avril 2017 ;
- Dit que l'affaire sera à nouveau plaidée à l'audience de la 2<sup>e</sup> chambre de la Cour du travail de Liège, division Liège, du **lundi 22 mai 2017 à 14h. précises pour 20 minutes de plaidoiries**, siégeant salle C.O.C., au rez-de-chaussée de l'annexe sud du palais de justice, sise à 4000 Liège, place Saint-Lambert, 30
- Réserve pour le surplus.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Madame, Messieurs

Katrin STANGHERLIN, Conseillère faisant fonction de Présidente,  
Luc DOEMER, Conseiller social au titre d'employeur,  
Fernand BOYNE, Conseiller social au titre d'ouvrier,  
qui ont participé aux débats de la cause,  
assistés de Sandrine THOMAS, greffier,  
lesquels signent ci-dessous :

le Greffier,

les Conseillers sociaux,

la Présidente,

ET PRONONCÉ en langue française et en audience publique de la 2<sup>e</sup> Chambre de la Cour du travail de Liège, division Liège, au Nouveau Palais de Justice de Liège (aile sud), place Saint-Lambert, 30, à Liège, le neuf août deux mille seize,  
par Madame Katrin STANGHERLIN, Présidente de la chambre,  
assistée de Madame Monique SCHUMACHER, Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,