

Numéro du rôle : 3768
Arrêt n° 97/2006 du 14 juin 2006

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 28, § 1er, et 30, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, posées par la Cour du travail d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe 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 des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 2 septembre 2005 en cause de la s.a. Chacalli-De Decker contre l'Office national de sécurité sociale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 septembre 2005, la Cour du travail d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Une sécurité juridique acquise à titre individuel fait-elle partie des fondements de la Constitution belge au sens large et plus précisément de son titre II ? Dans l'affirmative, la violation de cette sécurité juridique acquise à titre individuel, résultant de l'application de l'article 30, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, implique-t-elle une violation du titre II de la Constitution belge elle-même ? »;

2. « L'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution belge en tant qu'il exclut des réductions de cotisations à l'O.N.S.S. le groupe des employeurs chez qui la croissance du nombre de travailleurs est due à un 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, alors que, par application du même article, les employeurs chez qui l'augmentation du nombre de travailleurs a eu lieu en dehors de toute forme de transfert ne sont pas exclus de ces réductions de cotisations, en dépit du fait que l'accroissement de leur personnel n'a pas davantage fait croître l'emploi net global, de sorte qu'il est ainsi porté atteinte au principe selon lequel la jouissance des droits accordés aux Belges doit être assurée sans discrimination, et ce au préjudice des employeurs présentant un accroissement net de personnel dû à un transfert comme défini ci-avant ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Chacalli-De Decker, dont le siège social est établi à 2160 Wommelgem, Nijverheidsstraat 54 A;

- le Conseil des ministres.

La s.a. Chacalli-De Decker et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 26 avril 2006 :

- ont comparu :

. Me K. Turkry *loco* Me J. Robbroeckx, avocats au barreau d'Anvers, pour la s.a. Chacalli-De Decker;

. Me I. Fischer *loco* Me G. Demez, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Dans le cadre des accords en faveur de l'emploi 1995-1996 et sur la base de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi, la s.a. Chacalli-De Decker a appliqué une réduction des cotisations de sécurité sociale pour l'année 1996. En septembre 1998, l'Office national de sécurité sociale (ci-après : O.N.S.S.) a refusé cette réduction et a opéré une régularisation d'office.

La s.a. Chacalli-De Decker a payé la régularisation sous réserve de tous droits et a ensuite assigné l'O.N.S.S. en remboursement de cette régularisation.

Le juge *a quo* constate que l'O.N.S.S. n'a contesté ni en 1996 ni en 1997 que la s.a. Chacalli-De Decker ait droit à une réduction des cotisations, même s'il s'agissait du régime initial de la loi du 3 avril 1995, avant sa modification par la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi. Cela signifie, selon le juge *a quo*, qu'il faut considérer que l'O.N.S.S., avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 1998, admettait que la s.a. Chacalli-De Decker avait droit aux réductions de cotisations sous le régime antérieur. Or, du fait de la rétroactivité de la loi du 13 février 1998, cette société n'y aurait plus droit aujourd'hui, de sorte qu'il serait porté atteinte au principe de la sécurité juridique.

Par ailleurs, le juge *a quo* estime que la loi du 3 avril 1995 n'était que partiellement adéquate pour réaliser l'objectif d'intérêt général, à savoir l'accroissement net de l'emploi. En effet, sous le régime de la loi du 3 avril 1995, certains employeurs ne contribuaient pas à un accroissement net de l'emploi, mais pouvaient malgré tout bénéficier des réductions de cotisations destinées à stimuler cet accroissement net. Cependant, le juge *a quo* observe que la loi du 13 février 1998 ne réalise pas non plus complètement cet objectif. Même après l'introduction de l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998, il existe toujours un groupe d'employeurs qui, sans apporter une contribution à l'accroissement net de l'emploi, peuvent prétendre aux réductions de cotisations. Par conséquent, ce groupe d'employeurs est certes réduit mais pas neutralisé. Ceci a pour effet de faire naître un nouveau problème d'égalité constitutionnelle, à savoir entre les employeurs qui n'étaient pas atteints par la loi du 3 avril 1995, mais qui le sont effectivement aujourd'hui par la loi du 13 février 1998, et les employeurs qui ne sont toujours pas atteints par la loi du 13 février 1998.

Le juge *a quo* a dès lors posé les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* objecte tout d'abord qu'il n'est pas pertinent de déterminer si la loi du 13 février 1998 est ou non une loi interprétative, parce que la Cour, dans son arrêt n° 189/2002 du 19 décembre 2002, a déjà jugé que les principes concernant l'admissibilité de l'effet rétroactif doivent également être appliqués aux dispositions interprétatives. Ceci implique en même temps que la nature des dispositions interprétatives ne les soustrait pas au contrôle de constitutionnalité.

A.1.2. Concernant la première question préjudicielle, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient qu'on ne saurait nier que la sécurité juridique constitue un principe général de droit. Il ressort indiscutablement des attendus de l'arrêt de renvoi que la société disposait d'une sécurité juridique acquise à titre individuel, dès

lors qu'il est établi qu'au cours de l'année 1996, elle répondait effectivement aux conditions pour pouvoir bénéficier d'une réduction des cotisations. Cette sécurité juridique acquise à titre individuel ayant été violée par l'application rétroactive de l'article 30, § 1er, de la loi du 13 février 1998, il y a donc eu violation du titre II de la Constitution elle-même.

A.1.3. Au sujet de la deuxième question préjudicielle, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime, avec le juge *a quo*, que l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 ne remédie pas en tous points à la loi du 3 avril 1995, ce qui fait naître un nouveau problème d'inégalité de traitement des employeurs, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Cette inégalité ne peut être qualifiée que de discriminatoire et disproportionnée à l'objectif poursuivi. En effet, si le but du législateur était d'aboutir à une croissance nette du nombre de travailleurs, il ne l'a pas atteint dans la pratique.

A.2.1. Selon le Conseil des ministres, la première question préjudicielle comprend deux sous-questions, auxquelles il faut répondre successivement.

Concernant la première sous-question, le Conseil des ministres estime que la Cour reste incompétente pour un « contrôle direct de constitutionnalité du principe de la sécurité juridique » qui, quoiqu'il soit fondamental, n'est pas garanti par le titre II et les articles 170, 172 et 191 de la Constitution. Ce contrôle de la Cour doit encore toujours se faire par le détour des articles 10 et 11 de la Constitution.

Au sujet de la deuxième sous-question, le Conseil des ministres soutient qu'elle appelle aussi une réponse négative. Si la Cour devait – par impossible - malgré tout donner une réponse affirmative à la première sous-question, il n'en demeure pas moins que la deuxième sous-question appelle une réponse négative. En effet, l'effet rétroactif conféré à la modification de la loi du 3 avril 1995 est considéré par la Cour comme suffisamment justifié (voir arrêt n° 6/2003).

A.2.2. Concernant la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir qu'il y a seulement lieu d'y répondre si la deuxième sous-question de la première question préjudicielle devait faire l'objet d'une réponse négative de la part de la Cour.

Selon le Conseil des ministres, les catégories d'employeurs évoquées ne sont pas suffisamment comparables. Il convient de s'arrêter à l'objectif du législateur, à savoir promouvoir l'emploi dans le sens d'une augmentation du volume global de travail. Le législateur souhaitait incontestablement stimuler de nouveaux recrutements afin que le volume global de travail augmente dans l'intérêt général, et ce par la réduction des cotisations sociales. Il n'est nullement question d'un nouveau recrutement entraînant une croissance nette lors de la reprise de personnel d'une entreprise par une autre : les travailleurs qui étaient déjà occupés demeurent occupés, même s'ils le sont dans une autre entreprise. Pour les employeurs chez qui l'augmentation du nombre de travailleurs s'est réalisée en dehors de toute forme de transfert, on constate qu'il y a de nouveaux recrutements entraînant une croissance nette en dépit du fait que l'augmentation du nombre de travailleurs est égale au nombre de licenciements. Par conséquent, les deux catégories ne sont pas comparables.

A.3.1. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, la partie demanderesse devant le juge *a quo* objecte que le principe de la sécurité juridique constitue un principe général de droit, reconnu comme tel dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice des Communautés européennes, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat. Il convient à cet égard d'observer que la Cour a déjà dit dans ses arrêts n°s 136/2004 et 14/2005 que la violation d'un droit fondamental implique *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, l'arrêt n° 6/2003 de la Cour ne doit pas être appliqué dans le cas présent. Les travaux préparatoires ne peuvent apporter de justification suffisante au problème d'inégalité soulevé par la Cour du travail.

A.3.2. En réponse au mémoire du Conseil des ministres concernant la deuxième question préjudicielle, la partie demanderesse devant le juge *a quo* estime qu'il est bel et bien question d'une différence de traitement pour laquelle il n'existe aucune justification objective et raisonnable.

A.4. En réponse au mémoire de la partie demanderesse devant le juge *a quo*, le Conseil des ministres observe que si la Cour devait juger que les deux groupes d'employeurs sont suffisamment comparables, la différence de traitement repose sur un critère objectif.

D'une part, concernant le premier groupe d'employeurs, l'augmentation du nombre de travailleurs est la conséquence de l'absorption ou de la fusion d'un ou de plusieurs employeurs ou du transfert de personnel, ce qui nécessite un lien entre l'employeur cédant et l'employeur reprenneur. D'autre part, concernant le deuxième groupe d'employeurs, l'augmentation du nombre de travailleurs s'est réalisée en dehors de toute forme de transfert, ce qui ne suppose pas l'existence d'un tel lien.

La notion de « croissance nette » doit également être appréciée au niveau de l'employeur individuel, non au niveau de l'économie dans son ensemble. S'il est question d'une croissance nette de l'emploi chez un employeur déterminé, il est fondé pour ce trimestre à bénéficier d'une réduction de cotisations, à moins que cette croissance nette soit due à une fusion, à une absorption ou à un transfert de personnel qui, pour l'employeur cédant, a donné lieu à une diminution du volume de travail comparativement au trimestre précédant le transfert. La deuxième question implique dès lors qu'il ne peut être question d'une croissance nette de l'emploi que si, sur le marché belge du travail, le nombre global de recrutements dépasse le nombre global de licenciements. De cette manière, les employeurs qui recrutent du personnel supplémentaire net n'auraient pas droit aux réductions de cotisations si, durant ce trimestre, davantage de travailleurs devaient être licenciés. Ce n'est bien entendu pas l'intention du législateur.

Pour cette raison, la deuxième question préjudicielle appelle donc une réponse négative.

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si une « sécurité juridique acquise à titre individuel fait [...] partie des fondements de la Constitution belge [...] et plus précisément de son titre II » et, dans l'affirmative, si « la violation de cette sécurité juridique acquise à titre individuel, résultant de l'application de l'article 30, § 1er, de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, implique [...] une violation du titre II de la Constitution belge elle-même » (première question).

Par ailleurs, en cas de réponse négative à la première question préjudicielle, le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998, qui a modifié l'article 6 de la loi du 3 avril 1995 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi.

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) énonçait :

« 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 adopté. Par contre, cette disposition a 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 dispose :

« § 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. ».

L'article 30, § 1er, énonce :

« L'article 28, § 1er, produit ses effets le 1er janvier 1995 ».

Ce sont l'article 28, § 1er, de la loi précitée, qui, aux termes de l'article 30, § 1er, de cette même loi, produit ses effets le 1er janvier 1995, ainsi que cet article 30, § 1er, qui font l'objet des questions préjudicielles.

### *Quant à la première question préjudicielle*

B.3.1. Le Conseil des ministres observe que la Cour n'est pas compétente pour répondre à la première partie de la première question préjudicielle. La Cour demeurerait, même après la loi spéciale du 9 mars 2003, incompétente pour se prononcer sur une violation directe du principe de sécurité juridique, étant donné que ce principe n'est pas garanti par le titre II, ni par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.3.2. Aux termes de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à « la violation par une loi, un décret ou une règle visés à l'article 134 de la Constitution, des articles du Titre II ' Des Belges et de leurs droits ' et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution ».

B.3.3. Aucune disposition n'habilite la Cour à déclarer une norme inconstitutionnelle pour la seule raison qu'elle serait contraire à « une sécurité juridique acquise à titre individuel ».

B.3.4. Il n'appartient pas davantage à la Cour de dire si cette « sécurité juridique acquise à titre individuel » fait partie « des fondements de la Constitution belge et plus précisément de son titre II ».

B.3.5. Enfin, pour que la Cour puisse utilement répondre à une question préjudicielle, celle-ci doit faire apparaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles.

La seule allégation d'une violation possible du titre II de la Constitution ne satisfait pas à cette exigence.

B.4. La Cour n'est pas compétente pour répondre à la première question préjudicielle.

#### *Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.5. La deuxième question sur laquelle la Cour doit se prononcer concerne la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'inégalité de traitement entre les employeurs qui sont exclus des réductions de cotisations à l'O.N.S.S., parce que l'augmentation du nombre de travailleurs est due à un transfert de personnel qui a donné lieu, pour l'employeur cédant, à une diminution de volume de travail comparativement au trimestre précédant le transfert, et les employeurs qui ne sont pas exclus des réductions de cotisations à l'O.N.S.S., parce que l'augmentation du nombre de travailleurs s'est réalisée en dehors de

toute forme de transfert, en dépit du fait que l'augmentation du nombre de leurs travailleurs n'a pas davantage fait croître l'emploi net global.

B.6.1. Le Conseil des ministres objecte que les catégories d'employeurs invoquées ne sont pas suffisamment comparables. Il convient de tenir compte de l'objectif du législateur, à savoir la promotion de l'emploi dans le sens d'un accroissement du volume global du travail. Pour les employeurs chez qui l'augmentation du nombre de travailleurs s'est réalisée à la suite de la reprise de personnel d'une entreprise par une autre, il ne serait nullement question d'une croissance nette. En revanche, pour les employeurs chez qui l'augmentation du nombre de travailleurs s'est réalisée en dehors de toute forme de transfert, une croissance nette aurait bel et bien été réalisée.

B.6.2. La circonstance que les deux catégories d'employeurs recrutent du personnel et réalisent par conséquent une croissance nette ou non du nombre de travailleurs est suffisante pour conclure à la comparabilité.

B.6.3. L'exception est rejetée.

B.7.1. L'inégalité de traitement entre les catégories d'employeurs visées en B.5 repose sur un critère objectif. Par un simple transfert de travailleurs, la première catégorie d'employeurs ne contribue pas à l'augmentation du volume net de travail justifiant l'avantage de la réduction des cotisations sociales. En réservant cet avantage aux employeurs qui contribuent de manière effective à un accroissement réel de l'emploi – ce qui ressort aujourd'hui plus clairement de la définition de la catégorie des employeurs auxquels le remboursement des avantages indûment perçus peut être réclamé –, le législateur a pris une mesure pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi.

La circonstance que, selon le juge *a quo*, l'article 28, § 1er, de la loi du 13 février 1998 réduit certes le groupe des employeurs qui pouvaient appliquer de manière illicite des réductions de cotisations sous le régime de la loi du 3 avril 1995, mais ne neutralise pas entièrement ce groupe, n'est pas de nature à priver cette mesure de son caractère pertinent.



B.7.2. La Cour n'aperçoit pas, en outre, en quoi résiderait l'éventuelle disproportion de cette mesure, étant donné que la récupération de la réduction induite des cotisations n'est possible que s'il n'y a pas d'accroissement réel du volume de travail.

B.8. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

- n'est pas compétente pour répondre à la première question préjudicielle;
- 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 14 juin 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts