

Numéros du rôle : 1392 et 1393
Arrêt n° 111/99 du 14 octobre 1999

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, introduits par la s.a. View interim et la s.a. Axis interim.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 14 août 1998 et parvenues au greffe le 17 août 1998, la s.a. View interim, dont le siège social est établi à 2350 Vosselaar, Fazantenlaan 12, et la s.a. Axis interim, dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Frankrijklei 27, demandent l'annulation de l'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi (publiée au *Moniteur belge* du 19 février 1998).

II. *La procédure*

Par ordonnances du 17 août 1998, le président en exercice a désigné pour chacune des deux affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 16 septembre 1998, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 septembre 1998; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 octobre 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 15 décembre 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 janvier 1999.

Par ordonnances du 27 janvier 1999 et du 29 juin 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 14 août 1999 et 14 février 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 juin 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 juin 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 juin 1999.

A l'audience publique du 30 juin 1999 :

- ont comparu :
- . Me B. Vanschoebeke *loco* Me F. Tilleman, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;
- . Me A. Lindemans, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes sont des sociétés commerciales actives dans le secteur de l'occupation temporaire d'intérimaires auprès d'utilisateurs et relèvent de commissions paritaires au sein desquelles ont été conclus au cours de l'année 1997 des accords en faveur de l'emploi accordant des réductions en matière de sécurité sociale pour des emplois supplémentaires, à la condition qu'il soit adhéré à ces accords et que soient prises certaines mesures en matière d'emploi.

Se basant sur les dispositions légales et conventionnelles en vigueur, et en particulier sur les accords en faveur de l'emploi qui leur sont applicables dans les commissions paritaires correspondantes, les parties requérantes pensaient pouvoir prétendre, en tant que bureaux d'intérim créés et agréés en 1996, à la réduction O.N.S.S. prévue par la loi du 26 juillet 1996. En effet, elles pouvaient prouver un accroissement net du personnel engagé en exécution d'un accord pour l'emploi prévoyant des mesures de redistribution du travail. La disposition attaquée, publiée avec effet rétroactif, affecte directement les parties requérantes dans leurs intérêts financiers, étant donné qu'elles sont lésées, d'une part, en ce qui concerne le coût du personnel fixe et, d'autre part, en ce qui concerne le coût du produit, à savoir les intérimaires.

Leur intérêt à l'égard de la disposition attaquée n'est pas contesté.

A.2.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 26 de la loi du 13 février 1998 établit une différence de traitement entre les employeurs, en ce qui concerne la possibilité de bénéficier de réductions O.N.S.S., selon qu'ils ont ou n'ont pas occupé du personnel au cours de chacun des quatre trimestres de 1996, alors que ces employeurs se trouvent en réalité dans une situation analogue.

A.2.2. La différence de traitement repose certes sur un critère objectif mais ne satisfait nullement au critère de pertinence et de proportionnalité.

Si l'on se réfère à l'objectif visé, qui est de favoriser l'emploi par une redistribution du travail, les parties requérantes ne voient pas en quoi le seul et unique fait d'occuper du personnel pendant les quatre trimestres de 1996 pourrait être pertinent pour savoir si l'employeur peut prétendre à une réduction O.N.S.S. Il n'est dès lors pas tenu compte du seul critère pertinent, à savoir le taux d'occupation supplémentaire, et on discrimine ainsi les entreprises ayant débuté en 1996 qui satisfont également aux conditions légales et conventionnelles et contribuent à la répartition du travail qui constitue précisément l'objectif de la loi du 13 février 1998.

A.2.3. Le législateur aurait par conséquent mieux pu atteindre l'objectif poursuivi en faisant également bénéficier de la mesure susdite les entreprises qui n'ont introduit de déclaration O.N.S.S. en 1996 que pour un ou plusieurs trimestres, en prévoyant par exemple que la référence pour 1996 est la moyenne des trimestres d'occupation du personnel et en accordant ensuite l'avantage en question, pour les années 1997 et 1998, en fonction de la moyenne théorique calculée pour 1996. Dans cette hypothèse, les entreprises créées en 1996, qui étaient liées par un accord pour l'emploi et qui remplissaient toutes les conditions au cours de l'année 1997, auraient pu engager du personnel supplémentaire sur la base de la mise en œuvre, par elles, des mesures de redistribution du travail contenues dans les accords pour l'emploi.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Le Conseil des ministres indique tout d'abord que le législateur poursuivait bien un objectif spécifique en exigeant l'occupation pendant les quatre trimestres de 1996. En effet, avant sa modification par l'article attaqué, le champ d'application de l'article 29, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 était à ce point étendu que le risque existait que des entreprises récemment créées - entreprises dont les activités avaient débuté en 1997 ou 1998 seulement et entreprises qui ne pouvaient prouver l'occupation de travailleurs pendant aucun ou seulement certains trimestres de référence en 1996 - puissent également bénéficier de la réduction spéciale des cotisations O.N.S.S., ce qui n'était pas le but. Ce dernier consistait au contraire à accorder une réduction des charges aux entreprises qui favorisent l'emploi en (re)distribuant le travail disponible entre le plus grand nombre possible de travailleurs.

A.3.2. Le Conseil des ministres rejette l'argumentation sans nuance des parties requérantes en ce qui concerne l'objectif poursuivi. Bien qu'il reconnaisse que l'objectif général de l'instauration d'une réduction des cotisations était de favoriser une mesure de redistribution du travail, en donnant du travail au plus grand nombre possible de travailleurs au sein des entreprises, il souligne l'objectif particulier consistant à prévenir les interprétations illogiques ou les abus de la réduction, en veillant à ce que la réduction en cause ne soit accordée qu'aux employeurs qui peuvent raisonnablement y prétendre, c'est-à-dire ceux qui peuvent prouver un accroissement réel du nombre de travailleurs à partir du 1er janvier 1997.

Pour éviter que les entreprises qui ont été créées seulement en 1997 ou 1998 et celles qui ne peuvent pas prouver une année complète de fonctionnement pour 1996 également ne puissent obtenir trop facilement la réduction visée, parce qu'elles n'avaient en tout cas, en tant qu'entreprises nouvelles, pas de personnel en service durant un ou plusieurs trimestres de 1996, il a été ajouté, par la disposition attaquée, que l'entreprise devait pouvoir prouver qu'elle occupait du personnel durant l'ensemble de l'année 1996. Dans une entreprise nouvelle, l'accroissement de personnel est non seulement une évidence mais l'importance de cet accroissement est en outre disproportionnée par rapport à la situation d'une entreprise existante.

A.3.3. La différence de traitement attaquée repose sur un critère objectif qui est en outre, ainsi qu'il a été démontré plus haut, raisonnablement justifié et même essentiel pour éviter des situations injustes, notamment celle d'autoriser une entreprise qui n'occupait pas de personnel en 1996 à bénéficier tout de même de la réduction. Si l'on procédait ainsi, on traiterait de la même manière deux catégories d'employeurs, alors que celles-ci sont clairement distinctes l'une de l'autre, au regard de l'objectif du législateur.

Il n'est en tout cas pas question ici d'un traitement différent manifestement disproportionné, ou non objectif, entre deux catégories d'employeurs.

A.3.4. Le Conseil des ministres reconnaît que le législateur aurait pu faire un autre choix mais affirme qu'il a opté pour la solution la plus objective et la plus raisonnable. Dans les mesures antérieures relatives aux accords en faveur de l'emploi, il était du reste également renvoyé aux trimestres correspondants d'une année de référence, ce qui exigeait une occupation durant une année complète. La référence à une occupation moyenne par trimestre

ne peut en aucun cas aboutir à une distinction plus justifiée, bien au contraire même, étant donné qu'un tel mode de calcul ne tient pas compte de l'évolution qui peut déjà apparaître d'un trimestre à l'autre.

A.3.5. La constatation que des entreprises créées en 1996 disposent également d'un accord pour l'emploi approuvé et ont pu recruter et réaliser ainsi de la redistribution du travail ne constitue pas une condition suffisante pour que ces entreprises aient automatiquement droit à la réduction visée, mais est une condition primordiale pour que la réduction puisse être accordée. Cette dernière ne peut l'être qu'aux conditions fixées par la loi et donc, entre autres, pour autant seulement qu'un accord pour l'emploi ait été conclu conformément à la convention collective de travail n° 60.

Réponse des parties requérantes

A.4.1. Les parties requérantes soulignent que la discrimination n'existe pas seulement pour les entreprises créées en 1996 qui ne peuvent prouver quatre trimestres d'occupation, mais aussi pour les entreprises créées en 1997 et en 1998.

Elles allèguent également que l'intention du législateur était d'exclure seulement les entreprises créées en 1997 et en 1998 et non celles créées en 1996 - même si celles-ci n'avaient pas été actives toute l'année.

A.4.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, il n'est pas exigé que soit démontrée une disproportion manifeste entre la mesure attaquée et l'objectif poursuivi pour qu'on puisse conclure à une violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

Pareil point de vue impliquerait une limitation trop considérable de ces principes.

A.4.3. Les parties requérantes reconnaissent l'objectif général du législateur qu'invoque le Conseil des ministres mais considèrent que l'objectif particulier ne se retrouve nulle part dans les travaux préparatoires de la disposition législative attaquée. Nulle part n'apparaît l'intention d'exclure les entreprises qui n'ont été créées qu'en 1996. La condition de l'occupation au cours de chacun des trimestres de 1996 touche indirectement les entreprises créées en 1996.

Les parties requérantes ne voient pas non plus pourquoi les entreprises créées en 1996 obtiendraient trop facilement la réduction visée, puisque créer de l'emploi supplémentaire est bien plus difficile pour une entreprise qui débute, étant donné qu'elle emploie seulement, par définition, un nombre très restreint de travailleurs et qu'elle ne peut faire usage que d'une manière très limitée des mesures de redistribution du travail contenues dans les accords pour l'emploi.

Elles indiquent en outre qu'une entreprise « plus ancienne », qui a débuté en 1995, a pu bénéficier de la réduction résultant des accords pour l'emploi, puisque la condition de l'occupation au cours des quatre trimestres de 1993 ne s'appliquait pas à l'époque, de sorte qu'elles sont en fait préjudiciées deux fois.

Les parties requérantes soulignent enfin qu'il n'est pas du tout nécessaire qu'il y ait eu occupation de travailleurs durant chacun des trimestres de 1996. Il ressort du texte de l'article 2, § 1er, de la loi du 3 avril 1995 et des articles 29 et 30 de la loi du 26 juin 1996 qu'une comparaison doit seulement être opérée avec le trimestre correspondant de 1994 et de 1996, sans occupation au cours des quatre trimestres de l'année de référence concernée. Il suffisait donc de disposer que l'employeur devait avoir occupé des travailleurs pendant l'année 1996, sans dire qu'il devait en être ainsi pour chacun des trimestres de cette année.

A.4.4. Les parties requérantes sont d'accord avec le Conseil des ministres pour dire qu'une réduction ne peut être accordée que s'il est satisfait à toutes les conditions légales. Elles affirment qu'elles satisfaisaient en 1997 et au début de 1998 à toutes les conditions légales et conventionnelles alors en vigueur. Le fait qu'en 1998, elles se soient trouvées ensuite brusquement confrontées à une intervention législative ayant effet rétroactif est la preuve d'une réglementation déraisonnable.

Qu'elles réalisent de la redistribution du travail importe bel et bien en l'espèce, dès lors qu'il peut être démontré que le critère utilisé ne résiste pas au contrôle de pertinence et de proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi.

- B -

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 26 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, lequel 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. ’ »

B.1.2. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 26 de la loi du 13 février 1998 établit une distinction entre les employeurs, en ce qui concerne la possibilité de bénéficier des réductions O.N.S.S., selon qu'ils ont ou n'ont pas occupé du personnel au cours de chacun des quatre trimestres de 1996, alors que ces employeurs se trouvent en réalité dans une situation similaire.

B.2. La disposition attaquée a été introduite sur la base d'un amendement du Gouvernement justifié comme suit :

« La mesure relative aux accords pour l'emploi prévoit un abaissement des charges pour les entreprises qui promeuvent l'emploi en (re)distribuant le travail disponible entre le plus grand nombre possible de travailleurs. La réduction des charges n'est accordée que pour tout engagement net par rapport au trimestre correspondant de 1996. Vu ces éléments, les entreprises créées en 1997 et 1998 n'entrent pas en ligne de compte pour la réduction des cotisations patronales. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1269/3, p. 2; voy. aussi n° 1269/4, pp. 45-46).

B.3.1. La condition en vertu de laquelle les entreprises doivent, pour bénéficier de la réduction des charges, avoir occupé des travailleurs pendant chacun des quatre trimestres de 1996 est dictée par le souci de ne faire bénéficier de cette mesure que les entreprises qui ont déjà offert un certain volume d'emploi durant toute l'année 1996. Cette mesure est donc pertinente au regard de l'objectif du législateur qui consiste à promouvoir un accroissement de l'emploi, par la redistribution du travail, dans les entreprises qui disposent déjà d'un potentiel de travailleurs stable et qui peuvent donc réellement procéder à une redistribution du travail disponible.

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 – et ceci nonobstant l'importance de la contribution de leur activité à l'emploi.

La mesure est par conséquent pertinente par rapport à l'objectif poursuivi.

B.3.2. Selon les parties requérantes, d'autres possibilités s'offraient au législateur pour promouvoir l'emploi par une réduction des charges, en sorte que les entreprises qui ont commencé leurs activités dans le courant de l'année 1996, sans avoir occupé des travailleurs au cours de chacun des quatre trimestres de cette année, puissent bénéficier des mesures de redistribution du travail.

B.3.3. Les parties requérantes estiment que le législateur aurait pu prévoir que la référence, pour l'année 1996, serait la moyenne des trimestres d'occupation du personnel et qu'il aurait dû étendre la mesure, pour les années 1997 et 1998, en fonction de la moyenne théorique calculée pour 1996.

Une telle mesure n'eût pas répondu à l'objectif du législateur qui est de ne prendre en compte que des entreprises bénéficiant d'un nombre de travailleurs stable, ce que la référence aux quatre trimestres de 1996 permet de vérifier.

B.3.4. L'argument avancé par les parties requérantes, selon lequel la mesure attaquée les aurait confrontées à une intervention législative ayant effet rétroactif, alors qu'elles satisfaisaient au début de 1997 et en 1998 à toutes les conditions légales et conventionnelles existantes en matière d'emploi et d'embauche, ne peut pas être admis. 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.4. Il résulte de ce qui précède que le législateur a pris une mesure qui n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi, en tant qu'elle exclut du régime des exonérations sociales instauré par la loi du 26 juillet 1996 les employeurs qui ont commencé leurs activités à partir du deuxième trimestre de 1996.

Le moyen ne peut être admis.

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 d'arbitrage, à l'audience publique du 14 octobre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève