

| |
|-----------------------------------|
| Numéro du rôle : 420 |
| Arrêt n° 46/93 du 15 juin 1993 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Mons, section de La Louvière, par jugement du 21 mai 1992 en cause de l'Office national de l'emploi contre V. Roty et F. Laurent.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges L. De Grève, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question*

Par son jugement du 21 mai 1992 en cause de l'Office national de l'emploi (ONEm) contre V. Roty et F. Laurent, le tribunal du travail de Mons, section de La Louvière,

« à titre préjudiciel demande à la Cour d'arbitrage de dire si les articles 60, 61, 62 et 71 de la loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires, en tant qu'ils instaurent une cotisation spéciale et unique de sécurité sociale pour les exercices d'imposition 1983 et 1984 selon les modalités fixées à l'article 62, qu'ils prévoient la déduction d'un intérêt de retard à partir du 1er décembre de l'année précédant les exercices d'imposition 1983 et 1984, à défaut de versement, qu'ils rapportent l'arrêté royal n° 55 du 16 juillet 1982, modifié par l'arrêté royal n° 125 du 30 décembre 1982 et l'arrêté royal n° 124 du 30 décembre 1982, violent les articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce qu'ils n'ont pas permis au Conseil d'Etat, saisi de recours en annulation, de se prononcer sur l'irrégularité éventuelle des arrêtés royaux n°s 55 et 124, ayant le même objet. »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Devant le juge du fond, l'ONEm demande à V. Roty et F. Laurent le paiement de cotisations dues en vertu du chapitre III de la loi précitée du 28 décembre 1983.

Les motifs de la décision posant la question préjudicielle relèvent que les articles 60, 61, 62 et 71 ont reproduit, dans une large mesure, et rapporté les arrêtés royaux n°s 55 et 124 des 16 juillet et 30 décembre 1982 en sorte telle que le Conseil d'Etat, saisi de recours en annulation à l'encontre desdits arrêtés, a déclaré ces recours irrecevables à défaut d'intérêt ou faute d'objet.

Le jugement relève également que la légalité de ces deux arrêtés royaux numérotés avait été critiquée tant par la section de législation du Conseil d'Etat que par la doctrine, en ce que, s'analysant comme un impôt plutôt que comme une cotisation de sécurité sociale, la mesure sortirait de l'habilitation donnée au Roi par la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

S'en référant à la jurisprudence de la Cour dans l'affaire « Femmes au foyer », le juge du fond s'interroge sur la conformité aux articles 6 et *6bis* « d'une validation législative préventive, par laquelle le législateur anticipe une éventuelle censure juridictionnelle, en immunisant l'acte administratif contre tout recours contentieux », motif pour lequel il a interrogé la Cour.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 1er juin 1992.

Par ordonnance de la même date, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la précitée loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 16 juin 1992 remises aux destinataires les 17, 18 et 19 juin 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 17 juin 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à Bruxelles, 16 rue de la Loi, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 29 juillet 1992.

Il n'a pas été déposé d'autre mémoire.

Par ordonnances du 17 novembre 1992 et du 25 mai 1993, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 1er juin 1993 et jusqu'au 1er décembre 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 15 septembre 1992, le juge Y. de Wasseige a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge J. Wathelet, choisi comme président et admis ultérieurement à la retraite.

Par ordonnance du 4 février 1993, le juge G. De Baets a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge F. Debaedts, choisi comme président.

Par lettre du 2 avril 1993, le président M. Melchior a demandé au Conseil d'Etat communication des dossiers relatifs aux arrêts n^{os} 26.536 et 26.537.

Le Conseil d'Etat a transmis ces documents en date du 8 avril 1993.

Par ordonnance du 21 avril 1993, le juge L. François a été désigné comme membre du siège en remplacement du juge M. Melchior, choisi comme président en date du 1er avril 1993.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 19 mai 1993.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres, et celui-ci et son avocat ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 22 avril 1993 remises aux destinataires le 23 avril 1993.

A l'audience du 19 mai 1993 :

- a comparu :

. le Conseil des ministres, représenté par Me N. Cahen, avocat du barreau de Bruxelles *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation.

- les juges Y. de Wasseige et L. De Grève ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Un mémoire a été déposé, le 29 juillet 1992, par le Conseil des ministres.

A.1. Le mémoire rappelle l'objet de la question préjudicielle, le contenu des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 précités de même que celui des articles 60, 61, 62, 71 et 73 de la loi du 28 décembre 1983; il justifie ces dernières dispositions par le souci de « donner une base juridique plus solide à la cotisation litigieuse » et de « la maintenir pour (les revenus) 1984 ».

A.2. En ordre principal, le Conseil des ministres plaide l'absence de discrimination et relève les différences qu'il y a lieu d'opérer, selon lui, entre la présente affaire et celles ayant fait l'objet des arrêts de la Cour n^o 16/91 (arrêt « Femmes au foyer ») et n^o 20/92.

A.2.1. D'une part, il n'y aurait pas validation législative mais retrait d'un acte administratif, accompagné de l'introduction de nouvelles normes législatives. Ce retrait, jouant avec effet rétroactif et, selon le Conseil des ministres, toujours possible, implique qu'« aucune catégorie de citoyens ne tombe encore sous l'application de l'acte rapporté » et qu'il ne peut y avoir de discrimination dans les garanties juridictionnelles existants à son encontre. Quant à la reprise, par le législateur, avec effet rétroactif, du contenu de ces arrêtés royaux, le Conseil des ministres relève que la nature législative de ces dispositions exclut tout recours devant le Conseil d'Etat, et donc toute discrimination.

A.2.2. D'autre part, il ne s'agirait pas, en l'espèce, de la validation législative d'actes administratifs, mais d'une confirmation législative d'actes pris en vertu de pouvoirs spéciaux. Contrairement aux affaires tranchées par la Cour - où le législateur avait soustrait des actes administratifs au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat -, en l'espèce, le législateur a converti les arrêtés confirmés - à tout le moins leur contenu - en normes législatives, en les réintégrant ainsi dans leur domaine naturel; par ailleurs, le mémoire relève que

ce faisant, le législateur contrôle l'exercice des pouvoirs consentis au Roi et que les dispositions ainsi adoptées sont soumises au contrôle de la Cour.

A.3. En ordre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'en privant une catégorie de citoyens d'une garantie juridictionnelle, le législateur a opéré une discrimination, le mémoire soutient que seraient victimes de cette discrimination les seuls citoyens ayant introduit un recours en annulation à l'encontre des arrêtés n^{os} 55 et 124. Seuls ceux-ci, ayant formé un tel recours, en seraient privés par le législateur : quant aux autres justiciables n'ayant pas saisi le Conseil d'Etat, ils ne pourraient pas être discriminés par le législateur, celui-ci ne les concernant pas sous l'angle des garanties juridictionnelles.

- B -

B.1.1. L'arrêté royal n^o 55 du 16 juillet 1982, pris en vertu de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, a instauré, pour l'exercice d'imposition 1983, une « cotisation spéciale et unique de sécurité sociale », dont il a déterminé les assujettis, la base imposable et les autres modalités, notamment de perception; l'arrêté royal n^o 124 du 30 décembre 1982, pris sur la base de la même loi de pouvoirs spéciaux, reproduit l'intitulé et l'essentiel de l'arrêté royal n^o 55 précité, pour l'exercice d'imposition 1984.

B.1.2. La loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires contient un chapitre III intitulé « Cotisation spéciale de sécurité sociale »; ses articles 60 à 73, qui, dans une large mesure, reproduisent les dispositions des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124, s'appliquent, hormis l'article 70, aux exercices d'imposition 1983, 1984 et 1985 et entrent en vigueur, en vertu de l'article 73, le 4 août 1982; l'article 71 dispose en conséquence que les arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 des 15 juillet et 30 décembre 1982 sont rapportés.

B.2.1. Ces deux arrêtés royaux avaient fait l'objet de divers recours introduits devant le Conseil d'Etat, par d'autres personnes que les défendeurs devant le tribunal du travail de Mons, recours pendants lors de l'adoption de la loi du 28 décembre 1983.

B.2.2. S'en référant à l'effet rétroactif, à la date du 4 août 1982, des dispositions en cause de la loi du 28 décembre 1983 et au retrait, avec effet à la même date, des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 précités, le Conseil d'Etat a rejeté, par arrêts du 7 mai 1986, les recours formés à leur encontre pour défaut d'intérêt ou défaut d'objet.

B.3. L'article 73 de la loi du 28 décembre 1983 n'est pas visé par la question préjudicielle. Dans la mesure toutefois où il donne un effet rétroactif (à la date du 4 août 1982) aux autres dispositions de la loi précitée qui sont visées par la question préjudicielle, il y a lieu de le prendre en considération pour le traitement de cette question.

B.4. En reproduisant le contenu des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 et en rapportant ceux-ci, les articles 60, 61, 62, 71 et 73 de la loi du 28 décembre 1983 ont eu pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle d'arrêtés royaux déferés à sa censure.

Il s'ensuit que la catégorie de citoyens à laquelle s'appliquaient les arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 s'est vue traitée inégalement par rapport aux autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.5. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause;

le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.1. La seule existence d'un recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur ledit recours.

B.6.2. Les dossiers communiqués par le Conseil d'Etat dans les affaires ayant fait l'objet des arrêts précités du 7 mai 1986 indiquent que le moyen unique invoqué par les requérants dans ces deux affaires était exclusivement tiré de l'incompétence du Roi pour prendre les arrêtés royaux n^{os} 55 et 124. Selon les requérants, le Roi n'avait pu puiser dans l'article 1er, 9^o, de la loi du 2 février 1982, attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, l'habilitation nécessaire pour instaurer une cotisation de sécurité sociale qu'à titre principal ils analysent comme un impôt sur les revenus. C'est également en ce sens que le Conseil d'Etat, section de législation, s'était prononcé dans ses avis des 13 mai et 14 décembre 1982, rendus sur les projets d'arrêtés devenus les arrêtés royaux n^{os} 55 et 124.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 28 décembre 1983 (*Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n^o 758/15, p. 76) que le législateur a entendu se ranger à cette thèse :

« Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat au sujet de ces arrêtés royaux, il a été jugé opportun de régler cette matière par la loi plutôt que par des arrêtés de pouvoirs spéciaux. Les articles du présent projet ont pour but de créer le cadre légal dans lequel doit s'inscrire la perception d'une cotisation spéciale de sécurité sociale destinée au secteur des allocations de chômage. »

B.7. En réglant la matière de la cotisation spéciale de sécurité sociale dans une loi, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence dont il était contesté qu'il l'eût déléguée.

B.8. En outre, il y a lieu de relever que le chapitre III de la loi du 28 décembre 1983, intitulé « Cotisation spéciale de sécurité sociale », a un objet sensiblement différent de celui des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124.

Certaines dispositions nouvelles apparaissent, tels les articles 65, 66, 69, 70 et 72, cependant que plusieurs des dispositions des arrêtés royaux n^{os} 55 et 124 reproduites par le législateur le sont

moyennant des adaptations, ajouts (article 62, alinéa 4) ou retraits (articles 61, 63 et 64) par rapport au texte desdits arrêtés royaux. L'arrêté royal n° 125 du 30 décembre 1982, non contesté devant le Conseil d'Etat, est reproduit à l'article 68 de la loi du 28 décembre 1983; celle-ci s'applique enfin non seulement aux exercices d'imposition 1983 et 1984, mais en outre à l'exercice d'imposition 1985.

B.9. Il s'ensuit qu'en l'espèce, la différence de traitement résultant de la circonstance que les dispositions en cause ont eu pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur la légalité d'arrêtés royaux attaqués devant lui est justifiée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit que les articles 60, 61, 62 et 71 de la loi du 28 décembre 1983 portant des dispositions fiscales et budgétaires ne violent pas les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juin 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior