



Numéro du répertoire

**2025 /**

Date du prononcé

**6 octobre 2025**

Numéro du rôle

**2024/AB/305**

Décision dont appel  
tribunal du travail francophone de  
Bruxelles  
28 février 2024  
23/1350/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 Anne-Charlotte PONTEVILLE *loco* Maître Bernard DEWIT, avocat à 1050 Bruxelles,

***contre***

**Monsieur O. M.,**

partie intimée, représentée par Maître M. J. *loco* Maître C. K., avocate à 7170 Manage,

☆

☆ ☆

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<sup>e</sup> chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles du 28.2.2024, R.G. n°23/1350/A, ainsi que le dossier constitué par cette juridiction ;
- la requête d'appel reçue au greffe de la cour de céans le 25.4.2024 ;
- l'ordonnance de mise en état de la cause sur pied de l'article 747 CJ, rendue le 19.6.2024 ;
- les conclusions remises pour Fedris le 3.1.2025 ;
- les conclusions additionnelles et de synthèse remises pour M.M le 3.3.2025 ;
- le dossier de Fedris (7 pièces) ;
- le dossier de M.M (23 pièces).

Le greffe de la cour a communiqué le dossier au ministère public qui, par une apostille du 26.8.2025, remplaçant celle du 1.7.2024, 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<sup>er</sup>, dernier alinéa, CJ, qui autorise le ministère public, même lorsque la cause est communicable en vertu de la loi, à n'émettre aucun avis.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience publique du 15.9.2025.

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

Les débats ont été clos 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 :

- Actif dans le secteur HORECA, M.M exploitait en tant que personne physique deux établissements de restauration sous le numéro BCE 0807.170.355. Pour l'exercice de cette activité, il occupait plusieurs travailleurs.
- Il explique que, dans le contexte tout à fait exceptionnel de la crise du Covid, il a dû prendre la décision de suspendre de nombreux paiements, vu que la fermeture obligatoire de son établissement ne lui permettait pas de s'acquitter de l'entièreté de ses obligations. C'est ainsi qu'il a été amené à suspendre le paiement de l'assurance accident du travail.
- Il a finalement mis fin à cette activité indépendante le 31.12.2021 et s'est inscrit comme demandeur d'emploi à partir du 1.1.2022.

- Par lettre recommandée du 29.8.2022, Fedris a notifié à M.M 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 31.5.2020 au 10.6.2021. Une cotisation d'affiliation forfaitaire de 21.476,02 € prenant en compte l'occupation de 20 travailleurs et une durée totale d'absence de couverture de 100 mois était réclamée à M.M. La lettre est libellée comme suit<sup>1</sup> :
  - « (...) Tout employeur est tenu de contracter une assurance couvrant le risque d'accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances autorisée. L'obligation vaut pour toute la période d'occupation de personnel (du premier au dernier jour) et pour toutes les catégories de personnel.
  - Or, d'après les données dont nous disposons, vous avez occupé du 31-05-2020 au 10-06-2021 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 21.476,02 EUR représentant cette cotisation par virement sur notre compte. Notre compte doit être crédité pour le 29-09-2022 au plus tard, sans quoi nous devons majorer la somme de 10 % et appliquer des intérêts de retard (7 %). (...) ».
- Le 12.10.2022, constatant le défaut de paiement de la somme due à la date du 29.9.2022, Fedris a informé M.M que ce retard de paiement entraînait une majoration de 10 % du montant dû, soit 2.147,60 €, ainsi que des intérêts de retard.
- Aucune demande de réduction de la cotisation d'affiliation d'office n'a été introduite par M.M en application de l'article 8ter de l'arrêté royal du 30.12.1976 portant exécution de certaines dispositions de l'article 59quater de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail.
- Par une requête du 3.4.2023, M.M a saisi le tribunal du travail francophone de Bruxelles de la contestation.
- Par jugement du 28.2.2024, le tribunal a déclaré la demande de M.M recevable et fondée et a rejeté la demande reconventionnelle de Fedris.
- Le 25.4.2024, Fedris a relevé appel de ce jugement.

---

<sup>1</sup> Pièces 1, 1.2 et 1.3 – dossier Fedris

### **3. Les demandes initiales et le jugement dont appel**

#### **3.1. M.M demandait au tribunal de :**

- déclarer sa demande recevable et fondée et déclarer la demande reconventionnelle de Fedris recevable, mais non fondée ;
- à titre principal, annuler intégralement la décision de Fedris du 29.8.2022 et dire pour droit que le paiement d'une cotisation d'affiliation d'office n'est pas dû ;
- à titre subsidiaire, annuler partiellement la décision de Fedris du 29.8.2022 et dire pour droit que la période litigieuse pour cause d'occupation non couverte par l'assurance sur les accidents du travail doit être limitée à la période allant du 1.6.2020 au 19.10.2020 et, en conséquence :
  - o réduire le montant de la cotisation d'affiliation d'office au montant total de 5.646,04 € ;
  - o réduire le montant de la cotisation C telle que prévue par l'article 128 de l'arrêté royal du 5.7.1971 à 184,06 € ;
  - o annuler la majoration de 10 %, ainsi que les intérêts de retard de 7 % ;
- en tout état de cause, condamner Fedris au paiement des entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée à 327,96 €.

#### **3.2. Fedris demandait reconventionnellement au tribunal de condamner M.M au paiement des sommes suivantes :**

- le montant de l'affiliation d'office, soit 21.476,02 € ;
- les intérêts sur le montant de 21.476,02 € à partir du 30.9.2022, soit un mois après la notification de l'affiliation d'office ;
- la majoration de 10 %, soit 2.147,60 € ;
- les dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure minimale.

#### **3.3. Le premier juge a décidé ce qui suit :**

*« (...) Statuant publiquement et contradictoirement,*

*1.  
Dit l'action de M.M recevable.*

*2.  
Dit la demande de M.M fondée.*

*En conséquence :*

- *Constata 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 de FEDRIS du 29 août 2022.*
  - *Constate l'illégalité de la décision de FEDRIS du 29 août 2022 infligeant une cotisation d'affiliation d'office à M.M.*
  - *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 29 août 2022 et, par voie de conséquence, dit pour droit qu'aucune cotisation d'affiliation d'office n'est due.*

3.

*Dit la demande reconventionnelle de FEDRIS recevable mais non fondée.*

4.

*Délaisse à FEDRIS ses propres dépens et la condamne aux dépens de M.M, liquidés par le Tribunal à la somme de :*

- *3.000,00 € à titre d'indemnité de procédure.*
- *24,00 € 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".*

5

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

#### **4. L'objet de l'appel**

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

- à titre principal, dire pour droit que la décision de Fedris du 29.8.2022 est fondée sur l'arrêté royal du 13.11.2022 et, partant, condamner M.M au paiement des montants suivants :
  - 21.476,02 € à titre de cotisation d'affiliation d'office ;
  - les intérêts au taux de 7 % sur le montant en principal de 21.476,02 € à partir du 30.9.2022 jusqu'à complet paiement ;
  - 2.147,60 € à titre de majoration de 10 % ;

- à titre subsidiaire, dire pour droit que la décision de Fedris du 29.8.2022 est fondée sur l'arrêté royal du 21.12.1971 dans sa version antérieure à l'arrêté royal du 10.12.1987 et, partant, condamner M.M au paiement des montants suivants :
  - o 21.476,02 € à titre de cotisation d'affiliation d'office ;
  - o les intérêts au taux de 7 % sur le montant en principal de 21.476,02 € à partir du 30.9.2022 jusqu'à complet paiement ;
  - o 2.147,60 € à titre de majoration de 10 %.
- en toutes hypothèses :
  - o déclarer la demande de M.M recevable, mais non-fondée et l'en débouter ;
  - o condamner M.M aux frais et dépens de la procédure, en ce compris l'indemnité de procédure de première instance de 3.000,00 € et l'indemnité de procédure d'appel évaluée à 1.500,00 €

**4.2.** M.M demande de son côté à la cour de déclarer l'appel recevable, mais non fondé et, en conséquence, de :

- à titre principal :
  - o confirmer le jugement *a quo* en toutes ses dispositions ;
  - o annuler intégralement la décision de Fedris du 29.8.2022 ;
  - o dire pour droit que le paiement d'une cotisation d'affiliation d'office n'est pas dû par lui ;
- à titre subsidiaire :
  - o annuler partiellement la décision de Fedris du 29.8.2022 ;
  - o dire pour droit que la période litigieuse pour cause d'occupation non couverte par l'assurance sur les accidents du travail doit être limitée à la période allant du 1.6.2020 au 19.10.2020 ;
  - o en conséquence :
    - réduire le montant de la cotisation d'affiliation d'office à un montant total de 5.646,04 € ;
    - réduire le montant de la cotisation C telle que prévue par l'article 128 de l'arrêté royal du 5.7.1971 à 184,06 € ;
    - annuler la majoration de 10 % ainsi que l'intérêt de retard de 7% réclamés par Fedris ;
- en tout état de cause, condamner la partie appelante au paiement des entiers dépens des deux instances, en ce compris l'indemnité de procédure de première instance de 3.000,00 €, ainsi que l'indemnité de procédure d'appel, liquidée à 1.500,00 €.

## **5. Sur la recevabilité**

Le jugement attaqué a été prononcé le 28.2.2024. Il ne semble pas avoir été signifié.

L'appel formé le 25.4.2024 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. Le prélèvement de cotisations d'affiliation d'office : cadre légal et principes**

Tout employeur auquel s'applique la loi du 10.4.1971 est tenu, sur la base de son article 49, al.1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 travail<sup>2</sup>. Elles sont d'ordre public.

L'article 184, al.1<sup>er</sup>, 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 15.5.2024<sup>3</sup>, 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

---

<sup>2</sup> V. en ce sens : C. const., 21.11.2013, n° 156/2013, B.1, [www.const-court.be](http://www.const-court.be), qui cite Doc. parl., Sénat, 1969-1970, n° 328, pp. 28-29

<sup>3</sup> M.B., 21.6.2024 – 2<sup>e</sup> éd.

l'homme<sup>4</sup>. 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* »<sup>5</sup>.

L'article 59<sup>quater</sup>, al.1<sup>er</sup>, 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 59<sup>quater</sup>, al.2, ajoute que le débiteur qui ne verse pas les montants visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 59<sup>quater</sup> de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, fixe ainsi la majoration à 10 % du montant dû.

L'article 59<sup>quater</sup>, 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<sup>quater</sup>, 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 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.*

---

<sup>4</sup> C. const., 22.10.2015, n° 146/2015, B.8.3, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>5</sup> *Ibidem*, B.8.2

*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 1.1.1988<sup>6</sup> <sup>7</sup>. 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 :

*« 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. »*

---

<sup>6</sup> 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.(...) »*

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

La comparaison 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<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 21.3.2000 modifiant l'arrêté royal du 21.12.1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10.4.1971 sur les accidents du travail, publié au Moniteur belge du 18.4.2000, qui dispose que :

*« L'article 59, alinéa 3, de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de certaines dispositions de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, modifié par l'arrêté royal du 10 décembre 1987 est remplacé par l'alinéa suivant :*

*Le pourcentage visé à l'alinéa précédent est de:*

- *3 p.c. si la négligence visée à l'alinéa 1er s'étend sur plus de 3 mois civils consécutifs sans toutefois en atteindre 7;*
  - *4 p.c. si la négligence s'étend sur plus de 6 mois civils consécutifs sans toutefois en atteindre 13;*
  - *5 p.c. si la négligence s'étend sur plus de 12 mois civils consécutifs. »*
- l'article 17 de l'arrêté royal du 10.11.2001 d'exécution de la loi du 10.8.2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe, à l'exception de l'assurance-vie, publié au Moniteur belge du 11.12.2001, qui dispose que :

*« A l'article 59 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 10 décembre 1987 et 21 mars 2000, le mot "agréé" est supprimé à l'alinéa 1er. »*

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, siége 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 suit<sup>8</sup> :

*« (...) 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 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 30.12.1987<sup>9</sup>.*

*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*

---

<sup>8</sup> CT Bruxelles, 6<sup>e</sup> ch., 15.11.2021, R.G. n°2019/AB/509, terralaboris

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

*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 10.12.1987<sup>10</sup>.*

*(...)*

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

*L'arrêté royal du 21.3.2000 ne permettant pas de couvrir l'illégalité constatée, il ne peut être dit pour droit, comme le réclame FEDRIS, que la cotisation d'affiliation d'office fixée par la décision du 24.4.2012 a été correctement établie par une application combinée de la version initiale de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 et de sa modification introduite par l'arrêté royal du 21.3.2000. 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<sup>er</sup> 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 travail<sup>11</sup>.

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

---

<sup>10</sup> V. aussi en ce sens : C.E., 19.1.2017, n°237.105, p.7, [www.raadvst-consetat.be](http://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 (...) » ;

<sup>11</sup> M.B., 2.12.2022

« 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 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 58<sup>12</sup> : « *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 adoption<sup>13</sup> :

---

<sup>12</sup> C'est la cour qui souligne

<sup>13</sup> C'est la cour qui souligne

« (...) 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<sup>er</sup> 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 royal<sup>14</sup> : « 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 ».

## **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.

La cour note que Fedris ne défend pas l'inverse, puisqu'elle demande, à titre principal, de dire pour droit que la décision du 29.8.2022 est fondée sur l'arrêté royal du 13.11.2022.

En ce qu'elle s'appuie sur cette disposition, la décision litigieuse de Fedris du 29.8.2022 est partant dépourvue de fondement légal.

---

<sup>14</sup> M.B., 2.12.2022, p.88998

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

**6.3.1.** A titre principal, Fedris demande à la cour de dire pour droit que la décision litigieuse du 29.8.2022 est fondée sur l'arrêté royal du 13.11.2022.

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

« (...)

30. *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<sup>er</sup> 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).*

31. *Le Tribunal constate que FEDRIS soutient que l'arrêté royal du 13 novembre 2022 précité permet de réparer l'absence de fondement juridique à la décision du 29 août 2022 qui inflige la cotisation d'affiliation d'office.*

32. *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 plusieurs mois (29 août 2022) avant qu'il n'ait acquis de force obligatoire (le 12 décembre 2022).*

*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 29 août 2022, 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.*

33. *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 litigieuse. »*

**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 »<sup>15</sup>.*

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 lois<sup>16</sup>.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, 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 antérieure<sup>17</sup>.

*« 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 »<sup>18</sup>.*

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

---

<sup>15</sup> C. const., 20.3.2025, n° 46/2025, B.21.1, [www.const-court.be](http://www.const-court.be); C. const., 21.9.2023, n° 125/2023, B.6.2, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>16</sup> C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B12.3 et B.12.4, [www.const-court.be](http://www.const-court.be); C. const., 11.1.2024, n° 2/2024, B10.3, [www.const-court.be](http://www.const-court.be); C. const., 20.7.2023, n° 111/2023, B.21.3, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>17</sup> Cass., 3<sup>e</sup> ch., 2.5.1994, R.G. n°M.94.0003.F, juportal

<sup>18</sup> C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B.12.6, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

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, 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 grief<sup>19</sup>.

Dans le même ordre d'idée, la Cour constitutionnelle synthétise comme suit la portée du principe de non-rétroactivité des lois<sup>20</sup> :

*« 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 cours<sup>21</sup>.

*« 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 recours<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> V. C.E., 16.3.2017, n°237.696, p.14, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), qui cite aussi C.E., 21.3.2011, TILMAN, n°212.156

<sup>20</sup> C. const., 11.1.2024, n° 3/2024, B.12.5, [www.const-court.be](http://www.const-court.be); C. const., 24.3.2016, arrêt n°48/2016, B.6, [www.const-court.be](http://www.const-court.be) ; C. const., 21.11.2013, arrêt n°158/2013, B.24.2, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>21</sup> Bernadette RENAULD, Constitution et sécurité juridique, Congrès de l'ACCPUF, Canada, mai 2019, p. 17, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>22</sup> C.A., 5.7.1990, n°25/90, 9.B.3, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

La Cour constitutionnelle a déjà admis, comme circonstances exceptionnelles ou motifs impérieux d'intérêt général<sup>23</sup> : la volonté législative de rétablir la sécurité juridique<sup>24</sup>, le but d'éviter de graves conséquences financières<sup>25</sup>, l'objectif d'éviter d'instaurer une discrimination injustifiée<sup>26</sup>, le bon fonctionnement du service public (en évitant un engorgement dû à l'introduction d'un nombre considérable de cotisations complémentaires et de dégrèvements)<sup>27</sup>, ou encore la nécessité d'assurer la continuité du service public<sup>28</sup>.

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* »<sup>29</sup>.

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* »<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> Bernadette RENAULD, Constitution et sécurité juridique, Congrès de l'ACCPUF, Canada, mai 2019, pp. 18-19, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

<sup>24</sup> 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

<sup>25</sup> C. const., 9.10.2014, n°146/2014

<sup>26</sup> C. const., 24.2.2011, n°30/2011 ; C. const., 22.4.2010, n°34/2010 ; C. const., 17.12.2009, n°199/2009

<sup>27</sup> C. const., 18.2.2009, n°26/2009

<sup>28</sup> C. const., 17.10.2007, n°129/2007

<sup>29</sup> Michel LEROY, Contentieux administratif, 5<sup>e</sup> éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 442

<sup>30</sup> C.E., 3.6.2003, arrêt Terwagne, n°120.122, pp. 5-6, [www.raadvst-consetat.be](http://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* »<sup>31</sup>.

**6.3.4.** Fedris défend en la cause que l'arrêté royal du 13.11.2022 couvre avec effet rétroactif la décision litigieuse du 29.8.2022. 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 et à assurer la continuité du service public sans porter atteinte à des droits acquis<sup>32</sup>.

Dans ces circonstances, Fedris demande à la cour qu'elle applique l'arrêté royal du 13.11.2022 produisant ses effets rétroactifs obligatoires à partir du 12.12.2022 et qu'elle confirme la décision du 29.8.2022<sup>33</sup> en disant pour droit que la décision du 29.8.2022 est fondée sur l'arrêté royal du 13.11.2022<sup>34</sup>.

De son côté, M.M conteste cette approche en renvoyant à la distinction faite par le tribunal entre la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal rétroactif et la date à laquelle il devient obligatoire et en relevant que le jugement *a quo* ne refuse pas l'application de l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 13.11.2022, mais se limite à constater que la décision litigieuse du 29.8.2022 est dépourvue de fondement légal, puisqu'elle est antérieure à la date à laquelle l'arrêté royal du 13.11.2022 est devenu obligatoire<sup>35</sup>. Il concède au passage que « *si une décision d'affiliation d'office eut été prise après la date d'effet obligatoire de l'arrêté royal du 13 novembre 2022 pour un événement qui se serait produit avant la date d'effet obligatoire de l'arrêté royal 13 novembre 2022, cette décision d'affiliation d'office n'aurait pu être favorablement contestée* »<sup>36</sup>.

**6.3.5.** La cour note que l'effet rétroactif de l'arrêté royal du 13.11.2022 est justifié comme suit dans son préambule<sup>37</sup> :

*« Conformément au principe général de droit concernant l'interdiction de rétroactivité, celle-ci est néanmoins justifiée lorsqu'elle est indispensable pour*

---

<sup>31</sup> Michel LEROY, *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Limal, Anthémis, 2011, p. 441

<sup>32</sup> Conclusions Fedris, pp. 11-12

<sup>33</sup> Conclusions Fedris, p.15

<sup>34</sup> Conclusions Fedris, dispositif

<sup>35</sup> Conclusions additionnelles et de synthèse M.M, p.7

<sup>36</sup> Conclusions additionnelles et de synthèse M.M, p.8

<sup>37</sup> C'est la cour qui souligne

*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, 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 régulier<sup>38</sup> ;
- prévenir d'importantes conséquences budgétaires : Fedris étant alimentée en partie par les cotisations d'affiliation d'office dues par les employeurs en défaut

---

<sup>38</sup> V. aussi en ce sens pour une autre application : C. const., 28.5.2015, n°77/2015, B.5.2, [www.const-court.be](http://www.const-court.be)

- 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 29.8.2022 qui se verrait en quelque sorte offrir une nouvelle vie. Elle 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 confirmer la décision litigieuse du 29.8.2022 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 29.8.2022 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, les parties ont été invitées à débattre de cette question du pouvoir de substitution du juge non abordée par elles dans leurs conclusions. Elles se sont accordées pour que la cour ordonne une réouverture des débats sur ce point dans l'éventualité où elle constaterait l'absence de fondement légal de la décision litigieuse du 29.8.2022.

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

#### **6.5. Quant à demande subsidiaire d'annulation partielle de la décision litigieuse du 29.8.2022**

**6.5.1.** A titre subsidiaire, dans l'éventualité où la cour considèrerait qu'il n'y a pas lieu de confirmer le jugement *a quo* écartant l'application de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 tel que remplacé par l'arrêté royal du 21.12.1987 et annulant intégralement la décision de Fedris du 29.8.2022, M.M demande d'annuler, à tout le moins, partiellement cette décision<sup>39</sup>.

Dès lors que la cour constate que la décision litigieuse de Fedris du 29.8.2022 est nulle, la demande subsidiaire de M.M devient sans objet.

**6.5.2.** Il n'est cependant pas exclu que la question de la réduction de la période soumise à l'affiliation d'office, sous-jacente à cette demande subsidiaire, resurgisse à l'occasion du débat portant sur l'éventuel pouvoir de substitution de la cour.

Afin de faire l'économie d'éventuelles prolongations inutiles des débats, la cour entend ainsi couper court à toute discussion sur la notion de travailleur « *en service* » au sens de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971, tant dans sa version initiale que dans celle reprise par l'arrêté royal du 13.11.2022.

A cet égard, c'est à tort que M.M soutient que la notion doit se comprendre dans son sens courant, à savoir le travailleur « *en train d'exécuter le contrat de travail* », ce qui exclut les travailleurs pendant une période de suspension de leur contrat<sup>40</sup>

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10.4.1971 définit son champ d'application de la manière suivante :

*« La présente loi est applicable à toutes les personnes qui, en qualité d'employeur, de travailleur ou de personne assimilée, sont assujetties pour tout ou en partie, à :*

*1° la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ;*

*(...) »*

La loi du 27.6.1969 révisant l'arrêté-loi du 28.12.1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs dispose en son article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, qu'elle est applicable aux travailleurs et aux employeurs « *liés par un contrat de travail* ».

L'article 49, al.1<sup>er</sup>, de la loi du 10.4.1971, fait obligation à « *l'employeur* » de souscrire une assurance contre les accidents du travail et l'article 49, al.7, prévoit explicitement que l'entreprise d'assurances couvre tous les risques définis aux articles 7 et 8 pour « *tous les travailleurs au service* » d'un employeur.

---

<sup>39</sup> Conclusions additionnelles et de synthèse M.M, p.9

<sup>40</sup> Conclusions additionnelles et de synthèse M.M, pp. 9-10

En application de l'article 50 de la loi du 10.4.1971, tout employeur en défaut d'assurance est affilié d'office auprès de Fedris.

Il découle de l'ensemble de ces dispositions que la loi sur les accidents du travail est applicable de manière générale aux employeurs et travailleurs liés par un contrat de travail, que l'obligation d'assurance contre les accidents du travail et l'affiliation d'office visent les mêmes employeurs liés par un contrat de travail et que la couverture d'assurance concerne de manière tout aussi générale tous les travailleurs « *au service* » de ces employeurs, au sens de « *liés par un contrat de travail* ».

Lorsque l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971 dispose que l'employeur qui néglige de conclure un contrat d'assurance contre les accidents du travail est redevable envers Fedris d'une cotisation d'affiliation d'office pour chaque travailleur « *en service* » dans le courant d'un mois civil, il s'inscrit alors dans le même cadre que celui tracé par les dispositions légales qu'il exécute.

Il s'ensuit que, par travailleur « *en service* » au sens de l'article 59 de l'arrêté royal du 21.12.1971, il faut entendre de manière générale les travailleurs « *liés par un contrat de travail* », indépendamment du fait que l'exécution du contrat serait suspendue, notamment pour cause de maladie ou, comme en l'espèce, en raison d'un chômage temporaire à la suite du virus covid-19.

Autrement dit et comme le soutient Fedris, c'est bien uniquement l'existence d'un contrat de travail qui doit être prise en compte pour déterminer la période concernée par l'affiliation d'office.

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COUR DU TRAVAIL,**

Statuant après un débat contradictoire ;

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 :
  - o 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 29.8.2022 ;
  - constate l'illégalité de la décision litigieuse de Fedris du 29.8.2022.
- annule la décision litigieuse de Fedris du 29.8.2022 ;

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 29.8.2022 ;

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** ;
- Monsieur O. M., 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** ;
- Monsieur O. M., 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> chambre de la cour du travail de Bruxelles, le 6 octobre 2025, où étaient présents :

C. A., conseiller,

A. L., greffier,