

Numéros du rôle : 4943, 4953 et 4980
Arrêt n° 71/2011 du 12 mai 2011

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 102, 103 et 104 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi), introduits par l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 mai 2010 et parvenue au greffe le 1er juin 2010, un recours en annulation de l'article 103 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi), publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2009, a été introduit par l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », dont le siège social est établi à 1800 Vilvoorde, Schapulierstraat 25, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », dont le siège social est établi à 2340 Beerse, Kapelstraat 1, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », dont le siège social est établi à 9890 Gavere, Grote Markt 1, et l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse », dont le siège social est établi à 9140 Tamise, Kasteelstraat 84.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 juin 2010 et parvenue au greffe le 4 juin 2010, un recours en annulation de l'article 102 de la même loi-programme a été introduit par l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Damme », dont le siège social est établi à 8340 Damme, Dorpsstraat 122, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Rijkevorsel », dont le siège social est établi à 2310 Rijkevorsel, Molenstraat 5, et l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse » précitée.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2010 et parvenue au greffe le 29 juin 2010, l'ASBL « Agence Locale pour l'Emploi de Liège », dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue Féronstrée 129, a introduit un recours en annulation des articles 102 à 104 de la même loi-programme.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4943, 4953 et 4980 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 17 février 2011 :

- ont comparu :

. Me D. De Keuster, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 4943 et 4953;

. Me A. Kettels, qui comparaisait également *loco* Me J.-P. Bruyère, avocats au barreau de Liège, pour la partie requérante dans l'affaire n^o 4980;

. Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes sont toutes des agences locales pour l'emploi. La recevabilité des recours en annulation qu'elles ont introduits n'est pas contestée.

A.2. Les avis des parties divergent quant à la qualification de la mesure attaquée. Selon les parties requérantes, le « prélevement sur les réserves » n'est pas une notion juridique claire. A la lumière de la Constitution, elles qualifient l'obligation de payer « un montant unique fixe » d'expropriation (premier moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953) ou d'impôt (deuxième moyen dans l'affaire n^o 4980). Selon le Conseil des ministres, il s'agit d'une cotisation de sécurité sociale, étant donné qu'elle vise à financer la sécurité sociale. Selon lui, pour qu'on puisse qualifier de cotisation une mesure de ce type, il n'est pas requis qu'un lien existe entre la rémunération et la cotisation, ce que soutiennent les parties requérantes, ni que le paiement de la cotisation donne droit à une compensation de la part des pouvoirs publics.

Selon les parties requérantes, il ne peut s'agir d'une cotisation de sécurité sociale, étant donné que les montants dus ne visent pas à financer la sécurité sociale mais de nouveaux programmes en faveur de l'emploi. Ce dernier point est toutefois contesté par le Conseil des ministres : les articles attaqués prévoient explicitement que le montant dû est destiné à la gestion globale de la sécurité sociale. Les parties requérantes objectent cependant que la sécurité sociale est également financée par des impôts et en déduisent que l'affectation d'une cotisation ne saurait constituer un critère déterminant pour qualifier cette dernière de cotisation de sécurité sociale. Du reste, le fait que le législateur donne une affectation particulière à une cotisation n'empêche pas, conformément à la jurisprudence de la Cour, que cette cotisation puisse malgré tout être un impôt. Le Conseil des ministres réagit en faisant lui aussi référence à la jurisprudence de la Cour, plus précisément à l'arrêt n^o 14/99 (B.6.2) : les impôts servent à couvrir les dépenses générales d'intérêt public tandis que les cotisations de sécurité sociale sont exclusivement affectées au financement de régimes d'allocations de remplacement ou de complément des revenus du travail.

A.3. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution. Le « prélevement sur les réserves » n'est pas une notion juridique claire comme celles d'impôt, de rétribution, de cotisation de sécurité sociale et d'amende. Lorsque le législateur entend imposer une obligation de contribution financière, il doit, selon les parties requérantes, déterminer clairement la nature juridique de cette contribution, afin que l'on puisse examiner si les conditions prévues par la Constitution ont été respectées. Selon elles, la mesure constitue une expropriation et les dispositions attaquées ne remplissent pas toutes les conditions prévues par la disposition constitutionnelle invoquée.

Selon le Conseil des ministres, le prélevement ne saurait être qualifié d'expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution. Abstraction faite de la question de savoir si une expropriation de biens meubles est possible, une telle qualification aurait pour effet que toute cotisation, tout impôt, toute rétribution ou toute amende constituerait une expropriation, laquelle ne pourrait avoir lieu qu'après paiement d'une juste et préalable indemnité. L'obligation de paiement d'une cotisation est dès lors étrangère à la privation de propriété visée par

l'article 16 de la Constitution. Par ailleurs, le législateur ne serait pas obligé de définir la nature juridique de la cotisation. En tout état de cause, la Cour est compétente pour (re)qualifier la mesure attaquée.

A.4. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 est pris de la violation de l'article 170, § 1er, de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique. Les parties requérantes font valoir que les éléments essentiels de l'impôt ne sont pas formulés en des termes suffisamment clairs et précis (première branche), que les éléments essentiels de l'impôt ne sont pas fixés par une assemblée délibérante démocratiquement élue (deuxième branche) et que l'impôt porte une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens (troisième branche). Concernant cette dernière branche, il est souligné que les mesures attaquées représentent des impôts patrimoniaux de respectivement 60 % (affaire n^o 4943) et 27 % (affaire n^o 4953), ce qui compromettrait l'existence des parties requérantes et, par conséquent, le principe de la sécurité juridique.

Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et au regard du principe de la sécurité juridique et qu'elle n'est pas non plus compétente pour exercer indirectement ce contrôle, par un contrôle au regard de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Les parties requérantes ne sont pas du même avis sur ce dernier point.

Quant au fond, le Conseil des ministres estime que la réglementation attaquée, vu qu'elle ne concerne pas un impôt, ne saurait porter atteinte aux garanties offertes par l'article 170, § 1er, de la Constitution. Les parties requérantes craignent toutefois que la notion de cotisation de sécurité sociale ne soit pas connue dans la Constitution belge et qu'une interprétation restrictive de la notion d'impôt viderait de leur substance les garanties offertes par l'article 170, § 1er, de la Constitution. La notion de cotisation de sécurité sociale devrait donc être limitée aux cotisations qui sont compensées par une certaine prestation, sous la forme d'une couverture d'assurance dans le régime de sécurité sociale. L'absence de contrepartie constituerait un élément essentiel de la définition d'un impôt.

A.5. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes font valoir que la réglementation attaquée est discriminatoire, en ce qu'elle n'est imposée qu'aux agences locales pour l'emploi et non aux autres ASBL (première branche dans l'affaire n^o 4943 et branche unique dans l'affaire n^o 4953), en ce qu'elle n'est imposée qu'aux agences locales pour l'emploi et non aux autres personnes qui offrent des services et des emplois de proximité sous le régime des titres-services (deuxième branche dans l'affaire n^o 4943) et en ce qu'elle n'est imposée qu'aux agences locales pour l'emploi et non aux autres prestataires ayant la forme d'une ASBL de services et d'emplois de proximité relevant du régime des titres-services (troisième branche dans l'affaire n^o 4943). Les agences locales pour l'emploi ne représenteraient que dix pour cent des entreprises de titres-services.

Le Conseil des ministres insiste tout d'abord sur la grande liberté d'appréciation dont dispose le législateur pour mener une politique économique et sociale. Ensuite, il observe que les catégories de personnes comparées ne sont pas comparables, eu égard à leur caractère de droit public ou de droit privé et à leurs objectifs différents. Selon les parties requérantes, en revanche, les différentes catégories sont suffisamment comparables. Vu que la mesure attaquée vise à financer de nouveaux programmes en faveur de l'emploi, il n'existerait aucune différence entre les cinq cents ASBL environ qui fonctionnent comme agences locales pour l'emploi et les autres ASBL actives en Belgique. En effet, aucune d'elles ne serait concernée par ces nouveaux programmes en faveur de l'emploi.

Concernant l'objectif de la mesure, il n'a pas été jugé opportun, selon le Conseil des ministres, que les agences locales pour l'emploi constituent des réserves financières importantes au moyen de deniers publics. Ceux-ci seraient dans ce cas (partiellement) détournés de l'objectif qu'ils devraient permettre de poursuivre. Eu égard à cet objectif, il est pertinent d'imposer le paiement d'une cotisation aux seules agences locales pour l'emploi. La proportionnalité de l'obligation de cotisation ne peut être déduite des dispositions attaquées mais dépendra de la manière dont le Roi fixera les modalités de cette obligation de cotisation, notamment quant à son montant. En ce qui concerne plus particulièrement les deuxième et troisième branches du troisième moyen dans l'affaire n^o 4943, le Conseil des ministres souligne enfin que les agences locales pour l'emploi bénéficient d'un certain nombre d'avantages concurrentiels dont ne bénéficient pas les autres personnes morales actives au sein du système des titres-services (intervention structurelle de l'ONem, aide matérielle des communes). Ces avantages leur permettent de réduire leurs coûts et donc d'augmenter leurs marges bénéficiaires, qui sont de ce

fait sensiblement plus élevées que la moyenne réalisée dans ce secteur. Le Conseil des ministres fonde son point de vue en la matière sur un rapport rendu par la Cour des Comptes et sur une étude réalisée par PricewaterhouseCoopers.

Selon les parties requérantes, l'étude précitée, sur laquelle s'appuie également le rapport de la Cour des Comptes, n'a pas été correctement réalisée. Dans cette étude, il aurait été tenu compte, pour les agences locales pour l'emploi, des coûts salariaux bruts et non des coûts salariaux totaux. Plus précisément, les cotisations patronales de sécurité sociale n'ont pas été prises en compte. Concernant la proportionnalité de la mesure, les parties requérantes renvoient aux travaux préparatoires, dans lesquels figurent les chiffres déjà cités de 27 et 60 %. Les arrêtés royaux seraient du reste prêts et les dispositions attaquées en constituent le fondement légal.

A.6. Le premier moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la confiance légitime, avec le principe de la sécurité juridique, avec la liberté de commerce et d'industrie (inscrite à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et à l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791) et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les dispositions attaquées prévoient un prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi et non sur celles des autres sociétés actives dans le secteur de l'emploi, et en particulier dans le secteur des titres-services. La partie requérante estime que le rééquilibrage financier de la sécurité sociale ne saurait justifier la différence de traitement et fait observer que le prélèvement affectera le développement de la politique de l'emploi de manière disproportionnée. En outre, la mesure porterait une atteinte excessive au principe de la confiance légitime et au principe de la sécurité juridique. Si elles veulent mettre en œuvre des plans et projets concernant leurs activités futures, les agences locales pour l'emploi doivent en effet pouvoir compter sur leurs réserves. Dans le pire des cas, la mesure attaquée pourrait entraîner la disparition de certaines agences locales pour l'emploi.

Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité du moyen en tant que celui-ci mentionne la liberté de commerce et d'industrie, faute d'explication à cet égard. Quant au fond, la défense du Conseil des ministres coïncide en grande partie avec la réfutation (de la première branche) du troisième moyen dans les affaires n°s 4943 et 4953 (A.5). Il souligne aussi que les personnes morales de droit public, telles que les agences locales pour l'emploi, sont liées par les principes de légalité et de spécialité et qu'elles ne peuvent donc, par définition, jouir de la liberté de commerce et d'industrie, laquelle ne saurait, du reste, être considérée comme une liberté absolue.

Selon la partie requérante, l'exposé du moyen fait suffisamment apparaître la violation de la liberté de commerce et d'industrie. Cette partie conteste également la thèse du Conseil des ministres soutenant que les catégories ne sont pas comparables et que le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution est moins strict dans les matières socio-économiques que dans d'autres matières. Quant au fond, la partie requérante observe que les agences locales pour l'emploi sont tenues d'affecter leurs réserves à leur mission d'intérêt général. Contrairement au Conseil des ministres, elle estime que la disproportion de la mesure attaquée découle directement de la loi et non de son exécution par le Roi.

A.7. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des règles répartitrices de compétence, et plus particulièrement de l'article 35 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La partie requérante fait valoir que les mesures attaquées affectent les moyens financiers des agences locales pour l'emploi, dont l'objet social consiste à organiser et à contrôler des activités que l'on ne rencontre pas dans les circuits de travail réguliers. Les mesures affecteraient dès lors la politique de l'emploi, étant donné qu'elles réduiraient les moyens destinés au développement de cette politique, sans qu'une concertation ait été organisée avec les régions.

Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité du moyen en tant qu'il est fondé sur l'article 35 de la Constitution, vu que cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur. L'éventuelle violation de l'autre disposition invoquée ne fait pas l'objet d'un exposé suffisant, selon le Conseil des ministres. La partie requérante conteste ce dernier point. Elle estime avoir clairement exposé le moyen en renvoyant à l'ensemble des compétences régionales en matière de politique de l'emploi.

Selon le Conseil des ministres, le moyen n'est pas fondé. En effet, les dispositions attaquées ne seraient en rien liées aux aspects de la politique de l'emploi qui sont du ressort des régions. A cet égard, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 et estime que le fondement de compétence des dispositions attaquées réside dans l'article 6, § 1er, VI, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve le droit du travail et la sécurité sociale à l'autorité fédérale. En outre, il n'existerait, dans ce domaine, aucune obligation de concertation avec les régions. La partie requérante précise toutefois que le législateur fédéral, en adoptant, sans concertation, une disposition affectant la politique de l'emploi, a violé l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.8. Le troisième moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation de l'article 170 de la Constitution, combiné avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées instaurent un impôt, dont les éléments essentiels ne sont pas déterminés par le législateur, ce qui serait contraire au principe de légalité contenu dans les dispositions invoquées. En outre, les dispositions attaquées rompraient le juste équilibre qui doit être mis en œuvre entre les impératifs de l'intérêt général, d'une part, et le respect du droit de propriété, d'autre part.

La défense du Conseil des ministres coïncide en grande partie avec la réfutation des premier et deuxième moyens dans les affaires n°s 4943 et 4953. Il ajoute que le principe de légalité contenu dans l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas la même portée que le principe constitutionnel de légalité et que l'obligation d'indemnisation qui découle de cette disposition n'est pas absolue non plus. La partie requérante ne conteste pas ce dernier élément, mais souligne que l'absence d'une indemnité joue un rôle important dans le contrôle de proportionnalité. Une charge qui empêche l'agence locale pour l'emploi d'exercer sa mission d'intérêt général ne saurait être considérée comme proportionnée. Le Conseil des ministres rassure toutefois la partie requérante : la cotisation, dont le montant doit encore être fixé par le Roi, ne compromettra pas la continuité des activités des agences locales pour l'emploi.

A.9. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 105 et 108 de la Constitution, en ce que les dispositions conférerait au Roi une délégation disproportionnée. La partie requérante soutient que les dispositions attaquées prévoient uniquement le principe du prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi, alors qu'il appartiendrait au législateur de fixer les éléments essentiels des normes qu'il adopte.

Le Conseil des ministres objecte tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le moyen. Il se réfère, à cet égard, aux arrêts n°s 114/2007 et 56/2010. La partie requérante souligne, quant à elle, le lien étroit avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit, dont la Cour doit assurer le respect. Le Conseil des ministres invoque, pour sa part, l'article 142 de la Constitution et l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Pour le surplus, le Conseil des ministres estime que le moyen est non fondé, parce que le législateur a lui-même fixé un certain nombre d'éléments essentiels et qu'il ne saurait être question d'une délégation disproportionnée. La partie requérante souligne toutefois que le montant du prélèvement, qui constitue pourtant un élément essentiel, peut être déterminé par le Roi.

- B -

B.1. Les dispositions attaquées constituent le chapitre 2 (« Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi ») du titre 7 (« Emploi ») de la loi-programme du 23 décembre 2009.

Les articles 102 à 104 de cette loi disposent :

« Art. 102. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités traditionnelles, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale et ce, au cours du premier trimestre de l'année 2011.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités traditionnelles par agence locale pour l'emploi et les modalités d'exécution.

Art. 103. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui ont créé une section sui generis aux termes de l'article 8bis du même arrêté-loi et de l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités titres-services, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale et ce, au cours du premier trimestre de l'année 2011.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités titres-services par agence locale pour l'emploi.

Art. 104. Ce chapitre entre en vigueur le 1er janvier 2010 ».

B.2. En adoptant les dispositions attaquées, le législateur entendait procéder à un prélèvement sur les réserves provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103) des agences locales pour l'emploi, en vue de financer de nouvelles mesures pour l'emploi (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, p. 52).

B.3. L'agence locale pour l'emploi est instituée par une commune ou par un groupe de communes, sous la forme d'une association sans but lucratif. L'agence locale pour l'emploi est compétente, en collaboration avec l'Office national de l'emploi, pour l'organisation et le contrôle d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers. Il s'agit de mesures d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs qui effectuent les activités précitées pour les besoins d'une personne qui en fait la demande (l'utilisateur). Les activités sont effectuées dans le cadre d'un contrat de travail ALE, conclu avec l'agence locale pour l'emploi (l'employeur) et sont rémunérées par l'utilisateur, sous la forme de chèques ALE. Les activités doivent conserver le caractère d'une activité accessoire pour le chômeur. Les agences locales pour l'emploi reçoivent de l'Office national de l'emploi une intervention dans les frais d'institution et de fonctionnement.

Outre ces activités originaires, l'agence locale pour l'emploi est également habilitée, lorsqu'une section spéciale (appelée « section *sui generis* ») a été créée à cet effet, à fournir des travaux ou services de proximité dans le cadre du régime prévu par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Il s'agit d'activités relatives à l'aide à domicile de nature ménagère, exercées dans le cadre d'un contrat de travail titres-services. Tout comme dans le régime ALE, l'utilisateur rémunère les activités sous la forme de titres-services. Cependant, contrairement à ce que prévoit le régime ALE, le contrat de travail titres-services n'est réservé ni à une catégorie déterminée de travailleurs ni à une catégorie déterminée d'employeurs, mais est en principe accessible à tous. L'employeur perçoit, en sus de la valeur du titre-service, un montant complémentaire payé par l'Office national de l'emploi.

B.4. Avant d'examiner les moyens invoqués, la Cour doit qualifier la mesure en cause.

La mesure oblige l'agence locale pour l'emploi à verser à l'Office national de Sécurité sociale un « montant fixe unique » provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103).

Selon les parties requérantes, cette mesure constitue une expropriation ou un impôt. Selon le Conseil des ministres, il s'agit d'une cotisation de sécurité sociale.

Bien que la mesure présente certaines caractéristiques d'un impôt ou d'une cotisation de sécurité sociale, elle correspond en réalité à l'obligation de remboursement d'une allocation n'ayant pas été affectée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée. Par conséquent, les dispositions attaquées ne font que confirmer, vis-à-vis des agences locales pour l'emploi, la règle générale contenue dans l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et dans l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

B.5. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution. Cet article prévoit que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

L'expropriation offre à l'autorité la possibilité de disposer, dans l'intérêt général, de biens, en principe immobiliers, qui ne peuvent être acquis selon les modes ordinaires de transfert de propriété.

L'obligation de remboursement d'une allocation qui n'a pas été affectée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée est étrangère à la privation de propriété visée à l'article 16 de la Constitution.

Le premier moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 n'est pas fondé.

B.6. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 et le troisième moyen dans l'affaire n^o 4980 sont principalement pris de la violation de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Cet article prévoit qu'un impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Etant donné que la mesure en cause constitue le remboursement obligatoire d'une allocation, les moyens qui considèrent que les dispositions attaquées instaurent un impôt sont dénués de fondement.

Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 et le troisième moyen dans l'affaire n^o 4980 ne sont pas fondés.

B.7. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Ces articles garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Le premier moyen dans l'affaire n^o 4980 est pris de la violation de ces mêmes articles, combinés ou non avec le principe de la confiance légitime, avec le principe de la sécurité juridique, avec la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Bien que les dispositions attaquées visent uniquement les agences locales pour l'emploi, il découle de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral que d'autres personnes morales sont également tenues de rembourser les allocations qui n'ont pas été affectées aux fins pour lesquelles elles avaient été octroyées. Les dispositions attaquées ne font donc pas naître les différences de traitement invoquées et, puisqu'elles ne font que confirmer la règle générale déjà contenue dans les dispositions précitées, on ne saurait davantage considérer qu'elles portent une atteinte discriminatoire aux principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

A supposer que les dispositions attaquées impliquent une ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, elles ne rompent pas le juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Au cours des débats parlementaires relatifs aux dispositions attaquées, la ministre compétente a déclaré que l'arrêté d'exécution tiendrait compte de la situation individuelle de chaque agence locale pour

l'emploi, et plus particulièrement du montant des réserves, de l'endettement et du nombre de titres-services utilisés (*Ann.*, Chambre, 2009-2010, PLEN 129, 15 décembre 2009, p. 16).

Il faut considérer plus précisément que le « montant fixe unique » ne peut porter que sur les allocations dont il a été établi, après contrôle sur la base de données objectives, qu'elles n'ont pas été affectées aux fins pour lesquelles elles avaient été octroyées. Il ressort en outre des travaux préparatoires que le législateur entendait seulement procéder à un prélèvement sur une partie des réserves des agences locales pour l'emploi (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 51-52), de sorte que le fonctionnement de ces dernières n'est pas entravé de manière disproportionnée.

Pour le surplus, il convient d'observer que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend seulement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

Il s'ensuit que les dispositions attaquées ne portent pas une atteinte discriminatoire au droit de propriété. Il n'est pas démontré non plus en quoi la liberté de commerce et d'industrie pourrait être violée de manière discriminatoire.

Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 4943 et 4953 et le premier moyen dans l'affaire n° 4980 ne sont pas fondés.

B.8. Le deuxième moyen de la partie requérante dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des règles répartitrices de compétence.

La mesure en cause constituant le remboursement obligatoire d'une allocation, le législateur ne saurait être réputé avoir excédé sa compétence.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 4980 n'est pas fondé.

B.9. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 105 et 108 de la Constitution. Ces derniers prévoient que le Roi ne peut agir que lorsqu'il existe un fondement légal pour ce faire (article 105) et que Son intervention doit être conforme aux « lois » (article 108).

La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette violation méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions ou si le législateur, en imposant au pouvoir exécutif de prendre une mesure qui ne relève pas de la compétence de celui-ci, prive ainsi une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

En vertu des articles attaqués, le Roi détermine « les critères et les modalités fixant le montant unique » provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103) qui doit être versé à l'Office national de Sécurité sociale.

Ainsi qu'il a déjà été constaté, cette habilitation ne méconnaît pas les règles répartitrices de compétence. Il n'est pas démontré non plus que cette habilitation concerne une matière réservée à la loi par la Constitution.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 4980 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 12 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt