

Numéro du rôle : 5526
Arrêt n° 156/2013 du 21 novembre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 27 novembre 2012 en cause de l'ASBL « Incidanse » contre le Fonds des accidents du travail, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 décembre 2012, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Considérant que la cotisation d'affiliation d'office, visée à l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, est une sanction de nature pénale et est liée à l'existence d'une infraction pénale, cet article viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permettrait pas à une juridiction du travail, saisie d'un recours contre l'affiliation d'office infligée par le FAT, d'appliquer les principes généraux du droit pénal que sont, notamment, les circonstances atténuantes et le sursis, alors que, pour une même infraction, ces personnes pourraient bénéficier de l'application de ces principes devant le juge pénal ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Incidanse », dont le siège social est établi à 1300 Wavre, chaussée de Louvain 210;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 23 octobre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me K. Sheik Hassan *loco* Me G. Demez et Me V. Graulich, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Incidanse »;
 - . Me B. Fonteyn, qui comparaisait également *loco* Me P. Slegers, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Du 1er janvier 2002 au 8 mars 2004, l'association sans but lucratif « Incidanse – Centre d'Enseignement Artistique », qui est un employeur au sens de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, n'était pas liée par un contrat d'assurance contre les accidents du travail, en violation de l'article 49 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Le 8 novembre 2004, le Fonds des accidents du travail notifie à cette ASBL un décompte relatif à la « cotisation d'affiliation d'office » dont elle est redevable pour cette période, en application 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 ». Contestant cette demande de paiement, l'ASBL plaide sa bonne foi et soutient que la somme qui lui est réclamée est disproportionnée par rapport à son manquement.

N'ayant pas reçu le paiement de la cotisation réclamée, le Fonds des accidents du travail demande au Tribunal du travail de Nivelles de condamner l'ASBL à la lui payer, ce que cette juridiction fait par un jugement du 20 janvier 2009.

Saisi de l'appel interjeté par l'ASBL contre ce jugement, la Cour du travail de Bruxelles observe, d'une part, que le défaut de signature par un employeur d'un contrat d'assurance contre les accidents du travail constitue une infraction pénale et, d'autre part, qu'une « cotisation d'affiliation d'office » au sens de l'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 est une sanction pénale visée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Considérant que le défaut d'assurance est soit puni par une « cotisation d'affiliation d'office » réclamée par le Fonds des accidents du travail et dont le montant est calculé de manière forfaitaire en application de l'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, soit puni par le tribunal correctionnel, la Cour du travail constate que l'employeur qui introduit devant le tribunal du travail un recours contre une décision d'affiliation d'office prise en application de l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 ne peut obtenir, ni une réduction de la « cotisation d'affiliation d'office » fondée sur des circonstances atténuantes, ni un sursis à l'exécution de cette sanction pénale, alors que l'employeur qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel pour la même infraction peut obtenir une réduction de sa peine en raison de circonstances atténuantes ou un sursis à l'exécution de la peine prononcée.

S'interrogeant sur la constitutionnalité de cette différence de traitement, la Cour du travail décide de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus, à la demande de l'association sans but lucratif.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'association sans but lucratif « Incidanse – Centre d'Enseignement Artistique » estime que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Elle soutient que le défaut de conclusion d'un contrat d'assurance contre les accidents du travail par un employeur est sanctionné, soit par une affiliation d'office prévue par l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, soit par l'une des peines prévues par l'article 91^{quater} de cette loi, entre-temps remplacé par l'article 184 du Code pénal social. Elle estime que l'affiliation d'office est une sanction administrative qui a une nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon l'ASBL « Incidanse – Centre d'Enseignement Artistique », le juge saisi doit examiner les deux types de sanctions de la même manière au regard des principes généraux du droit pénal. Elle considère qu'il est discriminatoire de ne pas permettre à l'employeur qui est visé devant le tribunal du travail par une action en paiement de la « cotisation d'affiliation d'office » due en application de l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 de bénéficier de mesures d'individualisation de la peine - telles qu'un sursis ou la réduction de la sanction fondée

sur des circonstances atténuantes - dont pourrait bénéficier l'employeur poursuivi devant le tribunal correctionnel parce qu'il n'a pas conclu un contrat d'assurance contre les accidents du travail.

A.2. Le Conseil des ministres soutient, à titre principal, que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, puisque la disposition en cause est étrangère à la « cotisation d'affiliation d'office » qui est au cœur du litige ayant donné lieu à la décision de renvoi.

Il observe que l'obligation de payer cette cotisation découle, dans son principe, de l'article 59, 4°, de la loi du 10 avril 1971 et, dans ses modalités, 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 ».

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient, à titre subsidiaire, que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Il commence par observer que l'employeur qui, à l'époque visée par la décision de renvoi, ne respectait pas l'obligation de conclure un contrat d'assurance contre les accidents du travail, formulée par l'article 49 de la loi du 10 avril 1971, pouvait être affilié d'office au Fonds des accidents du travail en application de l'article 50 de la même loi, et partant tenu de payer la cotisation prévue par l'article 59, 4°, de cette loi et par l'article 59 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, tout en étant, parallèlement et pour la même raison, poursuivi devant le tribunal correctionnel, sur la base de l'article 91^{quater}, 1°, de la même loi. Il observe aussi que l'article 64 de la loi du 10 avril 1971 réserve au tribunal du travail la compétence de connaître des contestations relatives à la « cotisation d'affiliation d'office ». Le Conseil des ministres déduit de ces observations que le contexte législatif de la présente affaire n'est pas le même que celui qu'examine l'arrêt de la Cour n° 45/97 du 14 juillet 1997, qui porte sur la loi du 30 juin 1971 « relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales ».

A.3.2. Le Conseil des ministres expose ensuite que l'impossibilité pour le tribunal du travail, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative à la « cotisation d'affiliation d'office », d'ordonner le sursis ou de réduire cette cotisation en tenant compte de circonstances atténuantes est raisonnablement justifiée eu égard au but de l'affiliation d'office au Fonds des accidents du travail et en raison de l'objet de la procédure introduite devant ce tribunal.

Il précise que l'affiliation d'office est une mesure provisoire qui vise, d'une part, à garantir provisoirement la protection sociale du travailleur, indépendamment de la situation administrative de son employeur et, d'autre part, à compenser le manque à gagner pour la sécurité sociale, découlant du fait que l'employeur qui n'a pas conclu le contrat exigé ne contribue pas financièrement à la mutualisation du risque professionnel lié aux accidents du travail. Le Conseil des ministres considère que cette mesure civile qui présente un caractère administratif est de même nature que le retrait immédiat de permis de conduire en cas d'intoxication alcoolique, que la Cour européenne des droits de l'homme a refusé de qualifier de sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 28 octobre 1999, *Escoubet c. Belgique*). Il relève que l'entreprise d'assurances avec laquelle l'employeur est tenu de conclure un contrat d'assurance contre les accidents du travail participe, via une cotisation, au financement global de la branche concernée de la sécurité sociale. Il remarque que l'affiliation d'office de l'employeur défaillant est le corollaire de l'obligation d'assurance et vise à garantir une protection immédiate des travailleurs de cet employeur, mais aussi des autres travailleurs qui doivent être assurés. Il souligne que la « cotisation d'affiliation d'office » couvre à la fois le risque financier que court le Fonds des accidents du travail, qui peut être amené à financer provisoirement la réparation découlant d'un accident du travail dont est victime le travailleur d'un employeur non assuré, et la part du financement global du régime de sécurité sociale que supporte tout employeur.

A.4.1. A titre plus subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle appelle aussi une réponse négative pour d'autres motifs.

A.4.2. Il expose, d'abord, que, loin d'être une sanction, l'affiliation d'office est, selon l'article 59 de la loi du 10 avril 1971, une source de financement du Fonds des accidents du travail qui permet à cet établissement public d'exercer sa mission légale au profit notamment de l'employeur défaillant qui bénéficie d'une couverture automatique de ses travailleurs et du risque financier lié à son insolvabilité. Le Conseil des ministres ajoute que,

relevant du mécanisme de la sécurité sociale, l'affiliation d'office garantit une protection effective à tous les travailleurs, ainsi que, via une cotisation, la participation de tous les employeurs au financement du régime commun. Il souligne que l'affiliation d'office constitue la réparation des dommages civils ou administratifs causés par l'omission de l'employeur qui n'a pas conclu le contrat d'assurance requis, tandis que la poursuite pénale s'explique par la gravité de cette omission qui met en péril les intérêts de la société. Il remarque que l'employeur, temporairement affilié d'office au Fonds des accidents du travail, reste libre de choisir une entreprise d'assurances dont la liberté est aussi préservée.

Le Conseil des ministres note aussi que la « cotisation d'affiliation d'office » n'est pas non plus une sanction, mais la contrepartie financière « normale » de l'intervention du Fonds des accidents du travail, même si elle est inférieure au coût réel de l'absence de contrat conclu avec une entreprise d'assurances.

En outre, le Conseil des ministres remarque, en citant un arrêt de la Cour du travail de Gand du 15 janvier 2010, que le montant de cette cotisation ne permet pas de qualifier celle-ci de sanction pénale. Il observe à ce sujet que, selon le rapport annuel 2011 du Fonds des accidents du travail, les « cotisations d'affiliation d'office » ne suffisent pas à financer les dépenses que le Fonds des accidents du travail expose en raison du fait que les employeurs qui doivent cette cotisation n'ont pas conclu le contrat d'assurance obligatoire.

Le Conseil des ministres relève aussi que la nature du comportement qui est à l'origine de l'affiliation d'office et de l'obligation de payer une cotisation qui en découle ne permet pas non plus d'attribuer à cette affiliation et à cette cotisation une nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il note que tant l'affiliation que la cotisation visent à assurer la bonne mise en œuvre des règles de l'administration publique, puisqu'elles sont destinées à assurer le bon fonctionnement du régime de sécurité sociale propre au risque professionnel. Il déduit également des travaux préparatoires de la disposition en cause que l'affiliation d'office n'a pas pour but de prévenir la répétition du comportement de l'employeur. Elle ciblerait plutôt le fait de ne pas avoir pris les précautions nécessaires, requises par la réglementation applicable.

Le Conseil des ministres soutient enfin que la nature de l'affiliation d'office et de l'obligation de payer la cotisation qui en découle ne permet pas davantage d'attribuer à cette affiliation et à cette cotisation un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affiliation et la cotisation auraient pour but de garantir que les travailleurs soient assurés contre les accidents du travail et de tenir compte du coût de ce service qui est égal, sinon supérieur, à la somme des « cotisations d'affiliation d'office » perçues par le Fonds des accidents du travail.

A.4.3. Le Conseil des ministres en conclut que la « cotisation d'affiliation d'office » ne pourrait être l'objet d'une mesure de sursis ou être réduite sur la base de circonstances atténuantes.

Il souligne que cette cotisation n'a ni le même objet, ni les mêmes effets que les peines d'amendes et d'emprisonnement prévues par l'article 91^{quater}, 1^o, de la loi du 10 avril 1971. Il ajoute que ces peines ne sont pas débattues devant le tribunal du travail et que tant ces peines que la cotisation s'inscrivent, de manière cohérente, dans un système propre sans traiter distinctement des employeurs placés dans la même situation.

- B -

B.1. L'article 49 de la loi du 10 avril 1971 « sur les accidents du travail » disposait, avant sa modification par l'article 176 de la loi du 27 décembre 2006 « portant des dispositions diverses (I) » :

« L'employeur est tenu de souscrire une assurance contre les accidents du travail auprès d'une entreprise d'assurances qui :

1° est autorisée aux fins de l'assurance contre les accidents du travail ou peut exercer l'assurance contre les accidents du travail en Belgique par l'intermédiaire d'une succursale ou en régime de libre prestation de services conformément à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances;

2° satisfait à toutes les règles et conditions imposées par la présente loi.

La durée du contrat d'assurance ne peut excéder un an; cette durée doit être prolongée le cas échéant de la période qui sépare la date de prise d'effet du contrat du 1er janvier de l'année qui suit.

Sauf si l'une des parties s'y oppose par lettre recommandée déposée à la poste au moins trois mois avant l'arrivée du terme du contrat, celui-ci est reconduit tacitement pour des périodes successives d'un an. La présente disposition n'est pas applicable aux contrats d'assurance d'une durée inférieure à un an.

Par dérogation aux dispositions des alinéas 2 et 3, la durée peut être de trois ans pour les contrats d'assurance conclus avec des entreprises qui, au moment de la conclusion ou de la prolongation du contrat, emploient dix personnes ou plus ou qui font assurer une masse salariale de plus de dix fois la rémunération de base maximum telle que visée à l'article 39 de la présente loi.

Le Roi fixe les conditions, les modalités et les délais dans lesquels il est mis fin au contrat d'assurance.

Dans le cas où l'entreprise d'assurances se réserve le droit de résilier le contrat après la survenance d'un sinistre, le preneur d'assurance dispose du même droit. Cette disposition n'est pas applicable aux contrats d'assurance d'une durée de trois ans, conclus avec des entreprises dont la moyenne annuelle de l'effectif du personnel est supérieure à cent ou qui font assurer un volume salarial de plus de cent fois la rémunération annuelle de base maximum visée à l'article 39.

L'entreprise d'assurances couvre tous les risques définis aux articles 7 et 8 pour tous les travailleurs au service d'un employeur et pour toutes les activités auxquelles ils sont occupés par cet employeur.

Toutefois, l'employeur conserve la possibilité d'assurer auprès d'entreprises d'assurances [distinctes] le personnel de différents sièges d'exploitation et tous les gens de maison à son service.

L'employeur qui pratique également des assurances contre les accidents du travail, doit souscrire l'assurance obligatoire contre les accidents du travail en faveur de ses travailleurs auprès d'une entreprise d'assurances avec [laquelle] il n'a aucun lien juridique ou commercial ».

L'article 50 de la même loi dispose :

« L'employeur qui n'a pas contracté une assurance est affilié d'office auprès du Fonds des accidents du travail conformément aux dispositions fixées par le Roi après avis du Comité de gestion dudit Fonds ».

Ces deux dispositions font partie de la première section (« Entreprises d'assurances ») du chapitre III (« Assurance ») de la loi du 10 avril 1971.

Elles sont liées entre elles et participent de la même volonté de garantir la protection de l'ensemble des travailleurs contre les accidents du travail (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 328, pp. 28-29).

B.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et du libellé de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 50 de la loi du 10 avril 1971 en ce que cette disposition établirait une différence de traitement entre deux catégories d'employeurs qui n'ont pas contracté une assurance contre les accidents du travail : d'une part, l'employeur qui introduit, auprès du tribunal du travail, un recours contre la décision d'affiliation d'office prise par le Fonds des accidents du travail et, d'autre part, l'employeur qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel en raison de l'infraction commise.

A la différence du second, le premier ne pourrait bénéficier d'une réduction de la « cotisation d'affiliation d'office », en cas de circonstances atténuantes, ou obtenir un sursis à l'exécution de la sanction dont il est l'objet.

B.3. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

C'est uniquement lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4. La question préjudicielle invite la Cour à comparer la situation d'un employeur qui a introduit, auprès du tribunal du travail, un recours contre une décision d'affiliation d'office prise par le Fonds des accidents du travail avec la situation d'un employeur qui est poursuivi devant le tribunal correctionnel.

Or, il ressort clairement des motifs de la décision de renvoi et du dossier transmis à la Cour par la juridiction qui l'interroge que les faits soumis à cette juridiction ne concernent aucune de ces deux situations. Le Tribunal du travail de Nivelles n'a pas été saisi par un recours dirigé contre la décision d'affiliation d'office de l'association sans but lucratif « Incidanse – Centre d'Enseignement Artistique », mais par une action en paiement de la cotisation non encore réglée, introduite par le Fonds des accidents du travail contre son débiteur.

B.5. La réponse à la question préjudicielle, qui concerne d'autres situations que celle des parties au litige pendant devant la juridiction qui interroge la Cour, ne peut être utile à la solution de ce litige.

B.6. La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 21 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels