

|   |
|---|
| Numéro du rôle : 2419                     |
| Arrêt n° 119/2003<br>du 24 septembre 2003 |

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant les articles 87 et suivants de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (protection des personnes créancières et débitrices de certains pouvoirs publics et organismes d'intérêt public), posée par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 19 avril 2002 en cause de la s.a. Rederij Flandria contre l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 avril 2002, la Cour du travail d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 87 et suivants de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres violent-ils les articles 6 et/ou 6bis de la Constitution, plus précisément en excluant la suspension de l'exigibilité des dettes, notamment de l'Office national de sécurité sociale, pour les créances que le demandeur possède, en raison de travaux, de fournitures ou de services, à l'égard de la Région flamande, à laquelle l'Etat belge a transféré d'office les mêmes compétences à partir du 1er janvier 1989, par suite de la réforme de l'Etat réalisée en Belgique ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Rederij Flandria, ayant son siège social à 2000 Anvers, Steenplein 1;
- le Conseil des ministres.

La s.a. Rederij Flandria a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 21 mai 2003 :

- ont comparu :
  - . Me D. Herbosch, avocat au barreau d'Anvers, pour la s.a. Rederij Flandria;
  - . Me O. Vanhulst, qui comparaisait également *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

A diverses reprises entre le mois de novembre 1994 et le 15 juin 1995, l'O.N.S.S. a assigné la s.a. Rederij Flandria en paiement d'arriérés de cotisations, de majorations et d'intérêts. Parce qu'elle était aussi créancière des autorités publiques en raison de prestations de services de bacs sur l'Escaut, la s.a. Rederij Flandria a introduit une demande de suspension de l'exigibilité des cotisations de sécurité sociale. Elle invoque à cette fin l'article 87, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres. En vertu de cette disposition, l'exigibilité des créances de l'Office national de sécurité sociale est suspendue dans le

cas où le débiteur possède des créances certaines, exigibles et libres de tout engagement à l'égard des tiers, dont l'Etat lui est redevable en raison de travaux, de fournitures ou de services.

Le Tribunal du travail d'Anvers ayant estimé, par un jugement du 6 novembre 1995, que les conditions pour la suspension n'étaient pas remplies et qu'il convenait de condamner la s.a. Rederij Flandria au paiement des arriérés, cette dernière a demandé une nouvelle fois devant la Cour du travail la suspension de l'exigibilité de ses dettes envers l'O.N.S.S.

L'O.N.S.S. demande la confirmation du jugement attaqué. Suite à la réforme de l'Etat de 1988, la compétence en matière de travaux publics et de transport, qui comprend aussi l'organisation des services de bacs, a été transférée aux régions et c'est donc la Région flamande et non l'Etat qui doit être considérée comme le débiteur de la s.a. Rederij Flandria. Ce transfert a pour effet que la loi du 1er août 1985 ne peut être invoquée, celle-ci valant exclusivement pour les débiteurs de l'Etat.

L'appelante devant la Cour du travail fait valoir que la disposition en cause viole dans ce cas le principe d'égalité. La Cour du travail a dès lors décidé de poser la question préjudicielle.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant au fond*

A.1.1. En ce qui concerne le fond de l'affaire, le Conseil des ministres esquisse la *ratio legis* de la disposition litigieuse. En édictant la loi du 1er août 1985, le législateur a voulu améliorer la situation financière des entreprises qui avaient conclu un contrat avec les pouvoirs publics et qui étaient fréquemment confrontées à des retards de paiement leur causant des difficultés financières. Il a ainsi également visé à promouvoir l'économie et la compétitivité.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse au motif qu'elle n'indique pas quelles catégories de personnes sont comparées.

Le Conseil des ministres fait valoir subsidiairement que les sujets de droit qui sont à la fois débiteurs et créanciers de l'autorité fédérale ou de certains organismes d'intérêt public, d'une part, et les sujets de droit qui sont à la fois débiteurs et créanciers d'une communauté ou d'une région, d'autre part, ne sont pas suffisamment comparables en ce qu'ils sont soumis à des règles de droit édictées par des législateurs différents, dans les limites de leurs compétences.

A titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la disposition en cause n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le critère de distinction utilisé par le législateur, à savoir être simultanément débiteur et créancier de l'autorité fédérale ou d'un des organismes d'intérêt public désignés par arrêté royal, est objectif et pertinent par rapport au but poursuivi d'améliorer la situation des entreprises qui concluent des contrats avec les pouvoirs publics et de pallier les effets préjudiciables pour l'économie. La compensation instaurée par la disposition litigieuse se justifie par l'unicité du budget des voies et moyens en vertu de laquelle tous les revenus et dépenses doivent être portés au budget et aux comptes. La mesure en cause ne saurait davantage être considérée comme disproportionnée.

A.2.1. La s.a. Rederij Flandria souligne que suite à la réforme de l'Etat, la compétence en matière de service de bacs a été transférée aux régions. En 1994, une transaction a été conclue entre Flandria et la Région flamande, reconnaissant en faveur de Flandria un montant de 526.000.000 de francs pour des services de bacs prestés entre 1985 et 1990. Il a également été convenu dans le contrat de transaction que Flandria entreprendrait les démarches judiciaires nécessaires afin qu'une partie du montant dû par les pouvoirs publics puisse être imputée sur les dettes restant dues à l'O.N.S.S., selon le mécanisme de suspension visé à l'article 87 de la loi du 1er août 1985.

A.2.2. En tant que l'article 87 de la loi du 1er août 1985 parle de créances sur l'Etat belge, il faut également y inclure les créances qui sont passées de l'Etat à la Région. Si le bénéfice d'une éventuelle suspension des dettes envers l'O.N.S.S. est rendu impossible par suite de la réforme de l'Etat, les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés.

A.2.3. La succession juridique des communautés et des régions à l'Etat est réglée par l'article 61 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. En vertu de l'article 61, § 1er, alinéa 6, l'Etat fédéral reste redevable, en dépit de la succession juridique, des dettes incontestées, comme en l'occurrence celles contractées sur la base des autorisations accordées par l'Etat en matière de services de bacs pour la période allant de janvier 1985 au 31 décembre 1988. Dans les circonstances de l'espèce, Flandria dispose d'une créance sur l'Etat fédéral et doit pouvoir se prévaloir de l'article 87 de la loi du 1er août 1985.

En tant que serait contestée l'application de l'article 61, § 1er, alinéa 6, de la loi spéciale de financement, il conviendrait d'appliquer au moins la règle générale de la succession juridique contenue à l'alinéa 1er de cette disposition. Dans ce cas, la Région flamande a succédé à l'autorité fédérale, sans que cela puisse impliquer une justification raisonnable pour discriminer Flandria en l'excluant de la possibilité de suspension de l'exigibilité de créances de l'O.N.S.S., prévue par l'article 87 de la loi du 1er août 1985 et ses arrêtés d'exécution.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 87, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, qui dispose :

« L'exigibilité des créances de l'Etat au titre de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de l'impôt des non-résidents et de la taxe sur la valeur ajoutée et l'exigibilité des créances de l'Office national de sécurité sociale et de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants sont suspendues dans le cas où le débiteur, personne physique ou personne morale de droit privé, possède une ou des créances certaines, exigibles et libres de tout engagement à l'égard des tiers, dont lui sont redevables, en raison de travaux, de fournitures ou de services, l'Etat ou les organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public à l'exception des entreprises publiques autonomes classées à l'article 1er, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, que le Roi désigne par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. »

B.1.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution « en excluant la suspension de l'exigibilité des dettes, entre autres [...] de sécurité sociale, pour les créances que le demandeur possède, en raison de travaux, de fournitures ou de services, à l'égard de la Région flamande, à laquelle l'Etat belge a transféré d'office les mêmes compétences à partir du 1er janvier 1989, par suite de la réforme de l'Etat réalisée en Belgique. »

B.2. En adoptant la disposition en cause, le législateur a voulu améliorer la situation financière des entreprises qui contractent avec l'autorité publique et sont souvent confrontées à des retards de paiement de la part des administrations publiques (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873-1, p. 33, et n° 873-2/5°, p. 34). Les bénéficiaires du système sont toutes les personnes physiques ou personnes morales de droit privé qui possèdent une créance certaine, exigible et libre de tout engagement à l'égard des tiers, dont l'Etat est redevable en raison de travaux, de fournitures ou de services. Si ces créanciers sont en même temps débiteurs des services de sécurité sociale ou du fisc, ils peuvent demander la suspension de ces dettes à concurrence du montant de leur créance sur l'Etat. Si la suspension est accordée, l'Office national de sécurité sociale, ou le fisc peut réclamer directement à l'Etat le paiement de la créance et cette réclamation de paiement vaut saisie-arrêt entre les mains de l'Etat ou de l'organisme d'intérêt public débiteur (articles 88 et 89).

B.3.1. La question d'une éventuelle violation du principe d'égalité ne peut, en l'espèce, être examinée sans avoir égard au partage de compétences entre l'Etat et les régions réglé par la Constitution et les lois de réformes institutionnelles.

B.3.2. Ainsi que l'expriment les articles 1er, 2 et 3 de la Constitution, la Belgique est un Etat fédéral et chacune des communautés et régions puise dans ces dispositions le fondement d'une autonomie qui se traduit par la répartition de compétences.

Compte tenu de cette autonomie, le législateur fédéral n'est pas compétent pour étendre, par une loi ordinaire, le mécanisme de la suspension des dettes, notamment de sécurité sociale, tel qu'il est réglé dans la disposition en cause, aux créances que le débiteur possède sur les régions ou les organismes d'intérêt public qui en dépendent.

B.3.3. En adoptant l'article 87 de la loi du 1er août 1985, le législateur fédéral n'a dès lors pas pu violer le principe d'égalité en autorisant la suspension des dettes envers l'Office national de sécurité sociale lorsque le débiteur possède une créance sur l'Etat, mais non lorsqu'il possède une créance sur la région, car le législateur fédéral ordinaire n'était pas compétent dans ce dernier cas.

Inversement, les régions ne pourraient pas non plus étendre la réglementation en cause aux créances résultant de travaux, fournitures et services réalisés pour leur compte, étant donné que leur compétence ne s'étend pas à l'Office national de sécurité sociale, lequel relève de la compétence du législateur fédéral.

B.3.4. La différence de traitement trouve dès lors son origine dans la répartition des compétences entre l'Etat et les régions et elle est justifiée par l'autonomie des différents législateurs qui est inscrite dans la Constitution.

B.4.1. Selon l'appelante devant la Cour du travail, il doit aussi être tenu compte, pour répondre à la question préjudicielle, de l'article 61 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Cette disposition règle la succession juridique des régions à l'Etat dans les matières qui leur sont attribuées par la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, c'est l'application de l'article 87 de la loi du 1er août 1985 qui est en cause, concernant les créances dont l'autorité publique est redevable en raison de l'exploitation d'un service de bacs sur l'Escaut. La matière des services de bacs relève de la compétence en matière de travaux publics et de transport et a été transférée aux régions par l'article 6, § 1er, X, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988. Selon l'appelante devant le juge *a quo*, les créanciers doivent pouvoir demander l'application de la disposition en cause tout au moins pour les créances que la région a reprises de l'Etat concernant des prestations de services de bacs antérieures au 1er janvier 1989.

B.4.2. La règle générale en matière de succession juridique est contenue dans l'article 61, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989, lequel dispose :

« A moins que la présente loi n'en dispose autrement, les Communautés et les Régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat relatifs aux compétences qui leur sont attribuées par la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce compris les droits et obligations résultant de procédures judiciaires en cours et à venir. »

L'article 61, § 1er, alinéa 1er, établit en principe une succession juridique intégrale de la région à l'Etat à partir du 1er janvier 1989, date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale de financement. A titre exceptionnel, l'Etat demeure toutefois lié par certaines dettes antérieures à cette date, en vertu de l'article 61, dans les cas et aux conditions fixés par cet article.

B.4.3. Quand l'Etat demeure lié, en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989, par des dettes du passé dans des matières qui ont été transférées aux régions par la loi spéciale du 8 août 1988, les créanciers peuvent invoquer l'application de l'article 87 de la loi du 1er août 1985 à ces créances.

B.4.4. Quand, en vertu de l'article 61, § 1er, alinéa 1er, la région doit reprendre des dettes de l'Etat datant de la période antérieure au 1er janvier 1989, dans des matières qui ont été transférées à la région par la loi spéciale du 8 août 1988, cette succession crée pour le créancier de l'Etat une novation légale par changement de débiteur.

B.4.5. Puisque la succession juridique est dans ce cas intégrale, les créanciers doivent pouvoir demander l'application de la loi du 1er août 1985 pour ces créances. Une autre interprétation conduirait à un traitement inégal des créanciers, pour des prestations antérieures au 1er janvier 1989, selon que la créance qu'ils détenaient sur l'Etat avait trait à une matière demeurée de la compétence de l'Etat ou à une matière transférée aux régions et, dans ce dernier cas, selon que le législateur spécial a ou non prévu la succession juridique. Elle porterait également atteinte, de manière discriminatoire, au principe selon lequel nul ne peut céder que des droits ou obligations dont il est titulaire. En vertu de ce principe, la succession des régions à l'Etat ne peut mettre en cause un mécanisme légal de suspension dont les conditions d'application étaient réalisées avant le 1er janvier 1989.

B.4.6. Il appartient au juge du fond d'examiner si et dans quelle mesure les créances que détient l'appelante devant la Cour du travail ont trait à des prestations antérieures au 1er janvier 1989.

B.5. Sous la réserve exprimée en B.4.5, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous la réserve exprimée en B.4.5, l'article 87 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres 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 24 septembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts