

Numéro du rôle : 4919
Arrêt n° 30/2011 du 24 février 2011

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi et à l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, posée par le Tribunal du travail de Termonde.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, 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 14 avril 2010 en cause de la SA « Spector Coördinatiecentrum » contre l'Office national de sécurité sociale et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 avril 2010, le Tribunal du travail de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi viole-t-il les articles 10 et 11, ainsi que l'article 16 de la Constitution, combinés ou non 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, en ce que l'article 26 précité modifie l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité en ajoutant une condition à la réglementation originaire relative à l'obtention de réductions de cotisation instaurée par l'article 29, § 1er, précité, et ce de manière rétroactive, en ce que l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales fait rétroagir l'article 26 précité au 1er janvier 1997, à l'égard des employeurs qui remplissaient les conditions requises pour bénéficier d'une réduction de cotisation sous l'empire de la réglementation originaire mais qui ne les remplissent plus en vertu de la réglementation modifiée parce qu'il leur est impossible de satisfaire à la condition ajoutée, étant donné que sa réalisation appartient au passé, en l'occurrence que l'employeur devait occuper du personnel au cours de tous les trimestres de 1996 ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Spector Coördinatiecentrum », dont le siège est établi à 9230 Wetteren, Kwatrechtsteenweg 160;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 22 décembre 2010 :

- ont comparu :
  - . Me C. van Schandevijl *loco* Me W. van Eeckhoutte, avocats au barreau de Gand, pour la SA « Spector Coördinatiecentrum »;
  - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me B. Fonteyn, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

La SA « Spector Coördinatieceentrum » a démarré ses activités le 1er janvier 1996 et occupait du personnel à partir du troisième trimestre de 1996. Le 18 septembre 1997, elle a demandé à l'Office national de sécurité sociale de payer des cotisations réduites pour la période du quatrième trimestre de 1997 au quatrième trimestre de 1998, parce qu'elle satisferait aux articles 29 et 30 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

Par un courrier du 24 avril 2002, l'Office national de sécurité sociale a informé la SA « Spector Coördinatieceentrum » que cette réduction des cotisations ne pouvait pas être accordée, eu égard à la modification de l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996. Cette modification a été apportée par l'article 26 de la loi du 13 février 1998, qui est entrée en vigueur le 1er mars 1998 mais que l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 a ensuite fait rétroagir au 1er janvier 1997. Cette modification avait pour effet que l'employeur n'avait droit à la réduction des cotisations que s'il avait occupé du personnel pendant tous les trimestres de 1996, de sorte que la SA « Spector Coördinatieceentrum » ne pouvait plus bénéficier de cet avantage.

Dans le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, la SA « Spector Coördinatieceentrum » fait valoir que l'application rétroactive de la disposition en cause viole le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le juge *a quo*, estimant que cette disposition offre une protection qui est analogue à la protection offerte par l'article 16 de la Constitution, pose la question préjudicielle précitée, eu égard à l'article 26, § 4, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de la SA « Spector Coördinatieceentrum »*

A.1. La SA « Spector Coördinatieceentrum » expose que l'arrêt n° 111/99 de la Cour portait seulement sur l'article 26 de la loi du 13 février 1998. Etant donné que la requête concernant cette affaire avait été introduite avant que l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 fit rétroagir la disposition modificative précitée, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur cet aspect. Ce que la SA « Spector Coördinatieceentrum » dénonce, dans l'affaire que doit trancher le juge *a quo*, c'est que le législateur a ajouté rétroactivement une condition à la loi, condition à laquelle il est impossible pour la SA « Spector Coördinatieceentrum » de satisfaire, étant donné que cette condition aurait dû être remplie exclusivement dans le passé.

A.2.1. Selon la SA « Spector Coördinatieceentrum », la disposition en cause violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, 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, en ce qu'elle prive rétroactivement d'un droit une entreprise qui remplissait toutes les conditions pour bénéficier de ce droit.

A.2.2. La SA « Spector Coördinatieceentrum » déclare que la décision de la Cour dans l'arrêt n° 6/2003 ne peut être appliquée à la présente procédure, parce que le contexte diffère, en l'espèce, sur certains points.

Premièrement, il ne serait pas question en l'espèce d'une description insuffisamment précise de la disposition législative originaire, étant donné que l'article 29 originaire de la loi du 26 juillet 1996 ne mentionnait pas la condition selon laquelle l'employeur devait avoir occupé des membres du personnel au cours de chaque trimestre de 1996. Cette disposition n'aurait pas davantage été susceptible d'une telle interprétation.

Deuxièmement, on ne pourrait, en l'espèce, se référer à l'intention originelle du législateur pour justifier la rétroactivité de la mesure, étant donné qu'il n'apparaît nulle part, dans les travaux préparatoires originaires, que l'intention était d'exclure du bénéfice de la réduction des cotisations les employeurs qui n'avaient pas occupé du personnel pendant tous les trimestres de 1996. L'exposé des motifs préciserait uniquement, en ce qui concerne

l'article 29, § 1er, originaire de la loi du 26 juillet 1996, que le chapitre concernant les accords en faveur de l'emploi s'applique au secteur privé. On ne peut invoquer contre cela les travaux préparatoires de la disposition modificative du 13 février 1998, selon la SA « Spector Coördinatiecentrum ».

Dans ce cadre, la SA « Spector Coördinatiecentrum » observe que les dispositions relatives aux accords en faveur de l'emploi contenues dans la loi du 26 juillet 1996 tendaient à prolonger le système instauré par la loi du 3 avril 1995 et qu'en ce qui concerne les accords en faveur de l'emploi 1995-1996, jamais une interprétation n'a été retenue en ce sens que l'employeur ne pourrait prétendre à la réduction des cotisations visées dans ces accords que s'il a occupé du personnel pendant chaque trimestre de 1994.

A.3. La SA « Spector Coördinatiecentrum » soutient que la circonstance que la disposition modificative a été jugée conforme au principe d'égalité et de non-discrimination n'autorise pas à conclure que l'ancienne réglementation était discriminatoire. Par ailleurs, elle n'aperçoit pas comment il peut être question d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination parce que trop de justiciables peuvent prétendre à une mesure favorable.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.4.1. Le Conseil des ministres souligne que le fondement de la réglementation contestée est la notion de « (re)distribution du travail ». Au mépris de la volonté du législateur, un certain nombre d'entreprises récemment constituées ont tenté d'utiliser la réduction des cotisations en cause. Selon le Conseil des ministres, ce traitement égal de situations inégales risquait d'entraîner une violation du principe d'égalité, de sorte que le législateur aurait décidé à bon droit de rectifier cette situation, en se référant à l'esprit de la disposition modifiée.

A.4.2. Le Conseil des ministres souligne que la Cour a déjà jugé que la modification de l'article 29 de la loi du 26 juillet 1996 par la loi du 13 février 1998 était conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il expose que les entreprises qui n'ont débuté leurs activités qu'en 1997 ou en 1998 ou qui ne pouvaient pas attester une année entière d'activité en 1996 ont bénéficié trop facilement d'une réduction des cotisations, en comparaison des entreprises qui pouvaient effectivement attester une année d'activité complète cette année-là. En outre, dans ces nouvelles entreprises, l'augmentation du personnel serait à l'évidence plus élevée que dans des entreprises existantes. Par conséquent, l'inégalité de traitement perdurerait si une distinction existait entre les situations antérieures au 1er mars 1998 et les situations postérieures au 1er mars 1998.

A.4.3. La rétroactivité serait en outre indispensable. Le Conseil des ministres souligne que l'article 30, § 3, de la loi du 26 juillet 1996 disposait que les avantages visés ne pouvaient être octroyés que pendant la durée de validité de l'accord en faveur de l'emploi et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1998.

A.5. En outre, la disposition en cause serait compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, d'autant qu'elle visait à rectifier une situation discriminatoire. En effet, selon la rédaction initiale de l'article 29 de la loi du 26 juillet 1996, les entreprises nouvellement créées répondraient toujours à la condition d'accroissement net du personnel, sans qu'il y ait (re)distribution du travail. Si la disposition modificative du 13 février 1998 n'avait pas rétroagit, une nouvelle distinction aurait vu le jour entre deux catégories d'employeurs dont aucun ne pouvait prétendre à la réduction des cotisations conformément à l'intention initiale du législateur, à savoir la distinction entre les employeurs dont la demande concernait l'année 1997 et le premier trimestre de 1998 et les employeurs dont la demande concerne les deuxième, troisième et quatrième trimestres de 1998. Le législateur n'aurait jamais pu justifier objectivement une telle différence, selon le Conseil des ministres. C'est la raison pour laquelle le législateur aurait choisi de faire coïncider l'entrée en vigueur de la nouvelle condition avec l'entrée en vigueur de l'ensemble du régime des réductions de cotisations dans le cadre des accords en faveur de l'emploi 1997-1998.

A.6.1. Selon le Conseil des ministres, le droit de propriété ne serait pas davantage violé. Le principe en matière de cotisations sociales est en effet que celles-ci sont dues; ce n'est qu'exceptionnellement qu'il peut être question d'une exonération et il n'existe pas de droit subjectif à exonération.

A.6.2. Le Conseil des ministres déclare que les dispositions en cause ne privent pas les entreprises concernées d'un « espoir légitime », étant donné qu'il existait encore des controverses sur la manière dont la disposition originaire devait être appliquée et qu'au moment où la modification rétroactive a été adoptée, il

n'existait pas encore de jurisprudence constante accordant la réduction des cotisations visée aux employeurs qui n'avaient pas occupé du personnel pendant toute l'année 1996.

A.6.3. De plus, l'article 1er du Premier Protocole additionnel laisserait aux autorités publiques une marge d'appréciation considérable en ce qui concerne les restrictions apportées au droit de propriété. Pour les motifs déjà mentionnés dans l'arrêt n° 111/99 de la Cour, la restriction serait pertinente et proportionnée à un but légitime.

La disposition en cause ne contiendrait aucune privation de propriété, mais seulement une restriction de celle-ci. En effet, il existe un lien de causalité entre la rétroactivité de la disposition modificative du 13 février 1998 et l'objectif de réserver la réduction des cotisations sociales aux entreprises qui disposent déjà d'un potentiel de travailleurs stable. Il serait également nécessaire de faire coïncider le champ d'application de la disposition modificative en cause avec celui de la réduction de cotisations sociales elle-même.

En outre, la mesure ne serait pas disproportionnée, dès lors que le préjudice est purement pécuniaire et que si l'on se base sur l'objectif du législateur, le droit à la réduction des cotisations sociales n'aurait en outre jamais pu naître.

A.7. Enfin, le Conseil des ministres soutient que le principe de la sécurité juridique n'a pas non plus été violé. On ne saurait en effet soutenir que la disposition modificative et la disposition ultérieure qui l'a fait rétroagir, étaient inattendues, étant donné qu'elles correspondent à l'intention originaire du législateur. En outre, la disposition qui a fait rétroagir la disposition modificative tendait bien plutôt à garantir la sécurité juridique, en mettant la disposition qui détermine le champ d'application de la réduction des cotisations sociales en conformité avec l'intention initiale du législateur.

## - B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur la rétroactivité conférée par l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales à l'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, lequel modifie l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

L'article 26 de la loi du 13 février 1998 dispose :

« L'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 1er. Ce chapitre s'applique aux employeurs et aux travailleurs soumis à l'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires et pour autant que ces employeurs aient occupé pendant chacun des quatre trimestres de 1996 des travailleurs autres que ceux qui effectuent des prestations principalement d'ordre ménager pour leur employeur ou pour sa famille et que les personnes visées à l'article 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Conformément au présent article, on entend par avoir occupé du personnel, avoir dû, pour chacun des quatre trimestres de 1996, déclarer à l'ONSS au moins une journée de travail telle que visée à l'article 24 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, à l'exception des journées couvertes par les indemnités prévues à l'article 19, § 2, 2°, a), b), d) et e) de cet arrêté. ' ».

Etant donné que l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 n'exigeait pas à l'origine que les employeurs aient occupé des travailleurs pendant chacun des quatre trimestres de 1996, la modification apportée par la loi du 13 février 1998 comporte une limitation du champ d'application matériel de cette disposition.

B.1.2. Dans l'arrêt n° 111/99 du 14 octobre 1999, la Cour a rejeté un recours en annulation de l'article 26 de la loi du 13 février 1998, fondé sur la violation du principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour a jugé que l'article 26 de la loi du 13 février 1998, tout comme les accords en faveur de l'emploi eux-mêmes, avait pour objectif de (re)distribuer le travail disponible entre le plus grand nombre possible de travailleurs et que le législateur « a pu raisonnablement estimer que les entreprises qui n'ont pas exercé leurs activités pendant les quatre trimestres de l'année 1996 ne disposaient pas d'un potentiel de travailleurs suffisamment stable leur permettant d'opérer réellement la redistribution du travail visée par la mesure ».

En ce qui concerne l'argument avancé par les parties requérantes, selon lequel des entreprises qui satisfaisaient au début de 1997 et en 1998 à toutes les conditions légales et conventionnelles existantes en matière d'emploi et d'embauche étaient confrontées à une intervention législative ayant un effet rétroactif, la Cour a jugé dans cet arrêt que :

« Aucune des dispositions relatives à l'entrée en vigueur ne permet de conclure que le législateur aurait conféré à la disposition litigieuse elle-même un effet rétroactif ».

B.1.3. L'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, qui est postérieur à la requête ayant conduit à l'arrêt n° 111/99, a ensuite fait rétroagir l'article 26 de la loi du 13 février 1998. En effet, cette disposition est rédigée comme suit :

« L'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi produit ses effets le 1er janvier 1997 ».

B.2.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« 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'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions en cause.

B.2.2. 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 le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

B.3.1. L'objectif de l'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales a été décrit comme suit dans les travaux préparatoires :

« Le champ d'application des employeurs pouvant bénéficier de la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale octroyée dans le cadre des accords en faveur de l'emploi pour les années 1997 et 1998 est déterminé par l'article 29 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité.

L'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi a modifié ce champ d'application en y ajoutant la condition d'avoir occupé du personnel déclaré à l'ONSS au cours de chacun des quatre trimestres de l'année 1996.

Etant donné que l'entrée en vigueur de cet article n'est pas autrement fixée par la loi, cette disposition est devenue obligatoire le 1er mars 1998.

Selon l'esprit de la loi, la condition d'avoir occupé du personnel au cours de chacun des quatre trimestres de l'année 1996 semble devoir s'appliquer à la totalité des années 1997 et 1998. Introduire dans celle-ci une différence de traitement paraît inconciliable avec sa finalité.

Dès lors, il convient de donner à cette disposition un effet rétroactif au 1er janvier 1997, date à laquelle l'ensemble de la mesure relative aux réductions de cotisations patronales octroyées dans le cadre des accords pour l'emploi 1997-1998 est entré en vigueur » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1722/1, p. 11).

B.3.2. Le législateur a voulu éviter qu'à la suite de la modification de l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 par l'article 26 de la loi du 13 février 1998, une distinction apparaisse, en ce qui concerne les conditions d'octroi de la réduction des cotisations sociales, entre, d'une part, les quatre trimestres de 1997 et le premier trimestre de 1998 et, d'autre part, les deuxième, troisième et quatrième trimestres de 1998.

B.4.1. En faisant coïncider le champ d'application temporel de la condition supplémentaire d'octroi de la réduction avec le champ d'application temporel de l'ensemble de la réglementation relative à la réduction des cotisations sociales dans le cadre des accords en faveur de l'emploi 1997-1998, le législateur a pris une mesure qui est justifiée pour éviter cette différence de traitement.

B.4.2. Par ailleurs, l'accord conclu entre les partenaires sociaux en vue de soutenir la croissance de l'emploi, dont la mise en œuvre devait être facilitée et soutenue par la loi du 26 juillet 1996, valait pour la période du 1er janvier 1997 au 31 décembre 1998. Dès lors, la rétroactivité de la disposition en cause était indispensable pour permettre à l'article 30 de la

loi du 26 juillet 1996 de sortir adéquatement ses effets pour la période pendant laquelle l'accord conclu entre les partenaires sociaux s'appliquait.

B.4.3. Le fait que certains employeurs avaient droit à une réduction de cotisations sociales en vertu de la disposition originale et ne disposaient plus de ce droit après la modification rétroactive de cette disposition ne permet pas de conclure que le législateur aurait instauré, de manière injustifiée, pour les entreprises concernées, une restriction de la propriété qui serait contraire à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ou une insécurité juridique contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 67 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, qui confère effet rétroactif à l'article 26 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 24 février 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt