

Numéro du rôle : 5140
Arrêt n° 37/2012 du 8 mars 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 38, § 3^{quater}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, posée par le Tribunal du travail de Gand.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 18 avril 2011 en cause de l'Office national de sécurité sociale contre « CM Midden-Vlaanderen », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 avril 2011, le Tribunal du travail de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 38, § 3^{quater}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, en tant que l'employeur qui n'a pas déclaré la cotisation de solidarité ou dans le chef duquel il est établi qu'il a fait une ou plusieurs fausses déclarations pour éluder le paiement de la cotisation ou d'une partie de celle-ci, doit payer une indemnité forfaitaire dont le montant est égal au double des cotisations éludées,

interprété en ce sens que cette indemnité forfaitaire constitue un mode particulier de réparation ou de remboursement de nature civile, destiné, dans l'intérêt du financement de la sécurité sociale, à mettre fin à une situation contraire à la loi,

ou, au contraire, interprété comme une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, compte tenu de l'objectif principalement répressif du législateur,

viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général du droit à un contrôle juridictionnel de pleine juridiction,

en ce qu'un recours au juge judiciaire est impossible, soit en vue d'un contrôle de la hauteur et de la légalité de cette sanction, soit en vue d'un contrôle de la hauteur ou de la légalité de l'exonération de cette sanction ? ».

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 26 janvier 2012 :

- a comparu Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et P. Nihoul ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Un différend est né entre l'Office national de la sécurité sociale, partie demanderesse devant le juge *a quo*, et « CM Midden-Vlaanderen », partie défenderesse devant le juge *a quo*, en ce qui concerne la cotisation sociale, appelée « cotisation CO₂ », à payer pour un certain nombre de véhicules utilitaires de société. En raison du non-paiement de cette cotisation CO₂ dans les délais, la partie demanderesse réclame, devant le Tribunal du travail de Gand, le paiement d'une somme, « la sanction CO₂ », qui correspond à une indemnité forfaitaire égale au double de la cotisation CO₂ pour les véhicule de société (article 38, § 3^{quater}, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés). La partie défenderesse demande au Tribunal du travail de l'exonérer du paiement de la sanction CO₂ précitée.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* fait valoir que la sanction CO₂ a un caractère répressif et qu'elle doit donc être qualifiée de peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme; par conséquent, un contrôle juridictionnel de pleine juridiction doit être possible, ce qui devrait permettre au Tribunal du travail d'accorder à la partie défenderesse une exonération du paiement de la sanction CO₂.

Le juge *a quo* décide dès lors de poser la question préjudicielle citée ci-avant.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. A titre préliminaire, le Conseil des ministres précise que la question préjudicielle concerne exclusivement l'indemnité forfaitaire, ce que l'on appelle « la sanction CO₂ », telle qu'elle est prévue à l'article 38, § 3^{quater}, 10°, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, et non l'article 38, § 3^{quater}, dans son ensemble.

A.1.2. En ordre principal, le Conseil des ministres fait valoir que la sanction CO₂ n'a pas un caractère pénal et qu'elle ne doit donc pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de pleine juridiction.

En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi-programme du 20 juillet 2006, qui a modifié l'article 38, § 3^{quater}, que le législateur a introduit une sanction civile. En outre, la Cour a jugé, dans son arrêt n° 9/2003 du 22 janvier 2003, que ni les majorations de cotisation ni les intérêts de retard (article 28 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) n'ont un caractère répressif. La jurisprudence précitée doit être appliquée par analogie à la sanction CO₂ en cause.

Le Conseil des ministres souligne que l'indemnité forfaitaire n'a pas une fonction répressive ou dissuasive. Elle tend seulement à garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale en réparant le dommage causé à l'Office nationale de la sécurité sociale. L'absence de paiement dans les délais ou de paiement complet de la cotisation CO₂ entraîne des frais administratifs substantiels. En fixant le montant de la sanction CO₂ au double de la cotisation CO₂ éludée, cette sanction CO₂ est effectivement proportionnée au montant des cotisations dont l'Office national de la sécurité sociale a été privé. Le Conseil des ministres observe à cet égard qu'il est raisonnable de considérer que les frais administratifs sont plus élevés à mesure que les cotisations éludées sont plus importantes.

Enfin, le simple fait que le montant de la sanction CO₂ a été fixé au double de la cotisation éludée ne permet pas de conclure que cette indemnité aurait un caractère pénal.

A.1.3. En ordre subsidiaire, il est encore soutenu que, si la sanction CO₂ avait un caractère pénal, cette hypothèse n'implique pas que l'article 38, § 3^{quater}, de la loi précitée doive être interprété en ce sens que le juge ne peut pas se prononcer sur la sanction CO₂ dans un contrôle de pleine juridiction. Le Conseil des ministres conclut qu'une interprétation conforme à la Constitution de l'article 38, § 3^{quater}, donne au juge la possibilité d'exercer un contrôle de pleine juridiction, dans le cadre duquel il peut vérifier si la décision est justifiée en fait et en droit et, le cas échéant, modifier la sanction CO₂.

- B -

B.1. En vertu de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, une cotisation de solidarité est due par l'employeur qui met à la disposition de son travailleur, de manière directe ou indirecte, un véhicule également destiné à un usage autre que strictement professionnel (article 38, § 3^{quater}, 1^o). Le montant de cette cotisation est fonction du taux d'émission de CO₂ du véhicule (article 38, § 3^{quater}, 3^o). La cotisation est payée par l'employeur à l'Office national de sécurité sociale, dans les mêmes délais et dans les mêmes conditions que les cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs salariés (article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 1^{er}).

La question préjudicielle porte sur l'article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 4, de la loi précitée, qui dispose :

« Sans préjudice de l'application des autres sanctions civiles et des dispositions pénales, l'employeur à l'égard duquel il est établi qu'il n'a pas déclaré un ou plusieurs véhicules soumis à la cotisation de solidarité ou qu'il a commis une ou plusieurs fausses déclarations visant à éluder le paiement de la cotisation ou partie de celui-ci, est redevable d'une indemnité forfaitaire dont le montant est égal au double des cotisations éludées, et dont le produit est transmis par l'Office national de Sécurité sociale à l'O.N.S.S.-gestion globale ».

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec « le principe général du droit à un contrôle juridictionnel de pleine juridiction », en ce qu'elle aurait pour effet qu'« un recours au juge judiciaire est impossible, soit en vue d'un contrôle de la hauteur et de la légalité de cette sanction, soit en vue d'un contrôle de la hauteur ou de la légalité de l'exonération de cette sanction ».

B.3.1. La cotisation de solidarité visée à l'article 38, § 3^{quater}, 1^o, de la loi du 29 juin 1981 est justifiée par le constat que lorsque l'employeur met à la disposition de son travailleur un véhicule également destiné à un usage autre que strictement professionnel, il lui procure un avantage. Cet avantage échappe à l'application des cotisations de sécurité sociale ordinaires dès lors que l'usage privé d'un véhicule de société n'est pas considéré comme une rémunération.

B.3.2. L'indemnité forfaitaire visée à l'article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 4, est imposée d'office par l'Office national de la sécurité sociale à l'employeur lorsque celui-ci n'a pas déclaré un ou plusieurs véhicules de société soumis à la cotisation de solidarité ou lorsqu'il a fait une ou plusieurs fausses déclarations afin d'éluder le paiement de la cotisation de solidarité ou d'une partie de celle-ci.

B.3.3. Selon l'exposé des motifs, l'indemnité forfaitaire tend à réaliser « une meilleure perception de la cotisation de solidarité sur les véhicules de société » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2517/001, p. 36) :

« Il s'agit donc d'une nouvelle sanction civile applicable à tout employeur ayant omis de déclarer un ou plusieurs véhicules soumis à la cotisation de solidarité. Toute fausse déclaration visant à éluder le paiement de la cotisation ou partie de celui-ci est aussi visée.

L'entrée en vigueur de la loi au 1er janvier 2005 se justifie aux motifs que la sanction visée n'est pas de nature pénale et au regard de la possibilité dont dispose l'employeur de régulariser sa situation jusqu'au 30 juin 2006 » (*ibid.*, p. 37).

B.4.1. L'article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 4, ne peut être lu indépendamment de l'article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 6, qui dispose :

« Le Roi détermine les conditions dans lesquelles l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale peut accorder à l'employeur l'exonération ou la réduction de l'indemnité forfaitaire, pour autant que l'employeur ne se trouve pas dans une des situations décrites à l'article 38, § 3^{octies}, alinéa 1er ».

L'article 38, § 3^{quater}, 10^o, alinéa 6, a été introduit par l'article 93 de la loi du 14 avril 2011 portant des dispositions diverses. La modification législative avait pour but d'« introduire des garanties procédurales pour l'employeur sanctionné. Un droit de recours auprès du Comité de gestion de l'ONSS ainsi qu'une possibilité d'aménagement [en

néerlandais : een gehele of gedeeltelijke vrijstelling] de la sanction sont dès lors prévus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1208/008, p. 6; il est précisé en note de bas de page que tel peut être le cas en présence de circonstances exceptionnelles ou en cas de motifs impérieux d'équité). La disposition qui est instaurée est d'application immédiate aux procédures en cours.

B.4.2. Le droit à un contrôle de pleine juridiction implique que le juge peut vérifier si la décision de l'organisme percepteur se justifie en droit et en fait et si les dispositions légales et les principes généraux qu'il doit observer, parmi lesquels le principe de proportionnalité, sont respectés. Ce droit implique pour le moins que ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration relève également du contrôle du juge. Dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut toutefois se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.4.3. Il découle de ce qui précède que l'indemnité forfaitaire en cause, qu'elle présente un caractère purement indemnitaire ou répressif et concerne une amende de nature civile ou pénale, est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, puisque le juge qui est saisi d'une action en contestation de l'indemnité forfaitaire peut aussi bien contrôler la légalité de cette indemnité qu'apprécier le caractère proportionné de celle-ci, dans les mêmes limites que l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale.

B.4.4. Etant donné que la décision de l'organisme percepteur d'accorder ou non une exonération ou une réduction de l'indemnité forfaitaire produit des effets de droit à l'égard de l'employeur concerné, le juge, sans pouvoir se substituer à l'organisme percepteur, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe sur la décision attaquée. En réduisant l'indemnité dans la mesure où elle est contraire au principe de proportionnalité, le tribunal du travail ne porte pas atteinte aux principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.4.5. Un examen au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne conduit pas à une autre conclusion.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 38, § *3quater*, 10°, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 8 mars 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt