

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le législateur, l'autorité administrative et le juge devant la qualification des relations de travail

De Roy, David

Published in:

La nouvelle loi sur les relations de travail

Publication date:

2007

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Roy, D 2007, Le législateur, l'autorité administrative et le juge devant la qualification des relations de travail. dans *La nouvelle loi sur les relations de travail*. Anthemis, Louvain-la-Neuve, pp. 69-95.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Le législateur, l'autorité administrative et le juge devant la qualification des relations de travail

David DE ROY

Référendaire près la Cour de cassation¹

Chercheur à la Faculté de droit des F.U.N.D.P.

1. Les réalités et défis qui ont justifié l'initiative prise par le législateur au travers du titre XIII de la loi-programme du 27 décembre 2006 étaient certes bien connus de longue date². Les voies dans lesquelles une réforme pourrait s'engager devaient cependant encore être tracées. Diverses possibilités s'offraient au législateur; la loi-programme traduit les options qui ont finalement prévalu³.

2. Loin de remettre fondamentalement en cause un système dans lequel l'assujettissement à un régime de sécurité sociale repose sur l'existence (ou l'absence) d'un contrat de travail, telle que permet essentiellement de l'établir la constatation d'un lien de subordination entre les parties à la relation de travail le législateur s'est borné à prêter attention au « talon d'Achille » de ce système la reconnaissance de ce « lien de subordination ». Là où, jusqu'à présent, le cadre normatif de référence n'assignait à cette notion légale aucun contenu précis la loi-programme offre des repères aux acteurs de la sécurité sociale appelés à la mettre en œuvre. Ces repères consistent en un (ou deux) jeu(x) de critères

1 Les considérations émises dans la présente engagent leur auteur à titre strictement personnel.

2 Ainsi qu'en témoigne notamment l'abondante littérature consacrée, au fil de ces dernières années, à la problématique du lien de subordination dans la relation de travail. Sur le contexte d'élaboration de ces dispositions légales, on se référera utilement à l'analyse de Chr. LHÔTE, « La loi relative à la nature des relations de travail : vers une plus grande sécurité juridique dans l'exercice d'une activité professionnelle », *Or.*, 2007, pp. 9 et s.

La présente contribution n'aborde pas les options « procédurales » retenues pour engager la réforme tels l'évitement de la procédure bicamérale d'adoption des dispositions étudiées (ou, à tout le moins de celles qui ont trait aux compétences attribuées aux juridictions du travail) ou le recours à une loi-programme pour la définition d'un régime dont l'enjeu dépasse de loin le caractère très particulier de dispositions dont les circonstances commanderaient l'adoption dans le cadre d'une loi « fourre-tout ».

dont la mise en œuvre conditionnera, de près ou de loin, la qualification de la relation de travail, telle que considérée par le prisme du lien de subordination.

3. Si elle se traduit avant tout sur le plan du droit matériel ⁴, la réforme amorcée par la loi-programme affecte également – dans des mesures variables, selon les cas – les rôles joués par différents acteurs institutionnels, tant dans l'élaboration des normes de référence que dans le traitement des situations individuelles ⁵ : la lecture de la loi-programme révèle l'engagement du législateur sur un terrain qu'il avait jusqu'alors laissé en friche ; le Roi se trouve désormais associé à la définition (ou à l'affinement) du cadre normatif ; un nouvel acteur est institué : il s'agit de la Commission de règlement de la relation de travail ; enfin, les interventions respectives des organismes de sécurité sociale et des juridictions du travail doivent désormais être considérées tant au regard de l'arrivée de cette Commission de règlement de la relation de travail, qu'à la lumière de ce nouveau mode légal de qualification de la relation de travail, fondé sur la mise en œuvre de critères.

4. C'est précisément à cette modification des rôles joués par ces différents acteurs que nous prêterons brièvement attention dans le cadre de cette contribution. Les délais accordés pour la rédaction de celle-ci et le souci de ne pas faire empiéter notre approche générale et synoptique sur les domaines plus spécifiques (et nécessairement contigus) visités par d'autres auteurs dans le cadre de cet ouvrage, nous contraignent à ne proposer qu'une analyse succincte (et, partant, naturellement incomplète) de la problématique envisagée, préférant à un examen systématique des questions soulevées ⁶ une réflexion sur certains aspects susceptibles de faire débat. Les occasions d'offrir à cette réforme une étude plus substantielle ne manqueront sans doute pas, avec l'entrée en vigueur de toutes les dispositions concernées.

1. Le législateur

5. Si l'incidence de la réforme sur les rôles joués par les acteurs institutionnels sera, pour la plupart d'entre eux, examinée à la faveur d'un regard prospectif, le

⁴ Par les ressources qu'elle offre à l'approche de la qualification de la relation de travail.

⁵ Bien qu'elles n'aient pas été ignorées par le législateur, les questions liées aux effets d'éventuelles requalifications des relations de travail ne sont pas abordées dans le cadre de cette contribution.

Lors de la rédaction de la présente contribution, les dispositions relatives à la nature des relations de travail adoptées dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2006 ont donné lieu à la publication de deux études, que le lecteur consultera avantageusement : Chr. LHOSTE, « La loi relative à la nature des relations de travail vers une plus grande sécurité juridique dans l'exercice d'une activité professionnelle », *Or.*, 2007, pp. 9 et s. ; W. VAN EECKHOUTTE et G. DE MAESENEIRE, « Arbeidsrelatieswet. Het bepalen van de rechtsaard van arbeidsrelaties », *NJW.*, 2007, p. 98.

titre XIII de la loi-programme gagne à être lu en tant qu'il révèle une modification de la conception que se fait le législateur de son rôle dans la qualification de la relation de travail, d'une part, et de l'aptitude de la loi à appréhender, seule, la réalité complexe des relations de travail, d'autre part. À cet égard, il paraît utile d'analyser, dans un premier temps, la portée des dispositions relatives à la qualification de la relation de travail au regard des objectifs annoncés par le législateur. Ensuite, il s'agira d'avoir égard à l'institution de la Commission de règlement de la relation de travail, dont le caractère apparemment bicéphale et la double fonction témoignent du rôle important que le législateur entend faire jouer à ce nouvel acteur, dans un contexte où la loi ne peut, dans la généralité de ses termes, prétendre régir avec un degré suffisant de précision et de certitude l'ensemble des situations auxquelles elle doit s'appliquer ⁷.

1.1. Le rôle du législateur dans la qualification de la relation de travail

1.1.1. Un objectif ambitieux

6. L'intervention du législateur, au travers des dispositions pertinentes de la loi-programme du 27 décembre 2006, s'apprécie avant tout au regard du contexte dans lequel elle s'inscrit, de l'objectif qui lui est assigné et des moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif.

7. *Le contexte.* Relayant les échos qui, de longue date, résonnent de la pratique administrative, de la jurisprudence et de la doctrine, le législateur (ou, plus exactement, le gouvernement, à qui revient principalement l'initiative de la réforme) dresse un état des lieux de la qualification des relations de travail, duquel il ressort que celle-ci est entourée – dans un certain nombre de situations – d'une incertitude touchant principalement la reconnaissance d'un lien de subordination entre les parties à la relation de travail. De l'existence d'un tel lien, dépendent la qualification de la relation de travail au regard de la législation relative aux contrats de travail ⁸ et l'assujettissement des personnes concernées à l'un ou l'autre régime de sécurité sociale. Les incertitudes qui entourent la reconnaissance d'un lien de subordination produisent donc des effets dont le rayonnement dépasse largement le cercle des parties à la relation de travail et peut affecter tant le paysage économique que la stabilité des régimes de sécurité sociale concernés.

8. *L'objectif.* L'incertitude éveille naturellement un besoin de sécurité, qu'éprouvent tant les parties à la relation de travail que les acteurs des différents systèmes

Cf. *infra*, n° 20, *in fine*, et 31.

Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

de sécurité sociale susceptibles d'être concernés par la qualification de cette relation.

C'est précisément l'idéal de sécurité juridique que les auteurs du projet de loi-programme entendaient servir au travers de la réforme engagée. L'exposé des motifs n'autorise pas de doute à cet égard⁹.

9. *Les moyens.* Si l'objectif de sécurité commande d'inscrire les notions floues et fluides d'« autorité » et de « lien de subordination » dans un cadre apte à offrir un repère suffisant, il ne peut toutefois remettre en cause ni les principes fondamentaux du droit commun des obligations conventionnelles, duquel procède toute relation contractuelle d'activités professionnelles¹⁰, ni les pouvoirs reconnus au juge du contentieux des relations contractuelles dans l'interprétation de la volonté des parties. Par ailleurs, la réforme du régime de qualification de la relation de travail ne doit pas conduire à perturber le climat de sécurité juridique qui règne dans les secteurs professionnels éloignés des incertitudes à l'origine de cette réforme¹¹. Enfin, toute tentative d'encadrement de la qualification des relations de travail ne peut faire perdre de vue le caractère nécessairement évolutif de celles-ci.

10. Le respect de ces préoccupations explique les choix posés par le législateur pour la réalisation de l'objectif précédemment rappelé; ils se traduisent essentiellement dans la primauté du critère de la qualification donnée par les parties¹², dans la définition de critères (tant généraux que spécifiques) permettant aux autorités concernées de continuer à exercer un pouvoir d'appréciation¹³ dans leur application et, enfin, dans la définition du rôle de nouvel acteur que représente la Commission de règlement de la relation de travail.

9 Projet de loi-programme (I) du 27 décembre 2006, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., session ordinaire 2006-2007, n° 2773/001, pp. 202-203.

10 Que cette relation reçoive, ou non, la qualification de contrat de travail, au sens de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

11 Projet de loi-programme (I) du 27 décembre 2006, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., session ordinaire 2006-2007, n° 2773/001, p. 205.

12 Dans la mesure où la volonté exprimée n'est pas contredite par la volonté réelle apparaissant au travers de l'exécution du contrat.

13 De manière générale, une observation s'impose, à laquelle il conviendra d'avoir égard au travers de cette contribution: l'idée que certaines autorités (administratives, particulièrement) puissent exercer un pouvoir d'appréciation dans la qualification de la relation de travail n'est pas éloignée de celle suivant laquelle elles exerceraient, en l'espèce, une compétence et un pouvoir discrétionnaires. Ces conceptions tranchent néanmoins avec les enseignements traditionnels, aux termes desquels le contentieux des droits et obligations en matière de sécurité sociale porte sur des droits subjectifs (ce qui lui confère une dimension de pleine juridiction), l'intervention préalable de l'autorité administrative concernée (les organismes de sécurité sociale, par exemple) se concevant exclusivement dans les limites de l'exercice d'une compétence liée (cf., à ce propos, le rappel de ces enseignements par J.-Fr. NEVEN, dans le présent ouvrage). En dépit (et au-delà) de l'autorité incontestée qui s'attache à cet enseignement, force nous est de relever que le cheminement conduisant à une décision sur l'assujettissement à un régime de

1.1.2. Une portée limitée

11. Si le principe de sécurité juridique requiert que la personne qui s'apprête à poser un acte ou à adopter un comportement puisse en évaluer – avec un degré de certitude suffisant – les effets juridiques, force nous est de constater que la réforme examinée en l'espèce ne garantit que très partiellement le respect de ce principe. Quelques éléments fondent cette appréciation.

12. *Sécurité juridique et qualification préalablement donnée par les parties.* Ainsi, seule l'hypothèse de saisine de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, préalable à la conclusion du contrat, permettra à la partie qui s'apprête à sceller une relation de travail contractuelle de le faire en connaissance de cause. Dans les autres cas, la section administrative rendra une décision susceptible de contrarier la qualification préalablement retenue et n'excluant d'ailleurs pas toujours un examen ultérieur (et, partant, une nouvelle qualification) par les organismes de sécurité sociale et/ou les juridictions du travail. Ici encore, le risque de bouleverser les anticipations des parties ne peut être ignoré et subsiste en dépit de la réforme.

13. *Fonction des critères et incidence de leur mise en œuvre.* Le même constat d'une portée limitée de l'intervention du législateur au regard de l'objectif de sécurité juridique est inspiré par une brève analyse des critères tant généraux que spécifiques. Ceux-ci ne sont pas définis de manière telle que leur vérification conduise automatiquement à l'une ou l'autre qualification. Les auteurs de la réforme ont précisément entendu exclure un système fondé sur le jeu de présomptions. À cette approche, ils ont préféré la définition de repères auxquels les autorités concernées (tant l'administration que les juridictions du travail) doivent avoir égard, sans toutefois qu'ils leur dictent immédiatement le sens de la qualification, lorsqu'elles apprécient une relation de travail en vue de la qualifier. Ainsi, par exemple, l'autorité qui doit prendre en considération la liberté d'organisation du temps de travail appréciera discrétionnairement si les éléments de fait portés à sa connaissance témoignent d'un degré de

sécurité sociale traverse des parcelles – même exiguës – d'appréciation discrétionnaire, qui ne peuvent être ignorées. Ainsi en est-il, par exemple, lorsque l'autorité administrative concernée doit, constatant certains éléments de fait portés à sa connaissance, déterminer s'ils suffisent à établir ou dénier l'existence d'un lien de subordination. Ignorer totalement le pouvoir, même limité, d'appréciation, qui trouve ainsi à s'exercer dans la qualification des situations de fait soumises aux autorités concernées, reviendrait – nous semble-t-il – à occulter une part du processus décisionnel d'assujettissement à un régime de sécurité sociale. Pour cette raison, il nous paraît approprié – à tout le moins dans le cadre de la présente contribution – de tenir pour admise la part d'appréciation discrétionnaire qui revient aux autorités administratives dans le cadre d'une phase administrative d'assujettissement, en tant qu'elle porte sur la qualification des faits au regard de la notion de lien de subordination. Renoncer à une telle approche se traduirait par une rupture totale avec le constat sous-jacent à la réforme, suivant lequel il y a précisément lieu de baliser l'appréciation de l'existence d'un lien de subordination.

liberté conditionnant la qualification dans un sens déterminé. Cette façon de procéder, par critères à vocation « méthodologique », confère certes au système reposant sur l'utilisation de critères généraux la souplesse élémentaire qu'impose le réalisme. En laissant intact – à tout le moins dans une large mesure – le pouvoir d'appréciation reconnu à l'administration et au juge, les dispositions légales récemment adoptées n'écartent cependant pas le risque d'un désaveu de la qualification retenue par les parties et ne dissipent pas les incertitudes qui entourent cet exercice de qualification. Une sécurité juridique suffisante risque donc de ne pas être assurée dans certains cas.

14. *Homogénéité insuffisante entre critères généraux et spécifiques.* Si l'on se réfère à la volonté du législateur¹⁴, les critères spécifiques arrêtés en vertu de l'article 334, § 1^{er}, de la loi-programme permettent d'affiner, pour un secteur ou une profession déterminés, les critères généraux que définit l'article 333, § 1^{er}, de cette même loi-programme. En d'autres termes, les premiers constitueraient des espèces du genre que révèlent les seconds, ce qui suppose une homogénéité entre les deux jeux de critères applicables, le cas échéant, à une situation déterminée. Cette homogénéité n'apparaît toutefois pas à lecture de la loi, et ce, pour deux raisons. *Primo*, là où les critères généraux¹⁵ guident l'appréciation de la présence (ou de l'absence) d'un lien d'autorité, les critères spécifiques pourraient fort bien être inspirés par d'autres ordres de considérations¹⁶, ainsi qu'en témoignent les exemples cités à l'article 334, § 3, et ce, en dépit de l'interdiction de s'éloigner de la référence au lien d'autorité, que prescrit l'article 334, § 2; l'articulation entre les dispositions contenues aux articles 333, § 1^{er}, et 334, § 2, d'une part, et 334, § 3, d'autre part, pourrait fort bien susciter certaines difficultés. *Secundo*, si les critères généraux offrent aux autorités concernées des repères pour la qualification d'une situation déterminée, sans toutefois imposer le sens de cette qualification, les critères spécifiques pourraient fort bien – si l'on en juge par l'énumération exemplative de l'article 334, § 3, de la loi-programme – correspondre à des éléments dont la seule vérification influe directement sur le sens d'une qualification¹⁷; de ce point de vue, les vocations respectives des critères généraux et spécifiques, et les effets produits par leur vérification pourraient différer sensiblement, dans une mesure que le législateur ne semble pas, à première vue, avoir évaluée.

14 Telle que la révèlent notamment les deux premiers paragraphes de l'article 334 de la loi-programme.

15 À tout le moins, les trois derniers qu'identifie l'article 333, § 1^{er}, de la loi-programme.

16 Socio-économiques ou juridiques.

17 Cf., à ce propos, *infra*, n° 44, *in fine*.

1.1.3. La portée réelle

15. Sévère à première vue, cette appréciation de la portée de la réforme au regard de l'objectif annoncé doit évidemment être relativisée. Si les dispositions relatives à la qualification de la relation de travail ne garantissent la sécurité juridique que très partiellement, on ne peut nier qu'elles servent utilement cet idéal, en encadrant plus strictement les interventions des organismes de sécurité sociale et des juridictions. Si les uns et les autres gardent un important pouvoir d'appréciation que leur ménage le jeu des critères (généraux et, le cas échéant, spécifiques) n'offrant qu'une valeur de repères, ces repères influencent la lecture donnée par les autorités concernées des relations de travail qu'elles sont appelées à qualifier. Contraintes d'appliquer ces critères et de rendre compte – par le biais d'une motivation appropriée de leur décision sur la qualification – de la manière dont elles en ont fait usage, les autorités voient nécessairement leur analyse balisée par ces repères qu'elles ne peuvent désormais plus ignorer. Le risque de fonder une qualification sur un mode d'approche qui surprendrait les parties à la relation de travail au regard de leurs anticipations paraît donc largement atténué par la manière dont l'exercice du pouvoir de qualification est encadré.

1.2. La création de la Commission de règlement de la relation de travail

16. Le fonctionnement du système de qualification de la relation de travail mis en place par la loi-programme repose, pour une part non négligeable, sur l'intervention de ce nouvel acteur qu'est la Commission de règlement de la relation de travail. La place qu'occupe cette instance dans le titre XIII de la loi-programme témoigne, à tout le moins, de l'importance que le législateur a entendu lui reconnaître.

Le profil de cette commission et les fonctions qu'elle est appelée à exercer inspirent quelques développements. La pertinence et l'utilité de ceux-ci seront éventuellement remises en cause, à tout le moins partiellement, au vu des modalités de fonctionnement de la Commission, telles que le Roi les aura définies, conformément à l'habilitation que lui donne à cette fin l'article 329, § 6, de la loi-programme. L'adoption d'un arrêté royal pris sur cette base conditionne d'ailleurs, dans une large mesure, la mise en œuvre effective de la réforme initiée au travers de la loi-programme¹⁸.

18 Ce qui n'exclut cependant pas que la méthode « indiciaire » par critères, définie par cette même loi-programme, soit mise en œuvre indépendamment de l'installation des instances de la Commission de règlement de la relation de travail, comme en témoigne l'arrêt (inédit) rendu par la Cour du travail d'Anvers, le 9 mars 2007, en l'affaire référencée A.R. n° 2050372.

1.2.1. Approche générale : une instance « bicéphale » ?

17. Les termes de la disposition du premier paragraphe de l'article 329 de la loi-programme révèlent la création d'une instance unique agissant à l'intervention de deux sections, dont les fonctions diffèrent sensiblement. L'institution de cette commission correspondrait en quelque sorte à un modèle « bicéphale » rappelant notamment, dans le paysage institutionnel belge, le profil du Conseil d'État.

18. La lecture de cette disposition ne doit cependant pas induire en erreur et faire illusion. Outre l'important écart entre les fonctions respectives des deux sections, les modalités de composition des chambres relevant de chacune de ces sections, qui diffèrent sensiblement, incitent à douter de l'unicité de cette commission. Ce doute est renforcé si l'on a égard à la volonté du législateur – non traduite, cependant, dans l'une des dispositions de la loi-programme – d'exclure toute possibilité de cumul de fonctions dans les deux sections de la Commission¹⁹. Il convient donc de se demander si l'adoption et l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la loi-programme auront pour effet d'instituer une commission révélant une identité propre ou si elles contribueront, sans plus, à réunir sous la bannière d'une appellation générique des instances que seules rapprochent une vocation commune à contribuer à la mise en œuvre d'un même système légal de qualification de la relation de travail, d'une part, et une certaine proximité avec des modes contemporains d'élaboration et d'application de la norme²⁰.

1.2.2. La section normative

19. Il ressort des articles 330 et 336 de la loi-programme que la section normative a une fonction consultative se traduisant essentiellement dans l'élaboration et la diffusion, à l'intention de diverses autorités ou institutions, de rapports et avis relatifs, de manière générale, aux questions spécifiques que peut susciter la mise en œuvre du nouveau système légal de qualification de la relation de travail dans certains secteurs ou professions.

20. Vouée à s'exercer en diverses circonstances que vise l'article 330 de la loi-programme, cette compétence d'avis est particulièrement remarquable dans le cadre de la procédure d'élaboration des arrêtés royaux établissant les listes de critères spécifiques²¹. Le formalisme lié à l'adoption des avis rendus au titre de l'article 336 de la loi-programme et la délimitation des effets qu'ils peuvent produire selon les cas témoignent de l'importance du rôle que cette section

normative est appelée à jouer dans l'adoption de règlements dont la vocation à adhérer aux particularités d'un secteur ou d'une profession commande de les faire reposer sur une étude suffisamment documentée des réalités socio-économiques en jeu. Cette exigence et le degré élevé de spécialité des règlements à adopter expliquent que la composition de la chambre de la section normative de la Commission de règlement de la relation de travail reflète le souci d'associer à la procédure d'élaboration des acteurs susceptibles de donner l'écho de sensibilités différentes (parité de représentation des administrations ou organismes actifs dans le fonctionnement des régimes de sécurité sociale pour travailleurs indépendants ou salariés) et des experts étrangers à ces administrations et organismes, mais dont l'expérience utile est bien établie²². Plus généralement, un tel souci d'ouverture de la procédure d'élaboration d'une norme se laisse percevoir dans des domaines où une importante connotation technique laisse parfois démunis les seuls intervenants politiques, au point que ceux-ci associent aux processus décisionnels dont ils ont la charge des acteurs « extérieurs » à leurs sphères de décisions²³. Pareille ouverture témoigne des limites que le législateur reconnaît à son intervention.

1.2.3. La section administrative

21. Des décisions relatives à la qualification d'une relation de travail déterminée peuvent être prises par les chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, saisies dans les conditions que détermine l'article 338, §§ 2 et 3, de la loi-programme. Ces chambres, dont le nombre et le ressort de compétence n'ont pas été précisés par la loi-programme, peuvent être qualifiées d'autorités administratives. La description de leur profil appelle quelques développements.

22. *Les chambres de la section administrative – Sources d'inspiration.* L'institution des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail rappelle, de toute évidence, le système de *niling* fiscal conçu par l'article 20 de la loi du 24 décembre 2002 modifiant le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus et instituant un système de décision anticipée en matière fiscale²⁴. Deux traits distinguent cependant l'intervention

19 Exposé des motifs, p. 210.

20 Cf. *infra*, n° 20, *in fine*, et 31.

21 Loi-programme, art. 336.

22 Loi-programme, art. 329, § 2, dernier alinéa.

23 D. DE ROY, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit belge », *Rapports belges au congrès de l'Académie internationale de droit comparé à Utrecht, Bruxelles, 2006*, pp. 717-718 (et réf. citées).

24 M.B., 31 décembre 2002. Aux termes de cette disposition, « Le Service public fédéral Finances se prononce par voie de décision anticipée sur toute demande relative à l'application des lois d'impôts qui relèvent de ses compétences ou dont il assure le service de la perception et du recouvrement. Par décision anticipée, il y a lieu d'entendre l'acte juridique par lequel le Service public fédéral Finances détermine conformément aux dispositions en vigueur comment la loi s'appliquera à une situation ou à

de cette commission de celle des chambres de la section administrative. D'une part, la procédure de *ruling* fiscal est interne au Service public fédéral Finances, là où les chambres de la section administrative se caractérisent par une certaine distance²⁵ à l'égard des organismes de sécurité sociale appelés à statuer sur un assujettissement. D'autre part, la décision anticipée, prise au titre de l'article 20 de la loi du 24 décembre 2002, est nécessairement préalable à la réalisation de l'opération à propos de laquelle elle a été sollicitée; ce caractère préalable contribue à assurer la sécurité juridique²⁶.

23. Un autre modèle susceptible d'avoir inspiré l'institution des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail est celui qu'offre la Commission des artistes, instituée par l'article 172, § 1^{er}, de la loi-programme du 24 décembre 2002 et appelée notamment à donner des avis sur l'adéquation avec la réalité économique de l'affiliation d'un artiste au régime d'assurance sociale des travailleurs indépendants. Les effets des avis rendus par cette commission ne se laissent toutefois pas cerner avec précision; ainsi, leur caractère obligatoire à l'égard des institutions de sécurité sociale ne s'impose pas avec la force de l'évidence²⁷.

24. *Les chambres de la section administrative – Reconnaissance de la qualité d'autorité administrative.* Le pouvoir de prendre des décisions contraignantes à l'égard de personnes qui n'y ont pas nécessairement consenti²⁸ incite à reconnaître à chaque chambre de la section administrative la qualité d'«autorité administrative», au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (L.C.C.E.), tel qu'interprété à la faveur d'importants enseignements jurisprudentiels et doctrinaux.

25. À la suite de la section de législation du Conseil d'État, il y a bien lieu de voir dans ces chambres de la section administrative des organes d'admini-

une opération particulières qui n'a pas encore produit d'effets sur le plan fiscal. La décision anticipée ne peut emporter exemption ou modération d'impôt».

Sur cette procédure de *ruling* fiscal, dont la législation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2002 donnait déjà une illustration, cf. X. PARENT, «L'application de la loi fiscale – Les accords en droit fiscal: transactions, accords individuels et *ruling*», *Act. Dr.*, 1993, pp. 366-379.

25 Dont témoigne notamment la parité de représentation des administrations et organismes relevant des systèmes de sécurité sociale pour travailleurs salariés et indépendants.

26 Sur ce que, dans le système de *ruling* social mis en place par la loi-programme du 27 décembre 2006, l'idéal de sécurité juridique ne sera vraiment rencontré que dans les seuls cas où la décision de la chambre de la section administrative est préalable à l'établissement de la relation de travail, cf. *supra*, n° 12.

27 En ce qui concerne cette Commission des artistes, cf. notamment M. WESTRADE et X. Vlieghe, «Extension et présomption du lien de subordination», *Le lien de subordination. Actes du colloque organisé le 19 mars 2004 par l'Ordre des Avocats du Barreau de Tournai et le Jeune Barreau de Tournai*, Bruxelles, Kluwer, 2004, pp. 106-107.

28 À savoir notamment les organismes de sécurité sociale, dont les décisions.

stration active, et non des juridictions administratives²⁹. Cette conclusion s'impose si l'on a égard au fait que l'intervention d'une chambre de la section administrative, dans les hypothèses de saisine définies par la loi-programme, n représente que le démembrement d'un processus décisionnel jadis entièrement abandonné à la maîtrise des organismes de sécurité sociale³⁰. La circonstance que les organismes de sécurité sociale aient été (et soient encore, dans une certaine mesure) amenés à qualifier la relation de travail dans la phase administrative de l'assujettissement n'a jamais eu pour effet de considérer qu'ils étaient des juridictions administratives. Il n'y a pas lieu de soumettre la situation de ces chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail à une lecture différente.

26. *Reconnaissance de la qualité d'autorité administrative – Conséquences.* Admettre qu'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail affiche les traits de l'autorité administrative au sens de l'article 14 L.C.C.E. conduit à attacher à cette qualité certains effets.

27. Avant tout, la qualité d'autorité administrative inscrit l'action de l'entité concernée dans un cadre que trace la notion de «légalité», en tant que système celui-ci, d'une part, définit les règles suivant lesquelles l'administration doit agir et, d'autre part, offre au juge un référentiel de contrôle de l'action administrative. À ce titre, la chambre de la section administrative est soumise au respect des principes généraux du droit administratif, au nombre desquels figurent les principes généraux de bonne administration, qui imposent notamment à une administration de prendre une décision avec soin.

28. Par ailleurs, la qualification d'autorité administrative soumet l'entité à laquelle elle est reconnue à certaines législations dont le champ d'application *ratio personae* est précisément délimité par la référence à cette notion. Tel est notamment le cas des législations relatives à la publicité de l'administration³¹ ou à la motivation formelle des actes administratifs. S'agissant précisément des formalités qu'impose aux autorités administratives la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il y a lieu de noter l'impo-

29 Projet de loi-programme (I) du 27 décembre 2006, Avis du Conseil d'État n° 41.521/1 (IV), *Doc. parl.*, C. repr., session ordinaire 2006-2007, n° 2773/001, note 12. Avis n° 41.521/1 du 9 novembre 2006, p. 4, note 12.

30 Sur ce que le processus amenant un organisme de sécurité sociale à statuer sur un assujettissement révèle un séquençage en deux phases, conduisant, la première, à qualifier la relation de travail et, seconde, à la décision sur l'assujettissement, cf. D. DE ROY, «La jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives: revirement ou affinement?», obs. sc. Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 642 et s., spéc. n° 16.

31 Sur l'incidence de l'application de cette législation aux chambres de la section administrative, cf. contribution de J.-Fr. NEVEN dans le présent ouvrage.

tance des obligations en lesquelles elles se traduisent dans le chef des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail : dès lors que la décision d'une chambre peut être privée d'effet à l'égard d'un organisme de sécurité sociale lorsque les éléments de fait qui la fondaient ont évolué ou lorsque les informations communiquées par les parties sont démenties, au point de contraindre à une disqualification de la relation de travail, il importe que l'organisme de sécurité sociale dispose d'une décision de la chambre soigneusement motivée, lui permettant d'apprécier avec certitude les effets qu'il doit lui reconnaître (ou, au contraire, lui dénier). À l'instar d'autres situations rencontrées dans la pratique du contentieux administratif³², l'exigence de motivation formelle dépasse la simple existence d'une telle motivation, pour toucher la qualité de celle-ci. L'intensité du contrôle juridictionnel exercé au regard de la loi du 29 juillet 1991 se trouve accrue dans cette mesure.

29. Enfin, la qualité d'autorité administrative soumet chaque chambre de la section administrative aux différents modes de contrôle juridictionnel dont les actes de ces autorités peuvent faire l'objet. Outre les voies de recours tracées par la loi-programme, par les dispositions qui confèrent compétence aux juridictions du travail pour le contentieux de l'assujettissement et par le droit commun de la responsabilité quasi délictuelle, le praticien se montrera particulièrement attentif à l'angle de contrôle qu'offre l'article 159 de la Constitution, aux termes duquel « les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois »³³.

30. *Une autorité administrative indépendante ?* Les métamorphoses récentes de notre paysage administratif conduisent notamment à relever que l'application de certaines législations – particulièrement dans les secteurs soumis aux régulations économiques – repose sur la création et le fonctionnement d'instances qui, certes, révèlent la qualité d'autorité administrative, mais n'en affichent pas moins des caractéristiques d'indépendance à l'égard des autorités politiques ou des acteurs fréquentant les lieux dans lesquels ces législations trouvent à s'appliquer. C'est ainsi qu'est apparue, depuis quelque temps, la figure de l'autorité administrative indépendante³⁴.

32. Telles les exigences liées à la qualité de la motivation de l'urgence justifiant le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'État, préalable à l'adoption d'un arrêté réglementaire.

33. Sur les ressources de contrôle qu'offre l'article 159 de la Constitution dans le contentieux des décisions d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, cf. la contribution de J.-Fr. NEVEN dans le présent ouvrage.

34. D. DE ROY, « Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en droit belge », *op. cit.*, pp. 711-747, spéc. pp. 720-725.

31. S'il n'est pas fréquent de faire relever de cette catégorie des autorités administratives indépendantes les instances actives dans le secteur de la sécurité sociale, la création des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail rappelle, dans une certaine mesure, modèle d'indépendance : là où l'application des législations relatives à la sécurité sociale des travailleurs salariés ou indépendants conduit potentiellement organismes chargés d'assurer le financement des régimes concernés à s'opposer des qualifications susceptibles de conditionner – fût-ce simplement sur base d'une approche microscopique – le fonctionnement de ces systèmes, création d'une instance au sein de laquelle est assurée – à la faveur d'une par-garantie par la loi-programme³⁵ – la représentation des sensibilités concernées permet de confier la démarche de qualification à une entité, dont l'indépendance ainsi entendue entretient une légitimité propice à la sécurité juridique.

2. Le Roi

32. Le soin dont fait preuve le législateur dans la définition des modalités de saisine et d'intervention de la section normative de la Commission de règlement de la relation de travail, ainsi que dans la délimitation des effets des rendus par cette instance en vertu de l'article 336, § 1^{er}, de la loi-programme, peut faire perdre de vue que l'adoption de règles portant définition de critères spécifiques de qualification de la relation de travail a été confiée au Roi, qui seul, confère force obligatoire aux critères définis grâce à l'intervention de ladite section normative. En d'autres termes, le caractère obligatoire de ces critères est intrinsèquement lié au cadre réglementaire duquel ils procèdent. Sans pouvoir décrire et analyser ici les différentes modalités d'adoption d'arrêtés royaux conférant force obligatoire aux listes de critères spécifiques, on se bornera à formuler brièvement trois observations qui inspirent précisément le caractère réglementaire de ces listes.

33. Si minutieusement réglée qu'elle puisse apparaître au travers des dispositions pertinentes de la loi-programme, la procédure d'adoption des arrêtés royaux conférant force obligatoire aux listes de critères spécifiques ne peut être conçue sans avoir égard aux formalités au respect desquelles est subordonnée l'adoption d'arrêtés réglementaires. Au nombre de ces formalités, peut notamment figurer la collecte d'avis préalables : outre les avis que commandent, le cas échéant, certaines législations relatives à des secteurs ou professio-

35. W. VAN EECKHOUTTE et G. DE MAESENEIRE, *op. cit.*, p. 113.

36. Un aperçu synthétique de cette procédure d'adoption des critères spécifiques est proposé par Chr. Lhéritier (*op. cit.*, p. 13).

déterminés, on songera évidemment à la consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État. À cet égard, on observera que la sollicitation de l'avis du Conseil d'État doit intervenir en ayant égard au délai de quatre mois assigné, dans certaines hypothèses³⁷, à l'adoption de l'arrêté royal; il paraît douteux que le gouvernement puisse, en raison de la perspective imminente d'expiration de ce délai, se prévaloir d'une situation d'urgence rendant impossible la consultation de la section de législation du Conseil d'État, s'il a négligé de traiter avec la célérité requise les listes de critères spécifiques établies par la section normative de la Commission de règlement de la relation de travail à une majorité égale ou supérieure à 60%³⁸.

34. Le caractère réglementaire des listes de critères spécifiques soumet celles-ci aux contrôles juridictionnels organisés suivant les modes bien connus du contentieux administratif. Les arrêtés royaux conférant force obligatoire à ces listes peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'État. Par ailleurs, la légalité de ces arrêtés royaux peut être débattue par la voie incidente qu'offre l'article 159 de la Constitution, au travers du jeu d'une exception d'illégalité. On relèvera que s'il doit être saisi de recours en annulation dirigés contre des arrêtés royaux, le Conseil d'État sera amené à développer une jurisprudence dans un domaine où celle-ci est, depuis de nombreuses années, l'apanage des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, et singulièrement des juridictions du travail³⁹.

35. Enfin, les nombreuses ressources qu'offre aujourd'hui le contrôle de légalité des actes administratifs⁴⁰ autorisent à contester celle-ci par différents biais: illégalité quant à la compétence de l'auteur de l'acte⁴¹, quant au respect des formalités préalables⁴², quant à l'objet, quant aux motifs... Ainsi, n'est-il pas exclu que soit censuré l'arrêté royal, en tant qu'il confère force obligatoire à

37 Loi-programme, art. 337, al. 2.

38 Loi-programme, art. 337, al. 2.

39 En ce sens, le Conseil d'État pourrait bien faire figure de « nouvel » acteur sur la scène de la qualification juridique de la relation de travail. Les circonstances dans lesquelles la section d'administration du Conseil d'État sera éventuellement appelée à jouer un rôle ne diffèrent toutefois pas sensiblement de celles dans lesquelles elle intervient à l'égard de tout acte administratif dont elle est invitée à censurer la légalité au titre de la compétence que lui confère l'article 14 L.C.C.E. Pour cette raison, l'examen du rôle joué, le cas échéant, par la section d'administration du Conseil d'État ne fera pas l'objet de plus amples développements dans le cadre de la présente contribution.

40 Et ce, quelle que soit la voie dans laquelle celui-ci est engagé (recours direct en annulation, exception d'illégalité ou action en réparation du dommage causé par une faute quasi délictuelle).

41 Ainsi, par exemple, le Roi pourrait-il être considéré comme étant sans compétence pour adopter, dans les cas visés à l'article 337, al. 2, de la loi-programme, l'arrêté royal après l'expiration du délai de quatre mois prenant cours avec l'adoption de la liste par la section normative?

42 Cf. notamment ce qui est dit de la consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État (*supra*, n° 33).

un critère étranger à (ou dénué de toute pertinence à l'égard de) la présence ou l'absence d'un lien d'autorité⁴³; cette probabilité est d'autant plus évidente qu'elle est entretenue par l'articulation délicate et incertaine avec l'admissibilité d'éléments d'ordres socio-économique et juridique dont la proximité avec le lien d'autorité ne s'impose pas de toute évidence⁴⁴.

3. Les chambres administratives de la Commission de règlement de la relation de travail

36. Saisie suivant l'un des modes visés à l'article 338, § 2, de la loi-programme une chambre administrative, dont aucune des circonstances précisées à l'article 338, § 3, n'exclut la compétence, est invitée à qualifier la relation de travail, à la faveur d'une appréciation des éléments de fait portés à sa connaissance. Inhérent à la qualification⁴⁵, le pouvoir d'appréciation de ladite chambre sera conditionné par les normes et sources d'inspiration auxquelles la chambre administrative est tenue d'avoir égard.

3.1. Les critères généraux

37. Tant les dispositions issues de la réforme que les conceptions sous-jacentes à leur adoption dictent l'approche à laquelle la chambre administrative saisie doit soumettre la qualification d'une situation déterminée. Cette approche sera considérée différemment, selon que les parties ont, ou non, qualifié leur relation de travail⁴⁶.

3.1.1. Les parties ont qualifié la relation de travail

38. L'importance accordée à la volonté « exprimée » par les parties commandant à la chambre administrative de rechercher avant tout des éléments témoins de cette expression de volonté. Une fois identifiée, cette volonté « exprimée » est alors confrontée à tout élément pertinent au regard des autres critères définis à l'article 333, § 1^{er}, dont il s'imposera à la chambre administrative d

43 Loi-programme, art. 334, § 2.

44 Ainsi qu'en témoignent les exemples cités à l'article 334, § 3, de la loi-programme (cf. *infra*, note 49).

45 Cf. *supra*, note 13.

46 Nous partageons évidemment, dans une large mesure l'opinion défendue par W. van Eeckhoutte et G. E. Maeseneire, suivant laquelle il n'y a pas de raison de différencier la qualification selon que les parties ont ou non, préalablement qualifié leur relation de travail (*op. cit.*, p.107). Les contextes respectifs dans lesquels s'inscrivent ces deux hypothèses commandent néanmoins de les distinguer soigneusement, dès lors qu'en l'absence de qualification préalablement exprimée, le premier des critères généraux ne se pas retenu comme point de départ de l'analyse portée par la chambre de la section administrative.

vérifier qu'il ne se révèle pas incompatible avec la qualification annoncée par les parties.

39. Ainsi qu'il a été exposé précédemment⁴⁷, la valeur essentiellement méthodologique des critères généraux n'affecte pas le pouvoir d'appréciation reconnu à la chambre administrative : celle-ci apprécie si les caractéristiques révélées par la conduite de la relation de travail suffisent, au nom d'un (ou de plusieurs) des trois derniers critères visés à l'article 333, § 1^{er}, à contredire la qualification revendiquée par les parties⁴⁸. En d'autres termes, elle évalue, à la faveur de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire⁴⁹, la mesure dans laquelle un (ou plusieurs) élément(s) révélé(s) par le cas d'espèce condui(sen)t à disqualifier la relation établie entre les parties.

40. L'importante marge d'appréciation que réserve le système fondé sur l'article 333 de la loi-programme n'autorise toutefois pas la chambre administrative à désavouer la qualification retenue par les parties, sur la base d'éléments de fait pertinents au regard de critères étrangers à ceux que vise l'article 333, § 1^{er}. Ainsi, en l'absence de listes de critères spécifiques, établies conformément aux articles 334 à 337 de la loi-programme et applicables au cas d'espèce, la chambre compétente ne pourra s'autoriser d'un des éléments visés à l'article 334, § 3⁵⁰, à moins qu'il ne puisse être considéré comme susceptible d'être apparenté à l'un des critères généraux définis à l'article 333, § 1^{er}⁵¹.

3.1.2. Les parties n'ont pas qualifié leur relation de travail

41. Surprenante à première vue, l'hypothèse d'une absence de qualification de la relation de travail par les parties ne peut être exclue ; elle fonde d'ailleurs un des modes de saisine des chambres administratives⁵².

47 Cf. *supra*, n° 13.

48 Sur les questions que suscite la pondération des critères, cf. W. VAN ECKHOUTTE et G. DE MAESENEIRE, *op. cit.*, pp. 108-109.

49 Au sens précisé *supra*, note 13.

50 À savoir : la responsabilité et le pouvoir de décision sur les moyens financiers afin de maintenir la rentabilité de l'entreprise ; la garantie de paiement périodique d'une rémunération ; l'investissement personnel et substantiel dans l'entreprise avec du capital propre et la participation personnelle et substantielle dans les gains et les pertes de l'entreprise ; la possibilité d'engager du personnel ou de se faire remplacer ; se présenter comme une entreprise à l'égard du cocontractant et des tiers ; travailler dans ses propres locaux et/ou avec du matériel propre.

51 À titre d'exemple, l'accomplissement du travail dans des locaux du travailleur ou avec son matériel propre (art. 334, § 3, *in fine*) peut apparaître comme relevant du critère général de la liberté d'organisation du travail, tandis que la garantie de paiement périodique paraît étrangère aux trois derniers critères définis à l'article 331, § 1^{er}.

52 Pour rappel, en vertu de l'article 338, § 2, al. 3, de la loi-programme, les décisions des chambres administratives « peuvent (...) être rendues à l'initiative de toute partie qui envisage d'avoir une relation de travail avec une autre partie dont le statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant est

42. En l'absence de qualification annoncée, la référence à la volonté « exprimée » ne joue évidemment pas : il ne s'agit pas, pour la chambre saisie, de valider ou contredire une qualification, en l'absence ou sur la base d'éléments incompatibles avec la volonté exprimée par les parties ; mais bien de retenir une qualification à la faveur de sa seule appréciation. Si large soit-elle, celle-ci est cependant conditionnée par le cadre que trace la loi-programme, avant tout au travers des critères généraux⁵³ : à l'aide des repères qu'offrent ceux-ci, la chambre déterminera l'effet qu'elle entend attacher, sur le plan de la qualification, aux éléments factuels recueillis. La motivation formelle de la décision prise par la chambre devra rendre compte de cette démarche.

3.2. Les critères spécifiques

43. Dans la mise en œuvre des critères spécifiques arrêtés en vertu de l'article 334 de la loi-programme, la chambre compétente de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail aura évidemment soin de distinguer selon que les parties ont (ou n'ont pas) qualifié la nature de leur relation de travail. Les considérations précédemment émises à propos de l'application des critères généraux⁵⁴ peuvent être utilement transposées à la mise en œuvre des critères spécifiques.

L'application de ces critères spécifiques – là où ceux-ci ont été arrêtés conformément aux procédures déterminées par la loi-programme et sont applicables par l'effet de l'entrée en vigueur des arrêtés royaux qui leur confèrent force obligatoire – appelle essentiellement, au stade actuel des réflexions, deux observations.

44. Si, à l'instar des critères généraux, les critères spécifiques ne constituent que des repères susceptibles d'ordonner l'analyse de la chambre saisie (critères méthodologiques), tout en abandonnant à celle-ci le soin de déterminer – à la faveur de son appréciation discrétionnaire – l'effet qu'elle croit devoir attacher aux éléments de fait recueillis, la démarche de qualification sera comparable à celle qui a été précédemment décrite pour les cas où il n'existe pas de critères spécifiques. La chambre de la section administrative retiendra une qualification sur la base d'éléments de fait qu'elle aura estimés influents au regard des repères offerts par les deux catégories de critères. En revanche, si – comme les dispositions de la loi-programme n'excluent pas de le considérer – les critères spécifi-

incertain, et en fait la demande préalablement et directement à la chambre compétente de la section administrative ».

53 Complétés par des critères spécifiques, si l'activité professionnelle relève du champ d'application d'un arrêté royal pris à cette fin.

54 Cf. *supra*, n° 37-42.

ques sont définis de manière telle que leur application à certains éléments de fait puisse dicter immédiatement⁵⁵ le sens d'une qualification, la seule vérification de tels éléments impose à la chambre d'avoir égard au(x) critère(s) spécifique(s) pertinent(s). La marge d'appréciation qui lui est alors éventuellement ménagée aura exclusivement trait à l'évaluation du poids du (des) critère(s) appliqué(s), dans l'ensemble de la démarche de qualification. Les incertitudes relatives à la valeur des critères spécifiques et à leur articulation avec les critères généraux suscitent de nombreuses questions auxquelles l'état actuel de la réforme initiée et sa mise en œuvre⁵⁶ ne permettent pas d'apporter une réponse utile.

45. Par ailleurs, s'il y a lieu de considérer que l'autorité administrative, à l'instar de toute juridiction contentieuse, est tenue, en vertu de l'article 159 de la Constitution, de ne pas donner effet à un acte administratif illégal⁵⁷, la chambre de la section administrative pourra refuser d'avoir égard à l'arrêté royal conférant force obligatoire à un des critères spécifiques, dès lors que ceux-ci seraient, par exemple, étrangers à l'existence ou l'absence d'un lien de subordination.

4. Les organismes de sécurité sociale : l'O.N.S.S. et l'INASTI⁵⁸

46. Amené à qualifier une relation de travail pour statuer sur l'assujettissement au régime de sécurité sociale au financement duquel il veille, l'organisme compétent peut être lié par une décision antérieure d'une des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail. Il se rencontrera également des situations dans lesquelles sa décision relative à l'assujettissement n'est pas touchée par l'effet d'une intervention préalable de la Commission. Ces deux situations doivent être soigneusement distinguées.

55 C'est-à-dire sans que la chambre puisse évaluer le poids de cet élément de fait.

56 Conditionnée, dans une grande mesure, par l'existence et le fonctionnement de la chambre normative de la Commission de règlement de la relation de travail, sans laquelle aucune liste de critères spécifiques ne pourra être adoptée.

57 Mais la question est, à ce jour, controversée et nous ne pourrions avoir l'ambition de trancher la controverse dans le cadre de la présente. Cf., à ce propos, Ch. DESMECHT, « L'article 159 de la Constitution. Un article qui vous veut du bien », obs. sous Trav. Bruxelles, 20 janvier 2005, R.G.D.C., 2006, p. 290, n° 16.

58 La loi-programme vise, plus largement, les « institutions de sécurité sociale » (s'agissant notamment des services d'inspection sociale relevant du S.P.F. Sécurité sociale, cf. la contribution de M. DE RUE dans le présent ouvrage). Dans les limites de cette contribution, nos réflexions ne portent que sur la situation des deux organismes ainsi identifiés. Certaines des observations peuvent évidemment être généralisées à propos de l'ensemble des institutions de sécurité sociale.

4.1. L'organisme de sécurité sociale est lié par une décision de la Commission de règlement de la relation de travail

47. Lorsque l'organisme de sécurité sociale est tenu par une décision de la Commission de règlement de la relation de travail, qu'aucune des circonstances décrites ci-après ne prive d'effet, il ne portera évidemment aucune appréciation sur la qualification de la relation de travail et statuera, dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, dans le sens dicté par la décision préalable de ladite commission. Toute interprétation contraire⁵⁹ ruinerait les espoirs qui peuvent faire naître la réforme issue de la loi-programme du 27 décembre 2006.

4.2. L'organisme de sécurité sociale n'est lié par aucune décision de la Commission de règlement de la relation de travail

4.2.1. Identification des hypothèses

48. L'identification des hypothèses dans lesquelles l'organisme de sécurité sociale n'est pas lié par la décision d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail se révèle plus délicate. Certaines sont explicitement et précisément définies par la loi-programme d'autres sont révélées plus indirectement. Elles paraissent pouvoir être identifiées comme suit :

- les conditions relatives à l'exécution de la relation de travail sur lesquelles la chambre de la section administrative s'est fondée pour statuer sont modifiées ; la décision de la chambre ne produit alors plus ses effets à partir du jour de la modification de ces conditions⁶⁰ ;
- il apparaît à l'organisme de sécurité sociale que les éléments relatifs à la qualification de travail qui ont été fournis par les parties l'ont été de manière incomplète ou inexacte ; la décision de la chambre est alors censée n'avoir jamais existé⁶¹ ;
- la décision de la chambre a été prise plus de trois ans avant que l'organisme de sécurité sociale soit amené à qualifier la relation de travail⁶² ;
- l'organisme de sécurité sociale est amené à qualifier une relation de travail un moment où la chambre de la section administrative ne peut prendre de décision, soit parce que les services compétents des institutions de sécurité sociale ont ouvert une enquête ou qu'une instruction pénale a été ouverte.

59 Fondée, par exemple, sur une lecture des seuls textes organiques des régimes de sécurité sociale concernés, sans avoir égard aux dispositions de la loi-programme.

60 Loi-programme, art. 338, § 4, 1^{er}.

61 Loi-programme, art. 338, § 4, 2^o.

62 Loi-programme, art. 338, § 1^{er}.

concernant la nature de la relation de travail⁶³; soit parce qu'une juridiction du travail a été saisie ou s'est déjà prononcée sur la nature de la relation de travail concernée⁶⁴;

- la décision de la chambre révèle une illégalité qui conduit l'organisme de sécurité sociale à la priver d'effet en vertu de l'article 159 de la Constitution⁶⁵.

4.2.2. Étendue de l'obligation de motivation formelle des décisions de la chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail – Incidence sur les pouvoirs de l'organisme de sécurité sociale

49. Pour vérifier s'il se trouve dans l'une des deux premières hypothèses énumérées ci-dessus, l'organisme de sécurité sociale doit pouvoir confronter les éléments de fait dont il dispose à ceux sur lesquels la chambre de la section administrative a fondé sa décision préalable. Implicite, mais nécessaire, cette condition suppose que la décision de la chambre soit formellement motivée en des termes suffisamment précis et à la faveur d'une description soigneuse du complexe de faits⁶⁶. Au-delà d'une éventuelle perspective de sanction qu'esquisserait un défaut de motivation formelle affichant ces caractéristiques⁶⁷, un souci évident d'économie procédurale conduira la chambre de la section administrative à soigner la motivation de sa décision, de manière à ce que l'organisme de sécurité sociale puisse utilement apprécier une éventuelle modification des circonstances de fait ou faire apparaître la révélation antérieure d'informations incomplètes ou inexacts.

4.2.3. Qualification de la relation de travail par l'organisme de sécurité sociale

50. Lorsqu'aucune décision n'a été prise par la Commission ou qu'une décision doit être tenue pour privée d'effet en raison d'une des circonstances qui viennent d'être décrites, l'organisme procédera à la qualification de la relation

63 Loi-programme, art. 338, § 3, 1°.

64 Loi-programme, art. 338, § 3, 2°; ainsi identifiée, cette hypothèse n'aborde évidemment pas la question de savoir si l'organisme de sécurité sociale peut qualifier la relation de travail alors qu'une juridiction du travail a été saisie; la réponse à cette question dépendra notamment, mais sans doute pas exclusivement, de la circonstance que l'organisme a, ou non, connaissance de cette instance juridictionnelle.

65 Pour autant – rappelons-le – que l'article 159 de la Constitution soit applicable aux organes d'administration active (cf. *supra*, n° 45).

66 Cf. *supra*, n° 28.

67 Auquel cas l'organisme de sécurité sociale refuserait, en vertu de l'article 159 de la Constitution, de donner effet à la décision de la chambre et exercerait son pouvoir de qualification de la relation de travail; une fois encore, cette hypothèse doit être considérée au regard des hésitations que suscite l'application de l'article 159 de la Constitution aux organes d'administration active (cf. *supra*, n° 45 et 48).

de travail, comme il l'a toujours fait et continue à s'y employer jusqu'à l'installation des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail.

51. L'appréciation sous-jacente à cette qualification sera évidemment encadrée par les dispositions de la loi-programme et, le cas échéant, les arrêtés pris conformément aux dispositions de celle-ci relatives à l'établissement des listes de critères spécifiques, dès lors que ces normes s'appliquent – à défaut d'indices plaidant en faveur d'une thèse contraire – aux organismes de sécurité sociale. Les considérations précédemment émises à propos du rôle joué par les chambres administratives de la Commission de règlement de la relation de travail⁶⁸ peuvent donc être utilement transposées *mutatis mutandis* à l'étude prospective de la qualification assurée par les organismes de sécurité sociale.

52. Seule une réserve paraît devoir être formulée: l'hypothèse d'une absence de qualification préalablement donnée par les parties se révèle peu réaliste, ainsi qu'en témoigne l'exemple suivant: lorsque, en l'absence de déclaration, l'O.N.S.S. établit d'office le montant des cotisations dues⁶⁹, cela suppose que l'employeur qui était tenu⁷⁰ de se faire immatriculer à l'O.N.S.S. a implicitement considéré que la relation de travail ne devait pas être qualifiée de « contrat de travail »; dans pareil cas, l'abstention n'est pas synonyme d'absence de qualification.

4.2.4. Jurisprudence des chambres administratives de la Commission de règlement de la relation de travail

53. Tenu d'avoir égard aux critères généraux et spécifiques, l'organisme de sécurité sociale doit également se montrer attentif à la « jurisprudence »⁷¹ des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail. Ainsi en dispose l'article 339, alinéa 2, de la loi-programme, aux termes duquel « lorsqu'une institution de sécurité sociale conteste la nature d'une relation de travail, elle est tenue de consulter préalablement la jurisprudence de la section administrative de la (Commission de règlement de la relation de travail) ». Il s'agit, au travers de cette disposition, de faire en sorte que « les institutions de sécurité sociale tiennent compte de cette jurisprudence des

68 Cf. *supra*, n° 37-45.

69 Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, art. 22.

70 À tout le moins, à l'appréciation de l'O.N.S.S.

71 Ainsi que l'avait suggéré la section de législation du Conseil d'État, le terme « jurisprudence » se révèle inapproprié pour rendre compte des décisions des chambres de la section administrative, dès lors qu'il n'y a pas, en l'espèce, de juridiction (administrative), mais bien un organe d'administration active (Avis du Conseil d'État n° 41.521/1, pp. 462-463, note 12).

chambres de la section administrative et n'introduisent dès lors pas de recours en justice qui irait à l'encontre de cette jurisprudence »⁷².

Tant l'interprétation de cette disposition que la teneur de l'obligation qu'elle impose à l'organisme de sécurité sociale appellent quelques observations.

54. Avant tout, on relèvera que l'hypothèse d'une divergence entre les qualifications de la relation de travail respectivement données par les parties et l'organisme de sécurité sociale peut surgir tant dans la phase administrative de leurs échanges que dans une phase juridictionnelle ultérieure. Même si l'extrait cité de l'exposé des motifs semble viser exclusivement une contestation qui s'inscrit dans un cadre juridictionnel, les termes de la disposition examinée n'excluent pas l'hypothèse d'une divergence en cours de phase administrative, à savoir – notamment – lorsque l'organisme statue sur l'assujettissement au régime de sécurité sociale concerné.

55. *Contestation dans la phase administrative.* Il se peut que l'organisme de sécurité sociale qui procède à un assujettissement (ou décrète un refus d'assujettissement) retienne une qualification de la relation de travail différente de celle qu'avaient choisie les parties, ce qui reviendrait en quelque sorte à « contester » la nature d'une relation de travail, situation que vise l'article 339, alinéa 2, de la loi-programme⁷³. L'organisme de sécurité sociale ne peut donc apparemment procéder à cette disqualification sans avoir préalablement consulté la jurisprudence de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail. Cette obligation – qui fait avant tout figure de précaution élémentaire dans un processus décisionnel fondé sur des appréciations susceptibles de faire débat – ne doit cependant pas être interprétée en ce sens qu'elle priverait l'organisme de sécurité sociale d'une partie du pouvoir d'appréciation qu'il exerce dans la qualification de la relation de travail. Les seules limites dont ce pouvoir est assorti sont celles que pose l'application des critères généraux et spéciaux et/ou qu'impose, le cas échéant, une décision d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, qui lie les institutions de sécurité sociale, conformément à l'article 338, § 4, de la loi-programme. Hormis ce dernier cas, l'organisme de sécurité sociale qui fonderait une décision exclusivement sur la référence à un enseignement « jurisprudentiel » de la section administrative de la Commission de règlement

de la relation de travail méconnaîtrait, en la réduisant, l'étendue de ses pouvoirs et entacherait sa décision d'un vice de légalité.

56. Pour le surplus – et dès lors qu'il y a lieu d'exclure tout effet « réducteur » que la consultation de cette jurisprudence pourrait produire sur le pouvoir d'appréciation de l'organisme de sécurité sociale⁷⁴ –, le devoir de consultation, qui – comme cela a été suggéré – s'apparente à une précaution, relève avant tout de l'obligation générale qui incombe à toute autorité administrative de prendre une décision avec soin, obligation qu'expriment par ailleurs divers principes généraux dits « de bonne administration »⁷⁵. Pour le reste, et sans doute assez paradoxalement, on relèvera que la même exigence de soin imposera à l'organisme de sécurité sociale de faire preuve de prudence dans l'utilisation de la « jurisprudence » de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail : l'institution, au sein de cette section, de plusieurs chambres n'apparaît, en effet, pas *prima facie* constituer le meilleur gage d'une unité de jurisprudence utile à la sécurité juridique⁷⁶.

57. En conclusion, à supposer que l'article 339, alinéa 2, de la loi-programme soit applicable à la contestation de qualification qui surgit, durant la phase administrative, entre l'organisme de sécurité sociale et les parties à la relation de travail, le devoir que prescrit cette disposition influencera essentiellement l'obligation de motivation formelle qui incombe à l'organisme de sécurité sociale dans l'adoption de sa décision : les termes de cette motivation devront témoigner de ce que l'organisme de sécurité sociale a effectivement consulté la « jurisprudence », d'une part, et révéler la mesure dans laquelle il a estimé devoir s'y référer, d'autre part.

58. *Contestation dans la phase juridictionnelle.* Si la disposition de l'article 339, alinéa 2, de la loi-programme s'interprète – ainsi que les travaux préparatoires inciteraient à le soutenir – comme privant les organismes de sécurité sociale du droit de mettre en cause une jurisprudence de la Commission de règlement de la relation de travail, on n'aperçoit pas comment le droit de contester une qualification, par recours juridictionnel, peut – sans être dépouillé de sa

72 Exposé des motifs, p. 228.

73 Les termes de cette disposition ne limitent pas l'obligation de consultation de la « jurisprudence » de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail à la seule hypothèse d'une contestation engagée dans la voie juridictionnelle. Cette interprétation reposant sur l'hypothèse d'une contestation qui interviendrait au moment où l'organisme de sécurité sociale doit statuer dans le courant de la phase administrative nous paraît confortée par la variante de rédaction suggérée par le Conseil d'État (Avis du Conseil d'État n° 41.521/1, p. 463).

74 Ce que semblent confirmer W. van Eeckhoutte et G. De Maeseineire, en excluant que cette « jurisprudence » puisse se voir accorder valeur de précédent (*op. cit.*, p. 108).

75 Cf., parmi les études récentes, I. OPDEBEEK et M. VANDAMME (éd.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Bruges, Administratieve Rechtsbibliotheek, 2006; J. CONRAT, « Les principes de bonne administration dans la jurisprudence du Conseil d'État », *A.P.T.*, 1999, pp. 262-286; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Bruges, 2002; J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Collection de la Faculté de droit de l'U.L.B., 1999, pp. 683-691.

76 W. VAN EECKHOUTTE et G. DE MAESEINEIRE, *op. cit.*, p. 113.

substance – se trouver amputé de la faculté de défendre une thèse contraire à celle que la Commission de règlement de la relation de travail pourrait *prima facie* défendre en l'espèce. Cette analyse est d'autant plus déconcertante qu'elle apparaît difficilement compatible avec le pouvoir d'appréciation reconnu⁷⁷ aux juridictions du travail.

59. Si l'article 339, alinéa 2, doit être lu comme n'imposant à l'organisme de sécurité sociale qu'une obligation de « consultation » de la jurisprudence de la Commission de règlement de la relation de travail préalable à l'introduction d'une action, on s'interrogera sur le caractère approprié de cette obligation au regard de la préoccupation de stabilité qui semble la commander: la portée individuelle des décisions prises par les chambres administratives de la Commission de règlement de la relation de travail et le caractère nécessairement circonstancié de l'appréciation qu'elles portent dans chaque espèce rendent naturellement délicate toute généralisation des enseignements qui se dégagent d'une décision. Pour le surplus, on réitérera l'expression du sentiment de perplexité que provoque l'institution de plusieurs chambres au sein de la section administrative⁷⁸.

5. Les juridictions du travail

5.1. Prééminence du rôle des juridictions du travail

60. Même si elle fait se lever un jour nouveau sur la qualification de la relation de travail, la réforme examinée n'altère en rien l'autorité reconnue en la matière aux juridictions du travail, la prééminence du rôle qu'elles ont vocation à jouer dans cette qualification ou encore le pouvoir d'appréciation qu'elles exercent à cette occasion.

61. Tant les dispositions pertinentes de la loi-programme que certains extraits révélateurs de l'exposé des motifs livrent des indices révélateurs de ce regard respectueusement porté sur l'image du juge.

– La chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail appelée à statuer sur une demande de qualification s'efface devant une juridiction du travail, lorsque celle-ci a été saisie ou s'est déjà prononcée sur la nature de cette même relation de travail⁷⁹.

⁷⁷ Et maintes fois rappelé au cours des travaux préparatoires.

⁷⁸ Cf. *supra*, n° 56.

⁷⁹ Loi-programme, art. 338, § 3, 2°. Cette disposition paraît procéder du souci de « ne pas interférer sur l'action judiciaire introduite préalablement » (Exposé des motifs, p. 225).

- Les décisions d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail peuvent être censurées à la faveur du recours direct qu'institue l'article 338, § 5, de la loi-programme, devant les juridictions du travail.
- Nonobstant l'expiration du délai de recours d'un mois, qui a pour effet de rendre définitive la décision de la chambre de la section administrative⁸⁰, le pouvoir de qualification de la relation de travail reconnu aux juridictions du travail paraît demeurer intact lorsque celles-ci sont appelées à statuer sur une demande dont elles ont à connaître en raison des compétences que leur confèrent les articles 580 et 581 du Code judiciaire ou à trancher un litige à l'occasion duquel elles contrôlent, au titre de l'article 159 de la Constitution, une décision d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail⁸¹.
- Enfin – *last but not least* –, l'article 339 de la loi-programme dispose, en son premier alinéa, que le titre XIII « est applicable sans préjudice du pouvoir souverain des cours et tribunaux d'apprécier la nature d'une relation de travail déterminée, compte tenu des critères généraux et, le cas échéant, des critères spécifiques applicables à celle-ci »⁸².

5.2. Interprétation de l'article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme

62. Si insistante que soit la référence au caractère intact du pouvoir souverain d'appréciation des cours et tribunaux, l'étendue de ce pouvoir ne peut désormais être évaluée sans référence au mode de qualification instauré par la loi-programme. C'est ici que le sens et la portée de la disposition contenue à l'article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme peuvent faire débat. Trois interprétations seront retenues *prima facie*.

⁸⁰ Loi-programme, art. 338, § 5, al. 1-2.

⁸¹ Sans préjudice des développements que consacre à cette question J.-Fr. Neven dans le présent ouvrage, on s'interrogera sur la validité de l'information suivant laquelle, à l'expiration du délai de recours d'un mois visé à l'article 338, § 5, de la loi-programme, les parties ne pourront plus contester la décision de la chambre compétente de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail (Exposé des motifs, p. 226).

⁸² Cette disposition paraît reposer sur le postulat que « les cours et tribunaux disposent d'un pouvoir souverain d'appréciation de l'existence d'un lien de subordination dans une relation de travail. Ils peuvent, à tout moment, être saisis par toute partie à la convention ou par une institution publique de sécurité sociale de tout litige relatif à la qualification de la relation de travail » (Exposé des motifs, p. 204).

5.2.1. Article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme – Première interprétation

63. Aux termes de la première interprétation, que suggère notamment Jean-François Neven⁸³, cette disposition rappellerait qu'une décision d'une chambre de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, qui a seulement vocation à conditionner l'assujettissement à un régime de sécurité sociale, n'affecte pas la compétence des cours et tribunaux de connaître d'un litige qui, sur le plan du droit du travail, surgirait entre les parties à la convention. Si on admet que l'intervention de la section administrative ne produit pas d'effet hors de la phase administrative d'assujettissement à un régime de sécurité sociale⁸⁴, le maintien de la compétence des cours et tribunaux pour connaître de litiges entre les parties à la relation de travail ne requiert pas l'adoption d'une disposition telle que celle de l'article 339, alinéa premier, précité ; celle-ci serait donc redondante.

5.2.2. Article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme – Deuxième interprétation

64. Suivant une deuxième interprétation, la décision prise par une chambre de cette même section administrative ne saurait faire obstacle à une nouvelle analyse de la relation de travail, toujours en vue du rattachement à un régime de sécurité sociale, par les juridictions du travail cette fois. Évidente au vu du recours institué par l'article 338, § 5, de la loi-programme et donc redondante au regard de cette disposition, pareille interprétation semble imposée par la partie de l'exposé des motifs qui s'y rapporte⁸⁵.

5.2.3. Article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme – Troisième interprétation

65. Enfin, une troisième interprétation, suggérée – cette fois – par un autre extrait de l'exposé des motifs⁸⁶, inciterait à retenir que là où la loi-programme « fige » les repères jurisprudentiels utiles à la qualification d'une relation de travail, elle ne pourrait toutefois faire obstacle à la jurisprudence naturellement évolutive et créative des cours et tribunaux, dans l'analyse d'une relation de travail. Sauf à courir le risque de priver la réforme de toute portée sur le plan du droit matériel, cette interprétation ne peut faire perdre de vue que les cours et tribunaux chargés de qualifier une relation de travail doivent désormais

83 Cf. contribution dans cet ouvrage.

84 Dès lors que cette intervention ne représente en quelque sorte que le démembrement d'un processus laissé jusqu'alors à la seule maîtrise des organismes de sécurité sociale (cf. *supra*, n° 25).

85 Exposé des motifs, p. 227.

86 Cf. p. 214, où il est soutenu que l'objectif poursuivi au travers de la définition de critères généraux est « de donner aux critères actuels de la jurisprudence force de loi, sans préjudice bien entendu d'une future jurisprudence en la matière » (c'est nous qui soulignons).

appliquer les dispositions de la loi-programme et, partant, mettre en œuvre le système fondé sur l'existence de critères généraux et, le cas échéant, de critères spécifiques, et que l'exercice de leur pouvoir souverain d'appréciation s'inscrit dans ce cadre normatif⁸⁷, ce qui n'empêchera nullement le développement d'un enseignement jurisprudentiel qu'inspireront l'interprétation et l'application des dispositions nouvelles. Pas plus que les deux précédentes, cette troisième interprétation ne permet cependant de cerner avec certitude la portée exacte de la disposition contenue à l'article 339, alinéa premier, de la loi-programme.

6. Conclusion

Le décor est planté...

Les acteurs sont en scène...

Le spectacle peut commencer...

66. L'on serait évidemment enclin à conclure en ces termes un propos consacré à la définition nouvelle des rôles que sont appelés à jouer plusieurs acteurs institutionnels, sur la scène de la sécurité sociale. Il reste que le livret n'est pas achevé, la loi devant être exécutée au niveau de certains aspects pour lesquels le législateur a donné habilitation au Roi⁸⁸, tandis qu'à d'autres égards, elle reste entourée d'un certain flou, que le jeu des acteurs contribuera peut-être à dissiper, ou, à tout le moins, à révéler. Il s'imposera également de composer avec l'intervention de ces autres acteurs (non institutionnels, cette fois) que sont les parties à la relation de travail.

67. Bien plus qu'épouser les traits de personnages dont un scénariste leur dictera le profil, il y a fort à parier que ces acteurs devront, dans une large mesure, concevoir leur propre rôle. Gageons que là où est attendue l'intervention de librettistes désignés à cette fin⁸⁹, ceux-ci ne tardent pas à mettre l'ouvrage sur le métier. De cette ardeur dépendra le lever de rideau, auquel tant les acteurs que les observateurs de nos régimes de sécurité sociale sont impatients d'assister. C'est alors que pourra être appréciée la portée de la réforme initiée au travers du titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

87 Comme le confirme l'exposé des motifs, d'où il ressort que « les tribunaux devront appliquer les critères généraux fixés par la présente loi et, le cas échéant, les critères spécifiques fixés par arrêté royal afin de qualifier adéquatement une relation de travail déterminée » (pp. 227-228).

88 On songera avant tout à la définition des modalités de fonctionnement des instances de la Commission de règlement de la relation de travail.

89 Particulièrement, une fois encore, là où il s'agit de prendre les mesures qu'impose l'installation rapide des instances de la Commission de règlement de la relation de travail.