



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 86/2025
du 12 juin 2025
Numéro du rôle : 8212**

En cause : le recours en annulation des articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023 (insertion et entrée en vigueur de l'article 275¹³ du CIR 1992), introduit par l'ASBL « Federgon ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 mai 2024 et parvenue au greffe le 10 mai 2024, l'ASBL « Federgon », assistée et représentée par Me Stijn Van Lancker, avocat au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation des articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023 (insertion et entrée en vigueur de l'article 275¹³ du CIR 1992), publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2023.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Ann Lauwens et Selim Dedeli, conseillers au SPF Finances, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 26 février 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé :

- que l'affaire ne pouvait pas encore être déclarée en état,

- d'inviter les parties à faire connaître, dans un mémoire complémentaire à introduire par lettre recommandée le 21 mars 2025 au plus tard et dont elles échangeront une copie dans le même délai, ainsi que par courriel, à l'adresse greffe@const-court.be, leur point de vue quant à l'incidence éventuelle de l'article 31bis, § 3, 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 » sur l'article 17, attaqué, de la loi-programme du 22 décembre 2023, en ce qui concerne l'application du règlement (UE) 2023/2831.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la partie requérante;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante, l'ASBL « Federgon », demande l'annulation des articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023. Ces articles rendent permanente, à partir du 1er janvier 2024, la dispense temporaire de versement du précompte professionnel, applicable aux employeurs qui relèvent de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et qui emploient des travailleurs occasionnels dans certains sous-secteurs de l'horticulture, à savoir la fruiticulture et la culture maraîchère (commissions paritaires 145.05 et 145.06).

Le régime attaqué est uniquement applicable aux employeurs dans l'agriculture et l'horticulture, en compensation de l'augmentation du salaire minimum des travailleurs occasionnels, et pas aux agences de travail intérimaire-employeurs qui mettent des travailleurs occasionnels à la disposition d'utilisateurs dans le secteur agricole et horticole, alors que, selon la partie requérante, le régime temporaire qui était prévu par la loi du 8 novembre 2023 « portant des mesures pour soutenir les travailleurs occasionnels dans l'agriculture et l'horticulture » était, lui, applicable aux agences de travail intérimaire-employeurs qui mettaient des travailleurs occasionnels à la disposition d'utilisateurs dans le secteur agricole et horticole.

A.2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative au travail intérimaire » (ci-après : la directive 2008/104/CE). Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination exigent que toutes les personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière. Selon la partie requérante, il n'y a aucune raison de ne pas

soumettre à un même traitement le secteur du travail intérimaire et le secteur agricole et horticole, en particulier parce qu'il y a lieu de tenir compte de la directive 2008/104/CE, qui a pour objet d'assurer la protection des travailleurs intérimaires et d'améliorer la qualité du travail intérimaire en garantissant le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard des travailleurs intérimaires et en reconnaissant les entreprises de travail intérimaire comme des employeurs. Pendant la durée de leur mission auprès de l'utilisateur, les conditions essentielles de travail des travailleurs intérimaires doivent être au moins celles qui leur seraient applicables s'ils étaient recrutés directement par ledit utilisateur pour y occuper le même poste. Le travail intérimaire répond non seulement aux besoins de flexibilité des entreprises, mais aussi à la nécessité de concilier la vie privée et la vie professionnelle des salariés. Il contribue ainsi à la création d'emplois ainsi qu'à la participation et à l'insertion sur le marché du travail.

A.2.2.1. En ce qui concerne le premier moyen, le Conseil des ministres allègue qu'il est partiellement irrecevable, parce que la partie requérante omet d'exposer en quoi les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023 violeraient l'article 23 de la Constitution.

A.2.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement entre, d'une part, les agences de travail intérimaire qui recrutent des travailleurs intérimaires pour les mettre à la disposition d'utilisateurs dans la fruiticulture et la culture maraîchère en vue d'exécuter un travail occasionnel et, d'autre part, les employeurs réguliers dans la fruiticulture et la culture maraîchère qui recrutent directement des travailleurs occasionnels repose sur un critère objectif, qu'elle poursuit un objectif légitime et qu'elle est proportionnée.

La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la forme de travail. Elle poursuit en outre un objectif légitime, lequel consiste à garantir un équilibre entre flexibilité et sécurité dans la fruiticulture ou la culture maraîchère ainsi qu'à faire respecter les règles de preuve relatives à l'application de la dispense de versement du précompte professionnel. Le législateur doit ménager un équilibre praticable entre, d'une part, les besoins des employeurs en matière de flexibilité du travail et, d'autre part, la sécurité d'emploi des travailleurs. La directive 2008/104/CE autorise à imposer, dans l'intérêt des travailleurs intérimaires, des restrictions au niveau national concernant le recours au travail intérimaire. Rejoignant le point de vue des partenaires sociaux, le législateur a choisi de n'organiser la dispense que pour les travailleurs occasionnels employés par un employeur régulier dans la fruiticulture ou la culture maraîchère, mais pas pour les travailleurs occasionnels employés par une agence de travail intérimaire. L'extension de la dispense de versement du précompte professionnel aux travailleurs occasionnels intérimaires aurait pour effet d'élargir non seulement la combinaison de deux régimes flexibles pour les employeurs, mais également la combinaison de deux statuts précaires pour les travailleurs. La combinaison de deux régimes flexibles n'est pas souhaitable vu le statut précaire du travailleur occasionnel, de sorte que la différence de traitement est pertinente et proportionnée pour garantir, également pour l'avenir, l'équilibre existant entre flexibilité et sécurité dans la fruiticulture et la culture maraîchère.

Le législateur doit aussi veiller à ce que les conditions relatives à la dispense de versement du précompte professionnel soient correctement respectées. Il ne s'agirait pas que le législateur instaure une dispense pour les agences de travail intérimaire, mais qu'après coup, le précompte professionnel doive tout de même être systématiquement prélevé parce que les agences de travail intérimaire ne sont pas en mesure de présenter les preuves justifiant l'application des conditions fixées.

A.2.3.1. En ce qui concerne l'irrecevabilité partielle du premier moyen, la partie requérante allègue que l'exception doit être rejetée. Lorsqu'une disposition conventionnelle qui lie la Belgique a une portée analogue à celle de l'article 23 de la Constitution, les garanties contenues dans cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties contenues dans cet article 23. Les droits fondamentaux sociaux et les conditions de travail des travailleurs atypiques ou des travailleurs se trouvant dans une situation de travail précaire sont protégés efficacement par la directive 2008/104/CE.

A.2.3.2. Quant au fond, la partie requérante considère que le Conseil des ministres ne conteste pas que les catégories de personnes invoquées sont comparables.

Selon la partie requérante, le régime du travail intérimaire n'autorise aucune flexibilité supplémentaire. L'agence de travail intérimaire doit en effet suivre les mêmes règles du jeu et appliquer, elle aussi, le système des contrats journaliers. L'argument de l'équilibre entre flexibilité et sécurité comme objectif légitime n'a pas lieu d'être, puisque les articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023 tendent à l'augmentation du salaire des travailleurs occasionnels et à l'inégalité de traitement dans le secteur agricole et horticole. L'on ne saurait parler d'une trop grande flexibilité en ce qui concerne le travail intérimaire, dès lors que c'est ce qui caractérise ce régime, surtout pour ce qui concerne l'organisation du travail intérimaire. L'élargissement de la dispense de

versement n'a aucune incidence sur la flexibilité d'organisation du régime du travail intérimaire. De plus, il y a aussi lieu de souligner qu'il faut toujours un motif pour recourir au travail intérimaire, comme une augmentation temporaire du travail. Selon la partie requérante, l'argument relatif à l'équilibre entre flexibilité et sécurité doit être réfuté. Il est faux que le travail intérimaire vient superposer une couche supplémentaire de flexibilité sur le régime du travail occasionnel, déjà flexible. Les deux systèmes sont tout aussi flexibles et, compte tenu du fait que le travail intérimaire exige un contrat de travail écrit, il l'est même un peu moins.

Parallèlement, la partie requérante allègue que la dispense de versement du précompte professionnel dans le secteur du travail occasionnel est aisée à calculer et à contrôler par l'administration fiscale. Tant dans la déclaration DIMONA que dans la déclaration DmfA, la commission paritaire et le numéro d'entreprise de l'utilisateur sont communiqués. La dispense pourrait très facilement être directement accordée aux utilisateurs, ce qui permettrait à l'administration fiscale d'être certaine de sa bonne application.

En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution, la partie requérante développe ce point dans son mémoire en réponse.

En ce qui concerne la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2008/104/CE, la partie requérante soutient encore que la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans un arrêt du 15 décembre 2022 (C-311/21, ECLI:EU:C:2022:983), que l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2008/104/CE exige d'apprécier concrètement si l'obligation de tenir compte de la protection générale des travailleurs intérimaires a été respectée. Pour ce faire, il y a lieu de comparer les conditions de travail essentielles applicables aux travailleurs directement recrutés par l'utilisateur avec les conditions de travail applicables aux travailleurs intérimaires.

A.2.4.1. Renvoyant aux arrêts de la Cour n^{os} 46/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.046) et 103/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.103), le Conseil des ministres allègue que l'exposé des moyens doit figurer dans la requête initiale; tout exposé dans le mémoire en réponse est tardif.

A.2.4.2. Pour autant que la Cour souscirait à la thèse de la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, le Conseil des ministres soutient que le droit au libre choix de l'activité professionnelle, le droit à des conditions de travail équitables et le droit à une rémunération équitable sont des droits qui reviennent exclusivement aux travailleurs. Les dispositions attaquées de la loi-programme du 22 décembre 2023 n'affectent pas les conditions de travail ni la rémunération des travailleurs. Elles n'affectent pas non plus leur droit à trouver un emploi ni leur droit au libre choix de l'activité professionnelle.

En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité, le Conseil des ministres considère que l'augmentation du coût salarial peut être répercutée par l'agence de travail intérimaire sur l'utilisateur de fait qui doit rémunérer les services fournis par l'agence en question.

A.3.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par les articles attaqués de la loi-programme du 22 décembre 2023, des articles 170 et 172 de la Constitution. Les articles attaqués opèrent une distinction arbitraire entre, d'une part, les employeurs dans le secteur agricole et horticole qui recourent à des travailleurs occasionnels et, d'autre part, les employeurs qui recrutent des travailleurs occasionnels par le biais d'une agence de travail intérimaire pour les mettre au travail dans le secteur agricole et horticole. Or, tous les contribuables qui se trouvent dans une même situation doivent être imposés de la même manière.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient que c'est au législateur fiscal qu'il revient d'établir le taux de l'impôt et de fixer le champ d'application des taux d'imposition, et qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation en la matière. Le législateur entendait, d'une part, assurer l'équilibre entre flexibilité et sécurité au sein de la fructiculture et de la culture maraîchère et, d'autre part, garantir le respect des règles de preuve relatives à l'application de la dispense de versement du précompte professionnel. Eu égard à ce qui a été dit quant au premier moyen, ces choix politiques ne sont pas manifestement déraisonnables.

A.4.1. La partie requérante prend un troisième et dernier moyen de la violation, par les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce que l'octroi d'un avantage fiscal à un secteur économique spécifique peut être considéré comme une aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne.

Le législateur n'a pas notifié les articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023 à la Commission européenne; aucune justification n'a été donnée à cet égard et l'avis de la section de législation du Conseil d'État a été ignoré. Le secteur des agences de travail intérimaire est entravé et lésé dans ses activités de mise à l'emploi de travailleurs intérimaires comme travailleurs occasionnels dans le secteur agricole et horticole en raison d'une forme d'aide d'État non autorisée.

A.4.2.1. En ce qui concerne le troisième moyen, le Conseil des ministres allègue que ce moyen est partiellement irrecevable parce que la partie requérante omet à nouveau d'exposer en quoi les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023 violeraient l'article 23 de la Constitution.

A.4.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que la dispense de versement du précompte professionnel ne constitue pas une aide d'État, puisque les troisième et quatrième conditions de la définition d'aide d'État ne sont pas remplies. Dès lors que la dispense de précompte professionnel dans la fruiticulture et dans la culture maraîchère ne peut pas être considérée comme une aide d'État, la partie requérante ne peut alléguer qu'elle est entravée et lésée dans ses activités de mise à l'emploi de travailleurs intérimaires en tant que travailleurs occasionnels dans le secteur agricole et horticole en raison d'une forme d'aide d'État non autorisée.

A.4.3.1. La partie requérante soutient que le troisième moyen est suffisamment clair et précis pour garantir le caractère contradictoire de la procédure écrite ainsi que les droits de la défense. Le Conseil des ministres a pu mener sa défense sur le fond, de sorte que le troisième moyen est recevable.

A.4.3.2. Quant au fond, la partie requérante rappelle ce qu'elle a mentionné dans sa requête.

A.4.4.1. Par ordonnance du 26 février 2025, la Cour a invité les parties à communiquer, dans un mémoire complémentaire, leur point de vue sur l'incidence possible de l'article 31 *bis*, § 3, 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 » (ci-après l'arrêté royal du 28 novembre 1969) sur l'article 17, attaqué, de la loi-programme du 22 décembre 2023, en ce qui concerne l'application du règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 novembre 2023 « relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis » (ci-après : le règlement (UE) 2023/2831).

A.4.4.2. Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante fait tout d'abord valoir que le règlement (UE) 2023/2831 ne s'applique pas aux secteurs de l'agriculture et de la pêche et que l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne saurait violer le règlement précité.

À titre subsidiaire, la partie requérante allègue qu'à supposer que le règlement (UE) 2023/2831 soit applicable, les mesures attaquées ne satisfont pas aux conditions requises pour une exemption de notification auprès de la Commission européenne.

A.4.4.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres observe que les travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 2023 ne renvoient pas à l'article 31 *bis*, § 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Dès lors qu'aucune aide sectorielle n'est accordée et que les dispositions attaquées ne visent qu'à accorder l'augmentation du revenu minimum mensuel moyen également aux travailleurs saisonniers, les règles de minimis prévues à l'article 31 *bis*, § 3, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne sont pas applicables.

A.5.1. Si la Cour devait juger que la requête est fondée, le Conseil des ministres demande le maintien des effets des articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023. Les contribuables qui appliquent actuellement la dispense de versement de précompte professionnel seraient tenus, en cas d'éventuelle annulation des dispositions attaquées, de verser un précompte de 1,23 euro par heure multiplié par le nombre total d'heures effectuées sous le régime du travail occasionnel. Une annulation avec effet rétroactif engendrerait en outre des difficultés administratives, compte tenu du recalcul de l'impôt finalement dû.

A.5.2. La partie requérante souhaite souligner, en l'espèce, que le maintien des effets des dispositions attaquées n'est pas indiqué, dès lors qu'en pareil cas, une situation arbitraire et inégale serait maintenue au détriment des employeurs dans le secteur du travail intérimaire.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023, qui constituent la section 4 (« Dispense de versement du précompte professionnel en compensation de l'augmentation du salaire minimum pour les travailleurs occasionnels dans le secteur de la fruiticulture et la culture maraîchère ») du chapitre 3 (« Modifications relatives aux impôts sur les revenus ») du titre 2 (« Finances ») de cette loi-programme.

B.2.1. Les travaux préparatoires de la loi-programme du 22 décembre 2023 mentionnent :

« La loi du 8 novembre 2023 portant des mesures pour soutenir les travailleurs occasionnels dans l'agriculture et l'horticulture a introduit une dispense temporaire de versement du précompte professionnel. Le gouvernement propose de rendre cette mesure permanente, comme les autres mesures qui compensent l'augmentation du salaire minimum pour les employeurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3697/001, p. 13).

La dispense de versement du précompte professionnel en compensation de l'augmentation du salaire minimum des travailleurs occasionnels dans le secteur de la fruiticulture et de la culture maraîchère, en application de la loi-programme du 22 décembre 2023, s'applique aux :

« [...] employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère » (article 275¹³, § 1er, du Code des impôts sur les revenus 1992 – ci-après : le CIR 1992).

B.2.2. La loi du 8 novembre 2023 « portant des mesures pour soutenir les travailleurs occasionnels dans l'agriculture et l'horticulture » (ci-après : la loi du 8 novembre 2023) visait à compenser temporairement, par l'instauration d'une nouvelle mesure en matière de dispense de versement du précompte professionnel, les coûts supplémentaires pour les employeurs qui résultaient du relèvement du salaire minimum des travailleurs occasionnels dans l'agriculture et l'horticulture au niveau du salaire applicable « à la première catégorie de travail permanent pour tous les secteurs de la production horticole et agricole » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3568/001, p. 3).

La dispense de versement du précompte professionnel en compensation de l'augmentation du salaire minimum des travailleurs occasionnels dans la fruiticulture et la culture maraîchère, en application de la loi du 8 novembre 2023, était applicable aux :

« [...] employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère » (article 4 de la loi du 8 novembre 2023).

B.2.3. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, la dispense qui était prévue par la loi du 8 novembre 2023 ne s'appliquait pas aux employeurs relevant de la commission paritaire pour le travail intérimaire si l'utilisateur relevait de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et que son activité principale était la fruiticulture ou la culture maraîchère.

B.3. Les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023 disposent :

« Art. 17. Dans le titre VI, Chapitre Ier, section IV, sous-section 3, du [CIR 1992], il est inséré un article 275¹³, rédigé comme suit :

‘ Art. 275¹³. § 1er. Les dispositions du présent article sont applicables aux employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère.

§ 2. Pour l'application du présent article, l'on entend par :

1° fruiticulture : la culture de fruits durs, de fruits mous et de fruits à noyaux, y compris la viticulture;

2° culture maraîchère : la culture de légumes en plein air ou sous serre, à l'exclusion de la culture des champignons et des truffes;

3° travailleur occasionnel dans la fruiticulture ou la culture maraîchère : travailleur occasionnel tel que visé à l'article 8*bis* 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, qui est occupé par un employeur visé à l'article 4;

4° heure prestée en tant que travailleur occasionnel dans la fruiticulture ou la culture maraîchère : une heure effectivement prestée en tant que travailleur occasionnel dans [la] fruiticulture ou la culture maraîchère, ainsi qu'une heure assimilée à une heure effectivement prestée en tant que travailleur occasionnel pour laquelle le salaire normal est dû par l'employeur.

§ 3. Les employeurs visés au paragraphe 1er qui paient ou attribuent des rémunérations pour des prestations à partir du 1er janvier 2024 en tant que travailleur occasionnel dans la

fruiticulture ou la culture maraîchère et qui sont redevables du précompte professionnel sur ces rémunérations en vertu de l'article 270, alinéa 1er, 1^o, sont dispensés de verser au Trésor une partie du précompte professionnel dont ils sont redevables sur les rémunérations des travailleurs occasionnels concernés, à condition de retenir sur ces rémunérations la totalité du précompte professionnel.

Le précompte professionnel qui ne doit pas être versé est égal à 1,23 euro par heure multiplié par le nombre total d'heures prestées en tant que travailleur occasionnel dans la fruiticulture ou la culture maraîchère et pour lesquelles des rémunérations sont payées ou attribuées pour la première fois.

§ 4. La dispense de versement du précompte professionnel visée au paragraphe 3 est applicable au précompte professionnel dû sur les rémunérations de tous les travailleurs occasionnels dans la fruiticulture ou la culture maraîchère occupés par l'employeur concerné, après application des dispenses de versement du précompte professionnel visées aux articles 275¹, 275⁵, 275⁸ à 275¹⁰ et 275¹².

La dispense de versement du précompte professionnel visée au paragraphe 3 ne peut pas être appliquée au précompte professionnel qui est retenu complémentirement en sus du minimum réglementaire du précompte professionnel dû.

§ 5. Le montant mentionné au paragraphe 3, alinéa 2, est lié à l'indice santé lissé visé à l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, pour le mois de septembre 2023. Ce montant est adapté chaque année, au 1er janvier en le multipliant par le chiffre de l'indice santé lissé pour le mois de septembre de l'année précédant celle au cours de laquelle le nouveau montant sera applicable et en le divisant par le chiffre de l'indice santé lissé pour le mois de septembre 2023. Le montant obtenu est arrondi au centime supérieur ou inférieur selon que le chiffre des millièmes atteint ou non 5.

§ 6. Le Roi fixe les modalités pour la demande de l'application du présent article et la manière d'apporter la preuve que les conditions d'application du présent article sont remplies. '.

Art. 18. L'article 17 s'applique aux heures prestées en tant que travailleur occasionnel dans la fruiticulture ou la culture maraîchère à partir du 1er janvier 2024 ».

Quant à la recevabilité

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des premier et troisième moyens pour ce qui concerne le renvoi à l'article 23 de la Constitution. La partie requérante omet d'exposer en quoi les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023 seraient contraires à cet article de la Constitution.

La partie requérante omet également d'exposer, dans le deuxième moyen, en quoi les articles 17 et 18, attaqués, de la loi-programme du 22 décembre 2023 seraient contraires à l'article 170 de la Constitution.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.3. La Cour limite son examen aux normes de référence au sujet desquelles il est exposé, dans la requête, en quoi elles seraient violées.

Les premier et troisième moyens sont irrecevables en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution. Le deuxième moyen est irrecevable en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 170 de la Constitution.

Quant au fond

En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (troisième moyen)

B.5. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), en ce que l'avantage fiscal constituerait une aide d'État devant être notifiée à la Commission européenne. Le secteur des agences de travail intérimaire serait entravé et lésé dans ses activités de mise à l'emploi de travailleurs intérimaires comme travailleurs occasionnels dans le secteur agricole et horticole en raison d'une forme d'aide d'État non autorisée.

B.6.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE dispose :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose:

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

B.6.2. Les articles 107 et 108, précités, du TFUE exposent les règles qui doivent être suivies lorsque des aides d'État sont octroyées. Le respect de ces règles garantit qu'aucune mesure ne fausse ou ne menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Dans son examen de la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour peut dès lors être amenée à examiner s'il est porté une atteinte discriminatoire à cette garantie.

Si la question de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur relève d'une mission attribuée en propre à la Commission européenne, sous le contrôle du Tribunal et de la Cour de justice, de telle sorte que la Cour n'est pas compétente pour en connaître, il en va différemment du point de savoir si la disposition attaquée doit être considérée comme contraire à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE au motif qu'elle constitue la mise en œuvre d'une aide d'État qui n'a pas été notifiée auparavant à la Commission européenne (à ce propos, voy. CJUE, 18 juillet 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, point 38).

B.6.3. La Cour doit vérifier si la dispense de versement du précompte professionnel, instaurée par les articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023, doit être qualifiée d'aide d'État et, dans l'affirmative, si celle-ci devait être notifiée à la Commission avant d'être mise en œuvre.

B.7.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prohibe, en principe, les aides accordées aux entreprises ou aux productions par les États, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

B.7.2. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, quatre conditions cumulatives doivent être remplies, à savoir : « Premièrement, cette mesure doit constituer une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage sélectif à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » (CJUE, 13 mars 2025, C-746/23 et C-747/23, *Cividale SpA e.a.*, ECLI:EU:C:2025:171, point 33; 10 juin 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ECLI:EU:C:2010:335, point 31).

À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, « la notion d'aide est plus générale que celle de subvention, étant donné qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions d'État qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques » (CJUE, 4 juin 2015, C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH c. Hauptzollamt Osnabrück*, ECLI:EU:C:2015:354, point 71).

B.7.3. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que « l'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides 'favorisant certaines entreprises ou certaines productions', c'est-à-dire les aides sélectives », et qu'en ce qui concerne « l'appréciation de la condition de sélectivité, il résulte d'une jurisprudence constante que l'article 107, paragraphe 1, TFUE impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure nationale est de nature à favoriser certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres, qui se trouveraient, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable » (CJUE, 4 juin 2015, C-5/14, précité, points 73-74).

B.7.4. Toujours selon la Cour de justice, « la notion d' ' avantage ', inhérente à la qualification d'aide d'État d'une mesure, revêt un caractère objectif, indépendamment des motivations des auteurs de la mesure dont il s'agit. Ainsi, la nature des objectifs poursuivis par des mesures étatiques et leur justification sont dépourvues de toute incidence sur leur qualification en tant qu'aide d'État. En effet, l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets » (CJUE, grande chambre, 25 janvier 2022, C-638/19 P, *Commission européenne c. European Food SA e.a*, ECLI:EU:C:2022:50, point 122).

B.8.1. La dispense de versement du précompte professionnel pour les « employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruticulture ou la culture maraîchère » vise à compenser l'augmentation du salaire minimum des travailleurs occasionnels dans ces secteurs.

B.8.2. Dans son avis sur l'avant-projet qui a abouti à la loi du 8 novembre 2023, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« L'octroi d'un avantage fiscal, fût-il de nature temporaire, à un secteur économique spécifique peut être considéré comme une aide d'État, de sorte que le dispositif en projet doit en principe être notifié à la Commission européenne. En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, la Commission européenne doit en effet être informée en temps utile des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. L'argument du délégué selon lequel il est prévu un système équivalent pour l'ensemble du secteur agricole et horticole ne change rien à cette constatation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3568/001, p. 26).

La section de législation du Conseil d'État a formulé une observation analogue en ce qui concerne la loi-programme du 22 décembre 2023 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3697/001, p. 296).

B.8.3. En réponse à cet avis, l'exposé des motifs de la loi du 8 novembre 2023 mentionne :

« Contrairement au Conseil d'État, le gouvernement est d'avis que la dispense de versement du précompte professionnel proposée ne peut pas être considérée comme une aide d'État et ne doit dès lors pas être notifiée à la Commission [e]uropéenne. La mesure proposée en faveur du travail saisonnier dans l'agriculture et l'horticulture supprime en réalité un traitement inégal en défaveur de l'agriculture et de l'horticulture. En effet, à partir du 1er avril

2022, dans le cadre de l'accord interprofessionnel et en concertation avec le gouvernement fédéral, il a été convenu d'augmenter le RMMG au-delà de l'indexation. Une mesure compensatoire a également été mise en place afin de compenser le coût supplémentaire pour les employeurs du secteur privé. À partir du 1er avril 2022, une composante très bas salaire est ajoutée au calcul de la réduction structurelle. Cette compensation est une mesure générale qui vaut pour tout le secteur privé et n'a donc pas été notifiée à la Commission européenne. Toutefois, la réduction structurelle ne s'applique pas au travail saisonnier et occasionnel de sorte qu'il n'est pas possible de compenser l'augmentation de ces bas salaires par le biais de la composante très bas salaire. Grâce à l'accord des partenaires sociaux de l'agriculture et de l'horticulture du 22 décembre 2022 et du soutien proposé pour le travail occasionnel dans l'agriculture et l'horticulture, l'ensemble du secteur privé sera traité sur un pied d'égalité. Le gouvernement considère dès lors qu'il ne peut être question d'un avantage pour un secteur spécifique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3568/001, pp. 6-7).

B.9.1. La dispense de versement du précompte professionnel pour le travail occasionnel dans le secteur agricole et horticole s'applique aux « employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère » et utilisant des travailleurs occasionnels, et non aux agences de travail intérimaire-employeurs qui mettent des travailleurs occasionnels à la disposition d'utilisateurs « relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère ».

B.9.2. Une telle mesure constitue une mesure sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, dès lors que seuls les employeurs relevant de la commission paritaire pour les entreprises horticoles et dont l'activité principale est la fruiticulture ou la culture maraîchère sont favorisés, et non les agences de travail intérimaire-employeurs qui emploient des travailleurs occasionnels dans ce secteur.

En outre, la mesure est financée par l'État puisque celui-ci perçoit moins de recettes fiscales. Elle est susceptible d'affecter défavorablement les échanges entre les États membres et de fausser ou menacer de fausser la concurrence. Les quatre conditions cumulatives énoncées en B.7.2 sont remplies, et la mesure doit être qualifiée d'aide d'État.

B.9.3. En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE *juncto* l'article 2 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 « portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié) » (ci-après : le règlement (UE) 2015/1589), tout projet d'octroi d'une aide nouvelle doit être notifié en temps

utile à la Commission européenne par l'État membre concerné, « sauf indication contraire dans tout règlement pris en application de l'article 109 du TFUE ou de toute autre disposition pertinente de ce dernier » (article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589).

Cette obligation de notification est considérée par la Cour de justice de l'Union européenne comme « l'un des éléments fondamentaux du système de contrôle mis en place par le traité FUE dans le domaine des aides d'État ». Les États membres ont l'obligation de notifier à la Commission européenne chaque mesure tendant à instituer ou à modifier une aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et de ne pas mettre en œuvre une telle mesure aussi longtemps que la Commission européenne n'a pas adopté une décision finale concernant cette mesure (CJUE, 13 mars 2025, C-746/23 et C-747/23, précités, point 31).

B.9.4. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 « relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture » (ci-après : le règlement (UE) n° 1408/2013), les aides qui satisfont aux conditions prévues par ce règlement peuvent être exemptées de l'obligation de notification à la Commission européenne.

En l'espèce, l'autorité fédérale ne démontre pas que l'aide attaquée est exemptée de l'obligation de notification à la Commission européenne en vertu du règlement (UE) n° 1408/2013 ou de tout autre « règlement pris en application de l'article 109 du TFUE ou de toute autre disposition pertinente de ce dernier ».

B.9.5. En n'ayant pas notifié l'aide à la Commission européenne, le législateur a agi sans justification raisonnable et au mépris du droit de l'Union européenne, et donc en violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

B.10. Le troisième moyen est fondé.

B.11. Dès lors que l'examen des premier et deuxième moyens ne pourrait pas donner lieu à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Quant au maintien des effets

B.12. Le Conseil des ministres demande à la Cour de maintenir les effets des dispositions à annuler, le cas échéant. Les contribuables qui appliquent actuellement la dispense de versement du précompte professionnel seront tenus, en cas d'annulation éventuelle des dispositions attaquées, de verser un précompte de 1,23 euro par heure, multiplié par le nombre total d'heures effectuées sous le régime du travail occasionnel. Une annulation avec effet rétroactif engendrerait en outre des difficultés administratives compte tenu du recalcul de l'impôt finalement dû.

B.13. En vertu de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée, « si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.14.1. En ce qui concerne le maintien des effets des dispositions annulées, il y a lieu de tenir compte du principe de la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres. Ce principe impose à toutes les instances des États membres de donner plein effet aux dispositions du droit de l'Union. Ce principe implique que, si la législation nationale n'a pas été établie conformément aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, points 214-215).

Il résulte de ce qui précède que la Cour ne peut en principe pas maintenir temporairement des dispositions législatives qu'elle a jugées contraires au droit de l'Union.

Seule la Cour de justice peut en principe, à titre exceptionnel et pour des considérations impérieuses de sécurité juridique, accorder une suspension provisoire de l'effet d'éviction exercé par une règle du droit de l'Union à l'égard du droit national contraire à celle-ci (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, précités, points 216-217).

En principe, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est tenue de s'adresser à la Cour de justice pour expliciter le principe de la primauté du droit de l'Union, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit national jugées contraires au droit de l'Union peuvent être maintenues, provisoirement ou non (voy. *mutatis mutandis* CJUE, 28 juillet 2016, C-379/15, *Association France Nature Environnement*, ECLI:EU:C:2016:603, point 53).

B.14.2. Toutefois, lorsqu'une jurisprudence établie de la Cour de justice résout le point de droit en cause, quelles que soient les procédures qui ont donné lieu à cette jurisprudence, même à défaut d'une stricte identité des questions en litige, une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne n'est pas tenue de poser à la Cour de justice une question préjudicielle sur l'interprétation du droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 36).

B.14.3. À cet égard, selon la Cour de justice, « les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables que toutes les conséquences d'une violation de l'article 108, paragraphe 3, dernière phrase, du TFUE, en seront tirées, conformément à leur droit national, en ce qui concerne tant la validité des actes d'exécution que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition ou d'éventuelles mesures provisoires » (CJUE, 21 novembre 2013, C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG*, ECLI:EU:C:2013:755, point 30). « En particulier, la constatation qu'une aide a été octroyée en violation de la dernière phrase de l'article [108], paragraphe 3, du traité, doit, en principe, entraîner son remboursement conformément aux règles internes de procédure » (CJUE, 21 juillet 2005, C-71/04, *Xunta de Galicia*, ECLI:EU:C:2005:493, point 49). « La suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité, de sorte que la récupération de cette aide, en vue du rétablissement de la situation antérieure, ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des

dispositions du traité FUE en matière d'aides d'État » (CJUE, 21 décembre 2016, C-164/15 P et C-165/15 P, *Commission européenne c. Aer Lingus Ltd et Ryanair Designated Activity Company*, ECLI:EU:C:2016:990, point 116).

Une juridiction nationale ne peut refuser d'ordonner la restitution d'aides qu'en cas de circonstances exceptionnelles, notamment lorsque la restitution est contraire à un principe général du droit de l'Union, comme le principe de la confiance légitime (CJCE, 11 juillet 1996, C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a.*, ECLI:EU:C:1996:285, points 70 et 71; voy. aussi article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589). En ce qui concerne ce principe, la Cour de justice estime que « compte tenu du caractère impératif du contrôle des aides étatiques opéré par la Commission au titre de l'article 108 du TFUE, d'une part, les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, une confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue à cet article et, d'autre part, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée. En particulier, lorsqu'une aide est mise à exécution sans notification préalable à la Commission, de telle sorte qu'elle est illégale en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, le bénéficiaire de l'aide ne peut avoir, à ce moment, une confiance légitime dans la régularité de l'octroi de cet aide » (CJUE, grande chambre, 5 mars 2019, C-349/17, *Eesti Pagar AS*, ECLI:EU:C:2019:172, point 98; grande chambre, 24 novembre 2020, C-445/19, *Viasat Broadcasting UK Ltd*, ECLI:EU:C:2020:952, point 42). Une entreprise bénéficiaire d'une aide d'État illicite ne peut dès lors pas, en principe, alléguer la violation de sa confiance légitime pour empêcher la restitution de l'aide.

B.14.4. Il résulte de cette jurisprudence que les difficultés financières et administratives pour les entreprises contribuables, invoquées par le Conseil des ministres, ne sauraient justifier, en l'espèce, le refus de la récupération de l'aide d'État. Il n'y a dès lors pas lieu de maintenir les effets des dispositions annulées.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 17 et 18 de la loi-programme du 22 décembre 2023.

Ainsi rendu 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, le 12 juin 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen