
188

Numéro du rôle :

Arrêt n° 15/91
du 13 juin 1991

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 272 à 275 de la loi-programme du 22 décembre 1989, introduit par l'Union professionnelle des entreprises d'assurances belges et étrangères opérant en Belgique (U.P.E.A.).

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY,
et des juges D. ANDRE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M.
MELCHIOR et P. MARTENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 avril 1990 et reçue au greffe le 12 avril 1990, l'Union professionnelle des entreprises d'assurances belges et étrangères opérant en Belgique (en abrégé U.P.E.A.) demande l'annulation des articles 272 à 275 de la loi-programme du 22 décembre 1989 publiée au Moniteur belge du 30 décembre 1989.

Par la même requête, la suspension desdites dispositions a été requise. La Cour a rejeté la demande de suspension par arrêt n° 19/90 du 31 mai 1990.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 12 avril 1990, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76, § 1er, de la loi susdite par lettres recommandées à la poste le 24 avril 1990 remises aux destinataires les 24 avril 1990, 25 avril 1990 et 27 avril 1990.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au Moniteur belge du 28 avril 1990.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 juin 1990 reçue au greffe le 11 juin 1990.

Copie de ce mémoire a été transmise à la

requérante conformément à l'article 89 de la loi organique par lettre recommandée à la poste le 13 juin 1990 et remise à la destinataire le 14 juin 1990.

La requérante a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 13 juillet 1990 reçue au greffe le 16 juillet 1990.

Par ordonnance du 16 janvier 1991, le président en exercice a désigné le juge P. MARTENS en qualité de membre du siège, suite à l'accession de Mme I. PETRY à la présidence de la Cour.

Par ordonnance du 30 avril 1991, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 23 mai 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci, l'avocat de la requérante et les représentants du Conseil des ministres ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 30 avril 1991 remises aux destinataires le 2 mai 1991.

Par ordonnances des 4 octobre 1990 et 27 mars 1991, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'au 11 avril 1991 et jusqu'au 11 octobre 1991.

A l'audience du 23 mai 1991 :

- ont comparu :
Me A. DELFOSSE et Me Fr. JONGEN, avocats du
barreau de Bruxelles, pour l'Union
profession-

nelle des entreprises d'assurances belges et étrangères opérant en Belgique, en abrégé

U.P.E.A., dont le siège est établi square de Meeus 29 à 1040 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de son avocat, avenue de l'Yser 19 à 1040 Bruxelles;

M. M. BERTRAND, conseiller à la chancellerie du Premier Ministre, et M. R. MATHIEU, conseiller adjoint au ministère de la Prévoyance sociale, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles;

- les juges M. MELCHIOR et K. BLANCKAERT ont fait rapport;
- les avocats de la requérante et les représentants du Conseil des ministres ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

III. OBJET DE LA LEGISLATION ENTREPRISE

Par l'article 272 de la loi-programme du 22 décembre 1989, l'article 38, § 3ter, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1981 établissant les

principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, inséré par la loi du 30 décembre 1988, est remplacé par la disposition suivante :

"A partir du 1er janvier 1989, il est instauré une cotisation spéciale égale à 3,5 %, calculée sur tous les versements effectués par les employeurs en vue d'allouer aux membres de leur personnel ou à leur(s) ayant(s) droit des avantages extra-légaux en matière de retraite ou de décès prématuré.

Sont exclus de la base de perception de la cotisation spéciale de 3,5 p.c. :

- 1° la part personnelle payée par le travailleur pour la constitution d'avantages extra-légaux en matière de retraite ou de décès prématuré;
- 2° la taxe annuelle sur les contrats d'assurance prévue par le titre XII du code des taxes assimilées au timbre;
- 3° les versements d'avantages extra-légaux en matière de retraite ou de décès prématuré, effectués directement par l'employeur aux membres du personnel, lorsque lesdits versements sont relatifs aux années de service prestées avant le 1er janvier 1989.

Lorsque les versements visés à l'alinéa 2, 3°, sont relatifs à la fois à des années situées avant le 1er janvier 1989 et à des années situées après le 31 décembre 1988, le Roi fixe les modalités de calcul de la cotisation sur la partie des

versements relative aux années prestées après le 31 décembre 1988".

Les articles 273 et 274 entrepris remplacent, par une disposition au contenu semblable à celui de l'article 272, les dispositions relatives à la cotisation spéciale que la loi du 30 décembre 1988 avait insérées dans l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés et

dans l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande.

L'article 275 entrepris soumet à la cotisation spéciale, selon les mêmes modalités, les versements effectués en la matière par les administrations affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

IV. EN DROIT

- A -

- A.1.1. L'U.P.E.A. déclare agir pour la défense tant de ses intérêts propres que de ceux collectifs de ses membres.
- A.1.2. Dans son moyen unique, pris de la violation de l'article 6 de la Constitution, la requérante fait grief aux articles 272 à 275 de la loi-programme du 22 décembre 1989 d'établir une discrimination, procédant à son avis de pures considérations budgétaires, entre les versements effectués directement par l'employeur, pour lesquels la

cotisation n'est pas due pour les années de service antérieures à 1989, et les versements effectués indirectement par l'employeur, en recourant à une assurance de groupe ou à un fonds de pension, qui sont intégralement soumis à la cotisation, en ce compris la partie relative aux années de service antérieures à 1989.

La requérante rappelle que la loi-programme du 30 décembre 1988, qui a instauré la cotisation spéciale, disposait, de façon générale, que "ne sont toutefois pas visés (par la cotisation) les versements ou partie

de versements relatifs aux années de service prestées par les membres du personnel avant le 31 décembre 1988". Contrairement à la loi entreprise, la loi du 30 décembre 1988 n'aurait opéré, selon la requérante, aucune distinction en matière de versements relatifs aux années de service antérieures à 1989, ils étaient tous exclus de la base de perception de la cotisation spéciale.

Ladite distinction aurait été introduite par l'arrêté royal d'exécution du 23 juin 1989, que la requérante a déféré à la censure du Conseil d'Etat. De l'avis de l'U.P.E.A., cet arrêté royal aurait étendu la base de perception de la cotisation en limitant l'exclusion aux seuls versements effectués directement par l'employeur.

Selon la requérante, c'est pour se prémunir d'une annulation certaine que le Gouvernement, utilisant la technique de la "validation législative", aurait transposé dans une loi les termes de son arrêté royal.

- A.2.1. Le Conseil des ministres constate que la requérante dit agir à la fois comme employeur et comme union professionnelle. En cette dernière qualité, elle ne serait pas recevable à défaut d'avoir prouvé son in-térêt à agir au nom des entreprises qu'elle regroupe.
- A.2.2. Le Conseil des ministres soutient que les deux systèmes - le régime de répartition, dans lequel l'employeur verse directement les avantages extra-légaux aux membres du personnel et le régime de capitalisation où l'employeur recourt, pour l'octroi d'avantages extra-légaux, à une assurance de groupe ou à un fonds de pension - seraient de nature différente.

Dans le régime de capitalisation, l'employeur paie des primes et cotisations qui sont déterminées selon des méthodes actuarielles complexes, fondées notamment sur des durées théoriques de vie ou de carrière. Le législateur aurait considéré ces primes et cotisations comme un tout non réductible qui forme l'assiette de la cotisation spéciale dès lors que le versement a lieu à partir du 1er janvier 1989.

Selon le Conseil des ministres, le versement d'un avantage extra-légal effectué directement par l'employeur participerait d'un tout autre mécanisme. Le montant versé ne serait pas fixé en fonction d'éléments théoriques, mais bien sur base de la carrière réellement effectuée.

Le Conseil des ministres fait observer ensuite que, dans le régime de capitalisation, les primes et les cotisations versées avant le 1er janvier

1989 n'étaient pas et ne sont pas soumises à la cotisation spéciale tandis que, dans le régime de répartition, l'avantage directement versé au travailleur est, pour la perception de la cotisation spéciale, réduit de la partie couvrant les années antérieures à 1989.

On ne pourrait dès lors comparer les deux régimes qui, ainsi qu'il a déjà été dit, seraient de nature totalement différente.

Le Conseil des ministres ajoute que, sans la réduction querellée, les employeurs usant du régime de répartition seraient lourdement et injustement pénalisés car la cotisation spéciale serait calculée sur l'ensemble de l'avantage, alors qu'en régime de capitalisation, la cotisation spéciale n'est appliquée qu'à la prime ou à la cotisation versée à partir du 1er janvier 1989.

Le Conseil des ministres conclut qu'une distinction aurait effectivement été opérée par le législateur. Cette distinction reposerait sur des bases objectives et raisonnables.

- A.3.1. Dans son mémoire, l'U.P.E.A. soutient que son intérêt à poursuivre l'annulation serait établi. En tant qu'employeur, elle justifierait d'un intérêt propre tandis qu'en tant qu'union professionnelle ayant des compagnies d'assurances pour membres, elle justifierait en outre d'un intérêt collectif. Elle fait par ailleurs observer que le Conseil des ministres ne contesterait que l'intérêt collectif, reconnaissant l'existence d'un intérêt propre.

A.3.2. Quant au fond, la requérante conteste tout d'abord que le régime de capitalisation et celui de répartition seraient de nature différente. Elle fait observer que le législateur n'a pas utilisé ces notions, opérant une distinction selon que le versement provient ou non directement de l'employeur. Ce dernier pourrait d'ailleurs procéder à une capitalisation d'une partie de ses fonds propres pour attribuer directement l'avantage en question.

L'U.P.E.A. affirme ensuite qu'il n'y aurait aucune difficulté à soumettre à réduction les deux régimes, comme en attesterait le premier avant-projet d'arrêté d'exécution des articles 152 à 154 de la loi-programme de 1988 qui avait énoncé des formules pertinentes pour opérer la réduction dans les deux régimes.

La requérante poursuit en exposant qu'en matière d'assurance de groupe et de fonds de pension, chaque versement contient une partie pour le passé et une partie pour l'avenir. Il n'existerait dès lors aucun motif pour ne pas voir également l'avantage indirectement versé au travailleur réduit de la partie couvrant les années antérieures à 1989. En outre, certains versements ne concerneraient que le passé. En matière de fonds de pension, tel serait notamment le cas lorsqu'il s'agit de revaloriser les droits de pension à la suite d'augmentation salariale, de compléter la carrière dans les limites autorisées ou de reconstituer les réserves en cas de rendement insuffisant ou de perte.

Enfin, l'U.P.E.A. soutient qu'en limitant aux em-

ployeurs procédant par versements directs la réduction de la base de taxation, le législateur pénaliserait les employeurs prévoyants au bénéfice des employeurs imprévoyants sans aucune justification objective.

- B -

Quant à la recevabilité

- B.1. L'U.P.E.A. est un employeur qui octroie des avantages extra-légaux en matière de retraite et de décès par versements indirects. A ce titre, l'U.P.E.A. justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation des articles 272 à 275 de la loi-programme du 22 décembre 1989.

En outre, la requérante est une union professionnelle reconnue, qui a des compagnies d'assurances pour membres.

Une union professionnelle reconnue a, en vertu de la loi du 31 mars 1898, la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de ses membres.

Les dispositions entreprises, en ce qu'elles soumettent à la cotisation spéciale les versements effectués par l'employeur dans le cadre d'une assurance de groupe ou à un fonds de pension, y compris les versements relatifs aux années de service antérieures à 1989, sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts des membres de la requérante.

Le recours est recevable.

Quant au fond

- B.2. Les dispositions entreprises instaurent, à partir du 1er janvier 1989, une cotisation spéciale de 3,5 pour cent sur les versements effectués par les employeurs en vue d'allouer aux membres de leur personnel ou à leurs ayants droit des avantages extra-légaux en matière de retraite et de décès prématuré.

Le principe même de cette cotisation spéciale n'est pas mis en cause par la requérante. Celle-ci fait grief aux dispositions entreprises de ne pas réduire, pour la perception de la cotisation, les versements effectués par l'employeur dans le cadre d'une assurance de groupe ou d'un fonds de pension de la partie relative aux années de service antérieures à 1989, à l'inverse de ce que ces dispositions prévoient pour les versements effectués directement par l'employeur.

La différence ainsi faite entre les employeurs qui effectuent des versements indirects et les employeurs

qui effectuent des versements directs méconnaît l'article 6 de la Constitution.

- B.3. La Cour constate en premier lieu qu'en ce qui concerne les versements effectués à partir du 1er janvier 1989 et relatifs aux années de service postérieures à 1988, il n'existe aucune différence de traitement : tous les versements, directs ou non, sont soumis à la cotisation spéciale.

Les versements effectués à partir du 1er janvier 1989 et relatifs aux années de service antérieures à cette date se trouvent réduits, pour la perception de la cotisation, lorsqu'ils sont versés directement par l'employeur. Tel n'est pas le cas des versements indirects.

Cette différence de traitement trouve une justification dans les mécanismes différents que les deux régimes mettent en oeuvre.

Lorsque l'employeur recourt à une assurance de groupe ou à un fonds de pension, la somme que le travailleur perçoit au moment de la mise à la retraite, que ce soit sous forme de capital ou sous forme de rente, provient d'une capitalisation de primes. Celles-ci n'ont été soumises à la cotisation spéciale qu'après le 1er janvier 1989, la loi n'instituant la cotisation spéciale qu'à partir de cette date. Les primes versées avant le 1er janvier 1989 n'ont pas été soumises à la cotisation spéciale. Il s'ensuit que le capital constitué au moment de la mise à la retraite provient de versements qui ont été soumis à la cotisation spéciale - ceux effectués après 1988 - et de

versements qui n'ont pas été soumis à la cotisation spéciale - ceux effectués avant 1989.

Lorsque l'employeur ne recourt pas à une assurance de groupe ou à un fonds de pension et qu'il verse directement au travailleur l'avantage extra-légal au moment de la mise à la retraite, cet avantage ne provient pas d'une suite de primes ou de

cotisations qui ont été versées, en principe, tout au long de la carrière du travailleur. Il en résulte que, sans la réduction querellée, le capital versé au travailleur proviendrait, dans le régime dit de répartition, d'un versement intégralement soumis à la cotisation spéciale puisque postérieur au 31 décembre 1988.

En partant de la considération que les primes et cotisations versées dans le cadre d'une assurance de groupe ou d'un fonds de pension n'ont été soumises à aucune cotisation spéciale avant 1989, le législateur a estimé devoir réduire, pour le calcul de la cotisation, le montant du versement effectué directement par l'employeur de la partie afférente aux années de service antérieures à 1989.

Certes, il n'y a pas identité complète entre l'absence de cotisation spéciale sur les primes versées avant 1989 et l'exonération attaquée. Pareille identité est d'ailleurs impossible puisque les deux régimes sont différents, même s'ils poursuivent le même but.

Le législateur a tenu compte des particularités de chacun des deux régimes; il a prévu une exonération qui a pour but et pour effet d'éviter que les employeurs qui ont opté pour l'un de ces régimes, en

l'espèce le régime dit de répartition, ne supportent la cotisation spéciale de façon disproportionnée par rapport à ceux qui ont choisi l'autre régime.

La circonstance que, dans le régime de capitalisation, les primes ou les cotisations sont, en tout ou en partie, relatives à des années antérieures à 1989 n'est pas de nature à rompre l'équilibre que le législateur a voulu établir par les dispositions contestées.

Le moyen n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Cour

dit le recours en annulation des articles 272 à 275 de la loi-programme du 22 décembre 1989 recevable

et le rejette.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage à l'audience publique du 13 juin 1991.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY