



Numéro du répertoire 2021/
R.G. Trib. Trav. 17/1189/A
Date du prononcé 8 février 2021
Numéro du rôle 2018/AL/159
En cause de : COLAS BELGIUM SA C/ OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE

Expédition

Délivrée à Pour la partie
le € JGR

N° d'ordre

Cour du travail de Liège

Division Liège

Chambre 2-A

Arrêt

* Sécurité sociale – ONSS – déclaration de chantier – refus d'exonération totale ou partielle – compétence discrétionnaire

EN CAUSE :

COLAS BELGIUM SA, BCE 0434.888.612, dont le siège social est établi à 1082 BRUXELLES,
Rue Nestor Martin, 313,
ci-après la société,
partie appelante,
comparaissant par Maître

CONTRE :

L'OFFICE NATIONAL DE SECURITE SOCIALE (ONSS), dont le siège est établi à 1060
BRUXELLES, Place Victor Horta, 11,
partie intimée,
comparaissant par Maître

•
• •

Vu en forme régulière les pièces du dossier de la procédure à la clôture des débats le 23 novembre 2020, notamment :

- l'arrêt prononcé par la présente chambre de la Cour, autrement composée, le 27 avril 2020 qui ordonne la réouverture des débats à l'audience du 23 novembre 2020, et toutes les pièces y visées ;

- les conclusions après arrêt en réouverture des débats du 27 avril 2020 de l'intimé remises au greffe de la Cour le 10 septembre 2020 ;

- les conclusions de synthèse après réouverture des débats de l'appelante remises au greffe de la Cour le 28 septembre 2020 ;

- le dossier de l'appelante et celui de l'intimé déposés tous deux à l'audience du 23 novembre 2020 ;

Entendu les conseils des parties en leurs explications à l'audience publique du 23 novembre 2020, lors de laquelle la cause a été reprise depuis le commencement, sauf pour les points déjà définitivement tranchés ;

Vu l'avis écrit du ministère public rédigé en langue française par Madame Corinne LESCART, Substitut général, déposé au greffe de la Cour le 23 décembre 2020 et communiqué aux avocats des parties le 24 décembre 2020, auquel il n'a pas été répliqué.

•
• •

I. ANTÉCEDENTS

La Cour renvoie à son arrêt du 27 avril 2020 par lequel elle a rouvert les débats en soulevant la question de l'assiette de la sanction applicable en vertu de l'article 30bis, § 9, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés mais aussi celle des antécédents mis à charge de la société C. par l'ONSS pour refuser toute exonération ou réduction.

II. OBJET DE L'APPEL ET POSITION DES PARTIES

II.1. Demande et argumentation de la société

La société expose avoir déclaré à l'ONSS le montant total du chantier et non le montant des travaux sous-traités en raison de la présentation du formulaire type rempli en ligne. Elle

estime qu'il y a lieu de calculer l'amende sur le montant des travaux sous-traités, soit 5% de 624€ ou 31,20€ et, à supposer qu'aucune exonération ou réduction ne soit accordée, réclame le remboursement de la différence avec le montant versé.

Revenant sur l'exonération réclamée, la société estime que l'ONSS n'a pas répondu à ce chef de demande et viole partant l'article 29, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 27 septembre 2007, son obligation de motivation formelle, viole le principe de bonne administration et de confiance légitime. Il considère que le refus d'exonération est nul de ce chef et demande que la Cour se substitue à l'Office et accorde ladite exonération.

A titre subsidiaire, la société demande d'annuler le refus de réduction de la sanction, de constater qu'on ne pouvait en réalité lui imputer qu'un seul antécédent et de lui accorder une réduction de 50%.

A titre infiniment subsidiaire, elle demande que la Cour annule la décision administrative litigieuse pour que l'ONSS reprenne une nouvelle décision.

Dans tous les cas, la société C. réclame des dépens de 1.320€ par instance et la contribution de 20€ au fonds budgétaire pour l'aide juridique de deuxième ligne qu'elle a versée lors de l'introduction de l'appel.

II.2. Demande et argumentation de l'ONSS

L'ONSS considère qu'il faut distinguer l'obligation de déclarer le chantier de l'obligation de déclarer ses sous-traitants – la violation reprochée à la société étant la première, ce qui implique de retenir comme assiette de la sanction le montant total du chantier.

L'Office énumère les chantiers retenus à titre d'antécédents et estime avoir refusé toute mesure de clémence à raison. En tout état de cause, il affirme que lesdites mesures de clémence sont une compétence discrétionnaire dans son chef et qu'une juridiction ne peut substituer son affirmation à la sienne.

Il demande de dire l'appel recevable et non fondé et de condamner la société aux dépens, liquidés à deux fois l'indemnité de procédure de 1.320€.

III. LA POSITION DU MINISTERE PUBLIC

Madame le substitut général considère que la société, en déclarant tardivement le chantier, a violé l'article 30bis, § 7, alinéa 1, de la loi du 27 juin 1969 et que c'est à bon droit que la sanction a été calculée sur un montant total de 203.703,69€. Elle se réfère pour le surplus à son avis du 3 mars 2020 et estime l'appel non fondé.

IV. LA DECISION DE LA COUR

IV.1. Fondement

Assiette de la pénalité

C'est à juste titre que l'ONSS relève que, dans sa version applicable au litige, l'article 30bis, § 7, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés impose en tout état de cause de faire une déclaration de chantier avant le début des travaux, indépendamment d'une éventuelle sous-traitance, et que celle-ci est intervenue tardivement (la déclaration de travaux réalisée le 30 mai 2014 mentionne comme date de début de travaux le 9 mai 2014). Il est de même exact que la décision administrative litigieuse du 30 novembre 2016 reprochait la tardiveté de la déclaration.

C'est donc à juste titre que l'Office a retenu le montant global du chantier pour calculer la pénalité qu'elle a infligé à la société C.

La décision du 30 novembre 2016 était justifiée et c'est à bon droit que le Tribunal l'a confirmée.

Mesures de clémence – compétence discrétionnaire

L'article 30bis, § 8, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés est applicable à la société, tout comme que l'article 29 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 portant exécution des articles 400, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 12, 30bis et 30ter de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale

des travailleurs et de l'article 6ter, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Cette disposition s'énonce comme suit :

Art. 29. L'Office national de Sécurité sociale peut exonérer l'entrepreneur ou celui qui y est assimilé et les sous-traitants du paiement des sommes appliquées en vertu des articles 30bis, § 8, et 30ter, § 8, de la loi du 27 juin 1969 précitée à l'article 1er, lorsqu'ils établissent qu'ils ont été dans l'impossibilité de remplir leurs obligations dans les délais en raison d'un cas de force majeure dûment justifié.

L'exonération peut également être accordée lorsqu'il s'agit d'une première infraction à cette disposition dans le chef du contrevenant et pour autant qu'en rapport avec les travaux non renseignés conformément au prescrit des articles 30bis, § 7, et 30ter, § 7, de la loi précitée, aucune infraction à la législation de la sécurité sociale ou du chômage ou à la législation sociale n'a été constatée.

La somme appliquée en vertu des articles 30bis, § 8, et 30ter, § 8, de ladite loi, peut être diminuée de 50 p.c. lorsque le non-respect de l'obligation de l'entrepreneur ou celui qui y est assimilé et du sous-traitant qui a fait appel à un autre sous-traitant peut être considéré comme exceptionnel et qu'ils se sont conformés aux obligations prescrites par la loi du 27 juin 1969 et ses arrêtés d'exécution, ainsi qu'aux obligations prescrites par l'arrête royal du 5 novembre 2002 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Lorsque ce texte prévoit que l'Office national de Sécurité sociale *peut* exonérer l'entrepreneur, il exprime par-là que l'Office dispose d'une compétence discrétionnaire. On peut raisonner par analogie avec la compétence de remettre des majorations, dont la jurisprudence considère unanimement que c'est une compétence discrétionnaire de l'ONSS¹.

Ce caractère discrétionnaire a pour conséquence qu'un pouvoir de substitution n'est pas envisageable.

Cela n'exclut pas un regard rigoureux sur la légalité des motifs de la nouvelle décision, mais face à une compétence discrétionnaire, il s'agit d'un contrôle de légalité et non de pleine

¹Cass., 30 mai 2011, www.juridat.be, Cass., 12 septembre 2005, www.juridat.be, C. trav. Bruxelles, 15 juillet 2014, www.juridat.be, C. Trav. Bruxelles, 22 décembre 2005, www.juridat.be, C. Trav. Liège, 26 octobre 1993, www.juridat.be, qui renvoie à Cass., 26 novembre 1959, Pas., 1960, I, 366; 13 mars 1970, Pas., 1970, I, 620; 19 décembre 1973, Pas., 1974, I, 425.

juridiction. Ce contrôle de légalité porte tant sur la légalité interne que sur la légalité externe de la décision².

A quel contrôle faut-il procéder ?

La doctrine³ reconnaît deux composantes à la *légalité externe* : la compétence de l'auteur de l'acte et les règles de forme (en ce compris certains aspects de la motivation formelle).

Par règles de forme, on entend les règles de procédure qui déterminent l'accomplissement de formalités préalables à l'adoption d'un acte administratif et les règles de forme proprement dites qui ont trait à la présentation extérieure de l'acte (*instrumentum*)⁴. Dans cette dernière sous-catégorie, on relève la signature, la langue de l'acte et ses visas ou encore la nécessité d'une motivation formelle.

Quant à la *légalité interne*, elle recouvre l'objet de l'acte⁵, les motifs de fait et de droit (la base juridique) sur lesquels reposent l'acte⁶ et la finalité de l'acte⁷.

Refus d'exonération

L'exonération pure et simple de la sanction n'est possible que si l'entrepreneur établit qu'il a été dans l'impossibilité de remplir ses obligations dans les délais en raison d'un cas de force majeure dûment justifié ou lorsqu'il s'agit d'une première infraction à cette disposition.

² H. MORMONT, « Le contrôle judiciaire des décisions de l'ONSS », in *La sécurité sociale des travailleurs salariés. Assujettissement, cotisations, sanctions*, Bruxelles, Larcier, p. 470.

³ Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et Fl. PIRET, *Éléments de droit administratif*, 2ème édition, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 125 et s.

⁴ *Ibid.*, p. 129.

⁵ « L'objet d'un acte est constitué par son contenu, par la modification qu'il apporte à l'ordonnement juridique. L'objet constitue un élément fondamental de l'acte puisqu'il permet de déterminer l'autorité compétente, les formes à respecter et les motifs aptes à la justifier. Il autorise également à identifier la nature réglementaire ou individuelle de l'acte, à constater qu'il est ou non créateur de droits, à relever qu'il précède d'une compétence discrétionnaire ou d'une compétence liée. En pratique, l'examen de la validité d'un acte passe par la mise en relation de son objet avec les autres conditions de validité », *Ibid.*, p. 138.

⁶ Lesquels doivent être exacts, pertinents et admissibles en droit, mais aussi ressortir du dossier administratif, et permettre de démontrer que la décision n'est pas le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un excès ou d'un détournement de pouvoir.

⁷ Le contrôle de la finalité de l'acte implique de vérifier que l'acte contrôlé n'est pas entaché de détournement de pouvoir. En effet, toute autorité administrative est tenue d'agir dans le but en vue duquel un pouvoir lui a été attribué ou, à tout le moins, faute de précision, en vue de satisfaire l'intérêt général.

A juste titre, la société C. ne soutient pas qu'elle aurait été sanctionnée pour sa première infraction. Elle considère toutefois avoir soulevé la force majeure par son courrier du 9 décembre 2016 dont voici les éléments essentiels :

« Par la présente, nous sollicitons une exonération totale de la sanction ou à tout le moins une amende proportionnelle au montant des sous-traitants déclarés tardivement et/ou une réduction de la sanction à 50%.

En effet, nous avons commencé le chantier ... à ... en date du 9 mai 2016 *<lire 2014, note de la Cour>*. Lors de la réunion du 8 mai 2014, et comme le montre le rapport en annexe1, nous avons convenu que nous intervenions comme sous-traitant de l'entrepreneur principal. Dès lors, nous nous attendions à recevoir via l'ONSS notre notification comme sous-traitant via la déclaration de l'entrepreneur principal.

Courant mai 2014, il s'est avéré que nous intervenions pour Greenpark, nous avons dès lors en date du 30 mai 2014 fait la déclaration au C30bis en mentionnant deux sous-traitants habituels, Randstad Construct et Laurenty Balayage - annexe 2.

Concernant les deux sous-traitants, finalement, seul Laurenty Balayage est intervenu en juillet et août 2014 pour la somme de 624€. Un relevé des factures est produit en annexe 3 ».

Certes, la lettre aurait pu être plus claire, mais à partir du moment où la société C. réclamait, entre autres, une exonération totale (qui n'est possible que dans deux hypothèses, la force majeure ou la première infraction) et qu'elle n'évoquait aucun élément de nature à donner à penser qu'elle invoquait l'absence d'antécédents, il faut déduire de ce courrier qu'elle se prévalait d'un cas de force majeure.

L'ONSS n'a en aucune façon rejeté la force majeure dans sa décision du 27 janvier 2017, exclusivement motivée par l'existence de précédents.

Ce faisant, l'ONSS a omis d'examiner ce qui aurait dû être un motif de droit de sa décision (manquement à la légalité interne) mais aussi de motiver sa décision sur ce point (manquement à la légalité externe et pour autant que de besoin, violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs).

La décision du 27 janvier 2017 est donc nulle et la Cour ne peut se substituer à l'ONSS pour apprécier l'existence d'un cas de force majeure et se prononcer sur une exonération totale (qu'il convient d'examiner avant une exonération partielle). Il appartiendra à l'ONSS de statuer à nouveau sur la demande d'exonération formulée par la société C.

Il y a donc lieu de réformer le jugement et de clôturer le litige, sans qu'il y ait lieu, dans l'état actuel des choses - et sans préjudice d'une nouvelle décision de l'ONSS - , de se prononcer sur la demande de titre formée par l'ONSS, celle-ci étant le corollaire d'une décision administrative dont la Cour vient de constater la nullité.

Considérant l'argumentation qui précède, tous les autres moyens invoqués sont non pertinents pour la solution du litige.

IV.2. Les dépens

Les dépens doivent être réglés conformément à l'article 1017, alinéa 1er du Code judiciaire. Il convient dès lors de déterminer quelle partie a succombé.

La société C. demandait de réformer les décisions du 30 novembre 2016 et du 27 janvier 2017 et d'accorder l'exonération totale et partielle refusée. L'ONSS demandait un titre pour 10.185,18€. La première décision a été validée, la seconde non et la Cour ne statuera pas sur l'exonération.

Il s'en déduit que les deux parties ont succombé sur quelque chef et en application de l'article 1017, alinéa 3, du Code judiciaire, il s'indique de compenser les dépens, tant en première instance qu'en degré d'appel.

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 été déclaré recevable, le dit partiellement fondé
- dit pour droit que la décision de l'ONSS du 30 novembre 2016 était fondée

- constate la nullité de la décision de l'ONSS du 27 janvier 2017
- compense les dépens.

Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par Mesdames, Monsieur

, Conseillère faisant fonction de Présidente,
, Conseiller social au titre d'employeur,
, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont participé aux débats de la cause,
assistés de , greffier,

lesquels signent ci-dessous excepté qui se trouve dans l'impossibilité de le
faire conformément à l'article 785, alinéa 2, du Code judiciaire,

les Conseillers sociaux, la Présidente,

ET PRONONCÉ en langue française et en audience publique de la Chambre 2-A de la Cour du
travail de Liège, division Liège, en l'annexe sud du Palais de Justice de Liège, place Saint-
Lambert, 30, à Liège, le **huit février deux mille vingt et un**,
par Madame , Conseillère faisant fonction de Présidente, assistée de ,
Greffier, qui signent ci-dessous :

le Greffier,

la Présidente,