

Numéro du rôle : 2282
Arrêt n° 6/2003 du 22 janvier 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, posée par le Tribunal du travail de Tongres.

La Cour d'arbitrage,

composée des juges M. Bossuyt et L. François, faisant fonction de présidents, et des juges R. Henneuse, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 26 octobre 2001 en cause de la s.a. Meubelfabriek S.P.B. International contre l'Office national de sécurité sociale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 octobre 2001, le Tribunal du travail de Tongres a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement en combinaison avec l'article 6 de la C.E.D.H., en tant :

- que les employeurs ont été exclus, sur la base de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi, d'une possibilité de récupération par l'O.N.S.S. en cas de croissance nette de personnel due à des transferts qui n'ont pas été effectués entre des entreprises du même groupe ou de la même entité économique, alors que tous les transferts sont désormais visés, et en l'occurrence également les employeurs ayant une croissance nette de personnel due à des transferts entre entreprises non apparentées;

- qu'il est porté atteinte au principe selon lequel la jouissance des droits accordés aux Belges doit être assurée sans discrimination, et ce au préjudice des employeurs ayant une croissance nette de personnel due à des transferts entre entreprises non apparentées;

- qu'il est porté atteinte de manière injustifiée au principe du droit à la sécurité juridique à assurer sans discrimination, par suite de l'attribution d'un effet rétroactif, alors qu'en réalité une modification de contenu a été apportée à l'article 6 de la loi du 3 avril 1995, cependant qu'aucune circonstance particulière ne le justifie ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie demanderesse dans l'instance principale a engagé, au cours de l'année d'occupation 1996, 21 nouveaux travailleurs, qui étaient auparavant occupés dans une autre usine de meubles qui a, dans l'intervalle, été dissoute anticipativement et dont la liquidation a été clôturée. Les deux entreprises, établies à la même adresse, fabriquaient des produits pour des segments de marché différents, ce que conteste toutefois la partie défenderesse. Au cours des trimestres de référence d'années différentes (1994 et 1996), les deux employeurs occupaient ensemble le même nombre de travailleurs. Par lettre du 4 juin 1997, la partie défenderesse a rejeté la demande de la partie demanderesse visant à obtenir une réduction des cotisations sociales patronales pour la période s'étalant du premier au quatrième trimestre de 1996, et ce sur la base de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi. Les deux entreprises, dont l'une avait repris les travailleurs de l'autre, constituent en effet, selon elle, la même unité technique d'exploitation et il n'était pas question d'une croissance nette du nombre de travailleurs dans le cadre d'un accord pour l'emploi, dès lors que le nombre total de travailleurs occupés correspondait à la somme des travailleurs des deux entreprises.

La partie demanderesse, qui avait déjà appliqué, via son secrétariat social, le taux des cotisations sociales patronales réduites pour l'année de référence 1996, affirme n'avoir pris connaissance qu'en 1999 de la position de la partie défenderesse dans une nouvelle lettre, qui renvoie également explicitement à la modification de la disposition applicable opérée par l'article 28 de la loi du 13 février 1998. Sur ce, la partie demanderesse paya les arriérés réclamés par la partie défenderesse (pour inapplicabilité de la réduction des cotisations sociales) ainsi que les intérêts moratoires dus sur ces montants. Elle contesta néanmoins formellement la position de la partie défenderesse et introduisit finalement par voie de citation une demande en remboursement des arriérés et intérêts précités.

Le Tribunal du travail observe que, par suite de la modification de la disposition originale par la loi du 13 février 1998 – qu'il qualifie dans un premier temps de loi interprétative –, la partie défenderesse ne peut plus fonder sa position sur la notion d'« entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique », parce que le législateur n'utilise plus cette notion et que le Tribunal doit, pour trancher le litige, s'en tenir aux lois interprétatives dans toutes les affaires dans lesquelles le point de droit n'a pas été définitivement tranché au moment où ces lois deviennent obligatoires. Le Tribunal du travail doute cependant lui-même que la loi du 13 février 1998 soit une loi interprétative, du fait que, par la modification législative, une large catégorie d'employeurs dont les obligations sont alourdies avec effet rétroactif du fait de cette loi est privée des avantages octroyés par la loi du 3 avril 1995. C'est pourquoi le Tribunal du travail décide de poser la question préjudicielle reproduite ci-avant.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 30 octobre 2001, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 décembre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 décembre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Meubelfabriek S.P.B. International, ayant son siège social à 3950 Bocholt, Kaulillerweg 159, par lettre recommandée à la poste le 21 janvier 2002;
- l'Etat belge, par lettre recommandée à la poste le 24 janvier 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 4 février 2002.

L'Etat belge a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 28 février 2002.

Par ordonnances des 27 mars 2002 et 26 septembre 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 octobre 2002 et 30 avril 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 octobre 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 novembre 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 2002.

A l'audience publique du 13 novembre 2002 :

- ont comparu :
 - Me T. Ickmans et Me M. Jame, avocats au barreau de Tongres, pour la s.a. Meubelfabriek S.P.B. International;
 - Me P. Derveaux, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Etat belge;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position de la partie demanderesse dans l'instance principale

A.1. La partie demanderesse dans l'instance principale fait valoir que l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 modifie substantiellement les conditions d'application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 et ne peut dès lors être considéré comme une disposition interprétative, mais doit être considéré comme une modification du contenu d'une loi avec effet rétroactif. En effet, du fait de cette modification législative, les transferts de membres du personnel entre des entreprises qui ne sont nullement liées n'entrent plus en ligne de compte pour déterminer la croissance nette du personnel donnant droit à une réduction des cotisations, alors qu'auparavant, ces transferts entraient certainement en ligne de compte sous le régime de la loi du 3 avril 1995, qui a introduit la notion de « transferts au sein d'entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique ». Par suite de la modification législative du 13 février 1998, bien plus d'entreprises sont susceptibles de se voir réclamer, avec effet rétroactif, les avantages perçus. Les obligations des employeurs sont considérablement alourdies, avec effet rétroactif. Il est donc question d'une violation flagrante du principe de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité, tel qu'il est notamment inscrit à l'article 2 du Code civil.

Position du Conseil des ministres

A.2. Le Conseil des ministres relève en premier lieu le but poursuivi par le législateur lorsqu'il édicta les lois des 3 avril 1995 et 13 février 1998. Les deux lois visaient à promouvoir l'emploi, de sorte que, par la réduction des cotisations sociales, de nouveaux emplois seraient stimulés, lesquels devraient augmenter le volume global des emplois et ce, dans l'intérêt général. Cet objectif n'est évidemment nullement réalisé en cas de reprise du personnel d'une entreprise par une autre : de la sorte, l'on ne crée des emplois que dans une autre entreprise, sans augmenter le volume global des emplois.

Aux fins d'éviter l'octroi illicite de réductions des cotisations dans l'hypothèse où le volume global des emplois ne serait pas augmenté, par exemple lorsque des entreprises fusionnent ou sont absorbées, ou que des travailleurs sont transférés d'une entreprise à une autre alors que le volume des emplois pourrait même éventuellement être diminué, le législateur a adopté la disposition en cause et l'a expressément dotée d'un effet rétroactif.

A.3. A l'inverse de ce que soutient la partie demanderesse dans l'instance principale, la notion de « transferts au sein d'entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique », figurant à l'alinéa 1er de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995, manquait vraiment de clarté. En raison du fait, notamment, que les termes employés n'avaient pas de portée technico-juridique, l'alinéa 2 de cette disposition a habilité le Roi à préciser cette notion. A l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998, le législateur a lui-même - et pour la première fois - conféré un contenu juridique à cette notion en la remplaçant par « l'absorption ou [...] la fusion de un ou plusieurs employeurs ou [le] transfert de personnel qui a donné lieu dans le chef de l'employeur cédant à une diminution du volume de travail en comparaison avec le trimestre précédant le transfert ». C'est ce qui ressort par ailleurs aussi de la suppression effective de la délégation au Roi Lui conférée par l'alinéa 2 originaire, cette disposition ayant été rapportée par l'article 28, § 2, de la loi du 13 février 1998. Le législateur a ainsi voulu réserver aux employeurs qui réalisent un accroissement effectif du volume global de travail l'avantage, qu'il avait créé, de la réduction des cotisations sociales par l'effet des accords en faveur de l'emploi.

L'objectif consistant à n'accorder définitivement cet avantage qu'à partir du moment où la loi elle-même le précise ressort en outre de la modification de l'article 2 de la loi du 3 avril 1995, aux termes duquel la demande en vue d'obtenir le bénéfice de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale devait être introduite au plus tard le 30 juin 1998.

A.4. Le Conseil des ministres aborde ensuite de manière plus approfondie la différence juridique entre une loi interprétative et une loi assortie d'effet rétroactif et en particulier les conséquences concrètes, pour le justiciable, de chacun des deux types de loi. Bien qu'il soit possible de qualifier la disposition litigieuse, sur la base de diverses considérations, tantôt de loi interprétative, tantôt de loi rétroactive, cette partie estime qu'il s'agit d'une loi rétroactive qui se justifie entièrement pour des raisons d'intérêt général.

A.5. Le législateur a pu adopter selon le Conseil des ministres une loi rétroactive sans violer en l'espèce le principe d'égalité, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique. En effet, l'on ne saurait reprocher au législateur d'avoir veillé à la sécurité juridique en définissant une notion déterminante mais imprécise à l'alinéa 1er (actuellement le seul) de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995. De la sorte, la disposition en cause crée justement l'indispensable sécurité juridique. Eu égard aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995, aucun employeur n'est en droit de soutenir qu'il bénéficiait déjà, dès l'entrée en vigueur de cette disposition, de droits irrévocables et définitifs tant qu'une notion essentielle n'avait pas été précisée par voie d'arrêté royal.

L'effet rétroactif de la disposition en cause est justifié, car il est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, critère que la Cour d'arbitrage a utilisé à plusieurs reprises pour conclure à la constitutionnalité d'une disposition ayant effet rétroactif. Les dispositions législatives en matière de sécurité sociale relèvent de l'ordre public, ce qui démontre déjà qu'elles poursuivent l'intérêt général. En outre, la disposition litigieuse répond au souci du législateur de promouvoir l'emploi - au sens d'une augmentation du volume global de travail -, d'une part, et de garantir le financement général de la sécurité sociale, d'autre part. Les travaux préparatoires soulignent les conséquences que génère l'effet inverse et qui devaient dès lors être légalement exclues, puisqu'elles étaient incompatibles avec les objectifs précités.

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, qui a modifié l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.2. L'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi (*Moniteur belge*, 22 avril 1995) disposait :

« S'il est constaté que des accords conclus en application du présent Titre ne sont pas respectés ou s'il est constaté que la croissance nette du nombre de travailleurs est la conséquence de transferts au sein d'entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique, l'employeur sera tenu de rembourser tout ou partie des avantages perçus indûment.

Le Roi fixe les conditions et modalités selon lesquelles doit s'effectuer le remboursement des avantages indûment perçus. Il détermine également ce qu'il convient d'entendre par entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique. »

L'arrêté royal visé à l'alinéa 2 de la disposition précitée n'a jamais été pris. La disposition a par contre été modifiée par l'article 28 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi (*Moniteur belge*, 19 février 1998). Cet article est libellé comme suit :

« § 1er. A l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi, les mots ' est la conséquence de transferts au sein d'entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique ' sont remplacés par les mots ' est la conséquence de l'absorption ou de la fusion de un ou plusieurs employeurs ou du transfert de personnel qui a donné lieu dans le chef de l'employeur cédant à une diminution du volume de travail en comparaison avec le trimestre précédant le transfert, '.

§ 2. L'article 6, alinéa 2 de la même loi est rapporté. »

C'est sur l'article 28, § 1er, de la loi précitée, lequel produit ses effets à partir du 1er janvier 1995 en vertu de l'article 30, § 1er, de la même loi, que porte la question préjudicielle.

B.3. Le traitement des employeurs qui est en cause et sur lequel doit porter la comparaison consiste en ce que, sous le régime de la loi du 3 avril 1995, il ne pouvait être demandé à ces employeurs aucun remboursement des avantages perçus, à moins que la croissance nette du nombre de travailleurs ne fût la conséquence « de transferts au sein d'entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique », alors que, sous l'empire de la

loi du 13 février 1998, le remboursement peut également leur être demandé lorsque la croissance nette du nombre de travailleurs est la conséquence de transferts entre des entreprises non liées.

B.4. Le premier point sur lequel la Cour doit se prononcer concerne la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, du traitement égal des employeurs chez lesquels la croissance nette du nombre de travailleurs est la conséquence de transferts entre des entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique et des employeurs chez lesquels la croissance nette du nombre de travailleurs est la conséquence de transferts entre des entreprises non liées.

B.5. L'objectif de la disposition en cause a été défini comme suit :

« Par la modification de l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi [...], le gouvernement veut procurer aux instances compétentes un instrument adéquat afin de permettre l'application dans sa totalité des réductions de cotisations qui découlent des accords en faveur de l'emploi visés par les lois précitées.

Les modifications ont plus particulièrement trait aux effets pour les réductions susmentionnées de la croissance nette du nombre de travailleurs dans le chef de l'employeur lorsque celle-ci découle de fusion, absorption ou transfert de personnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1269/3, pp. 3-4). On entendait ainsi « éviter l'octroi injustifié des réductions de cotisations consenties dans le cadre des accords pour l'emploi, en cas de fusion ou d'absorption d'entreprises ou de transfert de personnel ayant donné lieu à une diminution du volume du travail » (*ibid.*, 1997-1998, n° 1269/4, pp. 46-47).

B.6. Le traitement égal des catégories d'employeurs visées au B.4 repose sur un critère objectif. En transférant purement et simplement des travailleurs, aucune de ces deux catégories d'employeurs ne contribue en effet à l'accroissement net du volume de travail qui justifie l'octroi de l'avantage que constitue la réduction des cotisations sociales. En réservant cet avantage aux employeurs qui contribuent de manière effective à l'accroissement réel de l'emploi – ce que fait apparaître désormais plus clairement la définition donnée de la catégorie des employeurs auxquels est réclamé le remboursement des avantages indûment perçus –, le législateur a adopté une mesure pertinente par rapport à l'objectif poursuivi. La Cour n'aperçoit par ailleurs pas en quoi pourrait consister l'éventuelle disproportion de la

mesure, puisque la récupération n'est possible que s'il n'y a pas d'accroissement réel du volume de travail ou si, par le jeu des transferts, le volume de travail avait même diminué.

B.7. Le deuxième point sur lequel la Cour doit se prononcer concerne la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et combinés avec le droit à la sécurité juridique et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'effet rétroactif que la disposition en cause, combinée avec l'article 30, § 1er, de la loi du 13 février 1998, confère à la modification de la loi du 3 avril 1995.

B.8. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

Abstraction faite du cas où une loi peut être considérée comme interprétative, la rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère que la rétroactivité a, en outre, pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.9. Le Conseil des ministres justifie l'effet rétroactif de la mesure par l'objectif de la disposition législative en cause et par l'absence d'initiative du pouvoir exécutif en vue de définir la notion « entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique ».

B.10. En vue d'apprécier l'intérêt général invoqué pour justifier l'effet rétroactif de la mesure en cause, il faut prêter attention à l'objectif vers lequel tendait le législateur lors de l'adoption de la loi du 3 avril 1995.

Il ressort clairement des travaux préparatoires de cette loi que le régime des accords en faveur de l'emploi avait « pour objectif de permettre aux secteurs et aux entreprises de conclure des accords en faveur de l'emploi qui vont de pair avec une croissance nette de l'emploi. L'Etat souhait[ait] stimuler ces engagements supplémentaires en octroyant une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour chaque engagement supplémentaire net ». (*Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, n° 1721/1, p. 1) L'article 2 de cette loi conférait au Roi le pouvoir de déterminer « par arrêté délibéré en Conseil des ministres ce qu'il convient d'entendre par volume de travail équivalent et croissance nette du nombre de travailleurs », cependant que l'article 6 de la même loi Lui donnait le pouvoir, entre autres, de déterminer ce qu'il convient d'entendre par entreprises qui appartiennent au même groupe ou à la même entité économique.

La définition, insuffisamment précise dans la disposition législative originale, de la catégorie des employeurs auxquels le remboursement des avantages indûment perçus peut être réclamé, qui fait explicitement référence, dans un alinéa séparé, à la nécessaire intervention du pouvoir exécutif, n'exonère pas les employeurs qui croient pouvoir prétendre à ces avantages de l'obligation de tenir compte de l'objectif que poursuit l'initiative législative originale, laquelle visait indéniablement déjà à accroître le volume réel de l'emploi par la création de nouveaux postes de travail.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 janvier 2003.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt