



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 60/2026  
du 21 mai 2026  
Numéro du rôle : 8420**

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021, posées par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 15 janvier 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 2025, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent de manière identique :

- L'employeur soumis à la cotisation de responsabilisation en raison d'entrées en invalidité étrangères à sa responsabilité;

- L'employeur soumis à la cotisation de responsabilisation en raison d'entrées en invalidité sur lesquelles il a une responsabilité directe ou indirecte ?

2. Les articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils instaurent une différence de traitement entre :

- L'employeur non soumis à la cotisation de responsabilisation;

- L'employeur soumis à la cotisation de responsabilisation en raison d'entrées en invalidité étrangères à sa responsabilité ?

3. L'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021 viole-t-il [lire : viole-t-il] les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il instaure une différence de traitement entre :

- les employeurs qui occupent pendant l'année dans laquelle se situe le trimestre Q-1 en moyenne moins de 50 travailleurs, qui sont exonérés de la cotisation de responsabilisation;

- les employeurs occupant en moyenne 50 travailleurs ou plus au cours de la même période, qui ne sont pas exonérés de la cotisation de responsabilisation ?

4. L'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il fixe un même mode de calcul pour la cotisation de responsabilisation lorsqu'elle est applicable, ce qui induit une identité de traitement entre :

- Les employeurs redevables de la cotisation dont le nombre d'entrées en invalidité est tout juste supérieur au seuil fixé par la loi-programme du 27 décembre 2021;

- Les employeurs redevables de la cotisation dont le nombre d'entrées en invalidité est élevé,

cette identité de traitement ayant en outre pour conséquence que les employeurs ayant un nombre élevé d'entrées en invalidité paieront une cotisation de responsabilisation sur base d'une rémunération cotisable plus basse ?

5. Les articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le régime est défavorable aux employeurs qui occupent des travailleurs à temps partiel puisque :

- il tient compte de toutes les entrées en invalidité des travailleurs, sans faire de distinction entre les ETP et les temps partiels;

- il tient compte, pour déterminer le nombre de total de travailleurs, des ETP, de sorte que les travailleurs à temps partiel sont considérés comme un travailleur à temps plein lorsqu'ils entrent en invalidité (numérateur) mais comme un travailleur à temps partiel pour fixer le nombre total de travailleurs (dénominateur);

- il exclut les employeurs qui n'atteignent pas certains seuils exprimés en nombre de travailleurs et non en nombre d'ETP, à savoir les employeurs qui occupent moins de 50 travailleurs et les employeurs dont le nombre d'entrées en invalidité ne dépasse pas trois travailleurs, de sorte que les temps partiels sont assimilés à des ETP et qu'un employeur qui occupe plus de travailleurs à temps partiel atteindra plus rapidement ces seuils ?

6. Les articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent de la même manière :

- les employeurs qui exercent plusieurs activités (avec des codes NACE distincts) et ceux qui exercent une seule activité, en ne prenant en compte que le code NACE de l'activité principale;

- les employeurs qui comptent une seule unité technique d'exploitation et ceux qui en comptent plusieurs, en ne faisant pas de distinction entre les taux d'invalidité au sein des unités techniques d'exploitation ?

7. L'article 140, al. 1 de la loi-programme du 27 décembre 2021 viole-t-il [lire : viole-t-il] les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il instaure une différence de traitement entre :

- les employeurs qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui sont soumis à la cotisation de responsabilisation;

- les employeurs qui ne tombent pas sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui en sont exemptés ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Le Rouveroy », assistée et représentée par Me Thomas Cambier et Me Manon Martin, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers, Me Margaux Kerkhofs et Me Marie Piraux, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 18 mars 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Danny Pieters, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Le Rouveroy » est active dans le secteur des soins au sens large. Par des décisions du 19 juin 2023 et du 20 décembre 2023, l'ONSS réclame à cette ASBL le paiement de la cotisation de responsabilisation prévue aux articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 (« cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité »), pour des montants respectifs de 7 369,42 euros et de 8 329,41 euros. L'ASBL « Le Rouveroy » conteste ces décisions devant la juridiction *a quo* et demande que plusieurs questions préjudicielles soient posées à la Cour. La juridiction *a quo* refuse de poser certaines de ces questions, qu'elle juge

manifestement non fondées ou sans pertinence pour la solution du litige. Elle considère en revanche que les autres questions préjudicielles suggérées doivent être posées, le cas échéant moyennant une reformulation. En ce qui concerne plus particulièrement la septième question préjudicielle, la juridiction *a quo* met l'accent non pas sur les agents statutaires mais sur les agents contractuels des employeurs publics qui ne sont pas soumis à la cotisation en cause. La juridiction *a quo* pose dès lors à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à toutes les questions préjudicielles*

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient que toutes les questions préjudicielles portent en réalité sur la cohérence interne du régime de la « cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité » prévu aux articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021. Après avoir rappelé la logique du régime en matière d'accidents du travail et celle du régime en matière de maladies professionnelles, il fait valoir que les dispositions en cause s'inscrivent dans une même logique. Selon lui, le législateur vise à répondre, sur la base du rôle de chacun des acteurs concernés, au risque social que constitue l'éloignement prolongé du marché du travail. Il relève que, dans le cadre de cette politique, la cotisation en cause concerne le rôle des employeurs. Il observe que des cotisations de responsabilisation ont déjà été instaurées dans d'autres domaines et que, selon la jurisprudence de la Cour, de telles mesures sont admissibles pour autant qu'elles poursuivent un objectif légitime. Il fait valoir qu'en l'espèce, la cotisation en cause vise à favoriser la réintégration au travail des malades de longue durée et à pérenniser le régime de l'assurance indemnités, et que ces objectifs sont légitimes.

A.1.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que les questions préjudicielles n'ont pas pour objet de remettre en cause l'objectif du législateur de favoriser la réintégration des malades de longue durée, mais portent sur les modalités qui ont été adoptées pour atteindre cet objectif.

#### *Quant aux première et deuxième questions préjudicielles*

A.2.1. Le Conseil des ministres relève que la première question préjudicielle porte sur le point de savoir si la « responsabilité » de l'employeur dans les entrées en invalidité de ses travailleurs devrait être prise en compte ou non. Selon le Conseil des ministres, cette question préjudicielle repose sur un postulat inexact, dès lors que la cotisation en cause ne vise pas à sanctionner les employeurs mais à les responsabiliser en tant que membres de la collectivité des employeurs. Toujours selon lui, il s'agit d'une responsabilisation sociétale des employeurs, lesquels jouent en cette qualité un rôle dans la mise au travail des travailleurs. Il soutient que la responsabilité individuelle de l'employeur dans la cause de l'incapacité de travail est sans lien avec l'objectif de la mesure en cause. Il en déduit que les deux catégories d'employeurs visées dans cette question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations différentes au regard des dispositions en cause, de sorte que l'identité de traitement entre ces deux catégories n'est pas discriminatoire. Il souligne que la « responsabilité » de l'employeur ne saurait constituer un critère de distinction pertinent en l'espèce, dès lors que l'invalidité n'est pas déterminée selon la responsabilité de l'employeur mais selon l'état du travailleur (articles 93 et 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994). Il ajoute que le choix du critère de l'invalidité n'est nullement déraisonnable.

La même argumentation vaut pour la deuxième question préjudicielle.

A.2.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que l'examen des première et deuxième questions préjudicielles appelle un constat d'inconstitutionnalité. Elle relève que l'objectif de la cotisation en cause est de sensibiliser, de responsabiliser, voire de sanctionner les entreprises dans lesquelles les conditions de travail entraînent un nombre excessif d'entrées en invalidité et qui ne prennent pas les mesures pour que les travailleurs en incapacité puissent reprendre le travail avant d'entrer en invalidité. Selon elle, il ne s'agit donc pas uniquement

de responsabiliser la collectivité des employeurs sur le plan sociétal, mais aussi de sanctionner certains employeurs pour leur prétendue responsabilité dans un nombre excessif d'entrées en invalidité (ce qui couvre à la fois la question de la cause de l'incapacité et celle de la réintégration). Toujours selon elle, la responsabilisation de l'employeur devrait donc être liée à la cause de l'invalidité, mais ce n'est cependant pas ce que prévoient les dispositions en cause. Ainsi, elle observe que ces dernières visent toute invalidité, quelle qu'en soit la cause, et ne laissent aucune marge d'appréciation à l'autorité administrative. Elle ajoute que, alors que le seuil de 50 travailleurs doit permettre d'éviter que des employeurs soient visés pour des entrées en invalidité dont ils ne sont pas responsables et d'éviter des biais statistiques, le régime en cause ne permet pourtant ni de prendre en considération la cause de l'invalidité ni d'exclure les biais statistiques (puisque seules trois entrées en invalidité peuvent suffire pour que la cotisation en cause soit due). Selon elle, les dispositions en cause discriminent par conséquent les employeurs qui sont soumis à la cotisation de responsabilisation en raison d'invalidités dont la cause est étrangère à la politique de l'entreprise. Toujours selon elle, cela entraîne également d'autres discriminations spécifiques : (1) il est discriminatoire de viser non seulement les invalidités liées à des maladies mais aussi celles liées à des accidents ou à des circonstances exceptionnelles, (2) il est discriminatoire de viser non seulement les maladies qui surviennent après l'engagement du travailleur mais aussi celles qui sont liées à un état préexistant (ce qui décourage les employeurs d'engager des travailleurs qui présentent un risque plus élevé d'incapacité de travail) et (3) il est discriminatoire que la cotisation en cause puisse être imposée à un employeur en raison d'invalidités dont il ignore la cause exacte.

#### *Quant à la troisième question préjudicielle*

A.3.1. En ce qui concerne le seuil de 50 travailleurs prévu à l'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021, le Conseil des ministres rappelle que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique. Il relève qu'un tel seuil est également employé dans plusieurs réglementations de droit social (aux niveaux belge et européen), ainsi que dans le Code des sociétés et des associations. Selon lui, le seuil de 50 travailleurs vise à éviter que les petites entreprises aient à supporter une charge excessive. Il en conclut que ce seuil n'est pas discriminatoire.

A.3.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que le seuil de 50 travailleurs vise à éviter que des employeurs qui ne dépassent pas ce seuil soient sanctionnés en raison d'invalidités sur lesquelles ils n'ont aucune prise. Elle souligne que les employeurs qui dépassent ce seuil sont exposés au même risque, mais le législateur en fait fi. Elle se réfère à cet égard à son argumentation relative aux première et deuxième questions préjudicielles. Elle en conclut que la disposition en cause est discriminatoire.

#### *Quant à la quatrième question préjudicielle*

A.4.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la quatrième question préjudicielle porte sur l'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021, alors qu'elle devrait en réalité porter sur l'article 140 de cette loi. Selon lui, ce constat suffit pour conclure à l'absence d'inconstitutionnalité en réponse à cette question préjudicielle. Ensuite, il fait valoir que les situations comparées dans cette question préjudicielle ne sont pas différentes, dès lors que le critère applicable est celui du flux excessif de travailleurs entrant en invalidité. Selon le Conseil des ministres, lorsque le flux d'entrées en invalidité est supérieur au double du flux moyen dans le même secteur d'activité et au triple de celui du secteur privé en général, ce flux peut raisonnablement être considéré comme excessif. Il souligne qu'en présence d'un tel flux excessif, la cotisation est alors due et est calculée sur la base des rémunérations cotisables, sans qu'importe l'ampleur de cet excès. Enfin, il soutient que cela n'implique pas que les entreprises avec un nombre élevé de travailleurs en invalidité paieront une cotisation calculée sur la base d'une rémunération globale plus basse.

A.4.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait tout d'abord valoir que l'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021 est la disposition pertinente, dès lors que la quatrième question préjudicielle concerne le mode de calcul de la cotisation en cause. Ensuite, elle relève que le montant de la cotisation en cause est calculé sur la base des rémunérations cotisables à charge de l'employeur, ce qui est sans lien avec le flux

d'entrées en invalidité. Selon elle, il est discriminatoire qu'en ce qui concerne le calcul de la cotisation en cause, les employeurs concernés soient traités de la même manière, indépendamment de l'importance du flux d'entrées en invalidité. Elle ajoute que la rémunération des travailleurs entrés en invalidité n'est pas prise en compte dans ce calcul, de sorte que, plus les entrées en invalidité sont nombreuses, moins la cotisation est élevée. Elle soutient que le mode de calcul de la cotisation en cause est contraire à l'objectif de responsabilisation et qu'il est disproportionné et discriminatoire. Elle ajoute qu'il est contre-productif de sanctionner plus sévèrement les employeurs qui occupent plus de travailleurs et qui les rémunèrent mieux. Enfin, elle critique l'absence d'une distinction fondée sur les unités techniques d'exploitation.

#### *Quant à la cinquième question préjudicielle*

A.5.1. Le Conseil des ministres se réfère tout d'abord, en ce qui concerne le seuil de 50 travailleurs, à son argumentation relative à la troisième question préjudicielle. Il fait valoir ensuite qu'il est raisonnablement justifié de prendre en considération le nombre de travailleurs et non le nombre d'équivalents temps plein, dès lors que la cotisation en cause vise le bien-être et la remise au travail des travailleurs et que le risque d'invalidité et l'opportunité de travailler se posent par personne et non par unité de travail. Enfin, selon le Conseil des ministres, rien ne permet de penser qu'un employeur qui occupe des travailleurs à temps partiel risque d'être davantage confronté à une proportion élevée de travailleurs en invalidité.

A.5.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* relève que, pour calculer le flux d'entrées en invalidité chez un employeur, les dispositions en cause prévoient qu'il faut diviser le nombre de travailleurs entrés en invalidité par le nombre total de travailleurs équivalents temps plein. Selon elle, le fait que la notion d'équivalents temps plein soit uniquement prise en compte au dénominateur entraîne une discrimination au détriment des employeurs qui occupent plus de travailleurs à temps partiel (comme c'est généralement le cas dans le secteur des soins, auquel elle appartient). Elle ajoute que le seuil de 50 travailleurs occupés et celui de 3 travailleurs entrés en invalidité ne prennent pas non plus en considération la notion d'équivalents temps plein, de sorte que les employeurs qui occupent plus de travailleurs à temps partiel atteignent ces seuils plus rapidement et sont par conséquent discriminés. Selon elle, il en résulte également une discrimination au détriment des travailleurs à temps partiel, ce qui est contraire à la loi du 5 mars 2002 « relative au principe de non-discrimination en faveur des travailleurs à temps partiel » et à la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 « concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES ». Dès lors que le travail à temps partiel concerne majoritairement les femmes, cela entraîne également une discrimination de genre, ce qui est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et à la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ». Elle ajoute que, alors qu'une analyse d'impact était exigée par la loi du 15 décembre 2013 « portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative » et par la loi du 12 janvier 2007 « visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales », la loi-programme du 27 décembre 2021 n'en a pas fait l'objet, ce qui accentue la discrimination critiquée. Enfin, en ce qui concerne l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle le but serait de tenir compte des travailleurs en tant que personnes, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* considère qu'il s'agit d'une déclaration d'intention, qui ne remédie pas aux discriminations précitées.

#### *Quant à la sixième question préjudicielle*

A.6.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la détermination des critères applicables relève des choix en opportunité du législateur. Se référant à la jurisprudence de la Cour, il souligne qu'il est inhérent à une norme générale et abstraite qu'elle n'établisse pas de distinction entre toutes les situations potentiellement envisageables. Selon le Conseil des ministres, le critère du code NACE n'est pas déraisonnable et il est également employé dans le Code pénal social. Toujours selon lui, il est pertinent de tenir compte du code NACE de l'activité principale de l'employeur, dès lors que cette activité est *a priori* celle qui occupe le plus les travailleurs de cet employeur. Il en conclut que les dispositions en cause ne sont pas discriminatoires.

A.6.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* allègue tout d'abord qu'il ne suffit pas, pour répondre à la question préjudicielle, d'invoquer le pouvoir d'appréciation du législateur. Ensuite, elle relève que, selon les dispositions en cause, les employeurs qui exercent plusieurs activités sont uniquement classés dans la catégorie NACE de leur activité principale. Selon elle, cela entraîne une discrimination au détriment de ces employeurs, dès lors que les travailleurs occupés dans le secteur de l'activité secondaire sont assimilés à ceux qui

sont occupés dans le secteur de l'activité principale, alors que le flux moyen d'entrées en invalidité peut sensiblement différer d'un secteur à l'autre. Elle ajoute que les dispositions en cause discriminent les employeurs qui comptent plusieurs unités techniques d'exploitation, dès lors que ces dispositions, contrairement à la nomenclature NACE, ne font pas de distinction sur la base de ce critère. Enfin, elle fait valoir que le classement en cause n'est pas prévisible et qu'il n'a pas été établi de manière transparente et objective.

#### *Quant à la septième question préjudicielle*

A.7.1. Le Conseil des ministres renvoie tout d'abord, en ce qui concerne la notion d'« employeur » au sens de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » (ci-après : la loi du 5 décembre 1968), à l'arrêt de la Cour n° 59/2019 du 8 mai 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.059). Il fait ensuite valoir que la loi du 5 décembre 1968 s'applique au secteur privé. Selon lui, il en résulte que la septième question préjudicielle est manifestement inutile à la solution du litige au fond, dès lors qu'elle repose sur l'interprétation erronée selon laquelle la loi du 5 décembre 1968 s'appliquerait non seulement au secteur privé mais aussi au secteur public pour ce qui concerne les agents contractuels.

À titre subsidiaire, en ce qui concerne la distinction que les dispositions en cause opèrent entre les employeurs du secteur privé et ceux du secteur public, le Conseil des ministres renvoie aux arrêts de la Cour n°s 64/2001 (ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.064) et 40/2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.040). Il observe ensuite que le choix de faire référence à la loi du 5 décembre 1968 pour déterminer le champ d'application d'une cotisation n'est pas un procédé inédit. Il soutient que la septième question préjudicielle porte en réalité sur l'opportunité d'un tel choix, ce sur quoi il n'appartient pas à la Cour de se prononcer. Enfin, il soutient que les catégories d'employeurs qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sont des employeurs qui sont déjà « responsabilisés » en matière de remise au travail ou dont les travailleurs, par nature, ne peuvent relever de la mesure de responsabilisation en cause. Il en conclut qu'il est raisonnablement justifié que ces employeurs ne soient pas soumis à la cotisation en cause.

A.7.2. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait tout d'abord valoir que l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle la juridiction *a quo* aurait donné une interprétation erronée à la loi du 5 décembre 1968 est inexacte et sans incidence sur la question préjudicielle telle qu'elle est posée. Ensuite, elle soutient qu'au regard de l'objectif de responsabilisation, il n'est pas raisonnablement justifié que la toute grande majorité des employeurs publics (ceux qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968) soient favorisés par le fait qu'ils ne sont pas soumis à la cotisation en cause, ni même à un quelconque régime similaire en ce qui concerne les employeurs publics qui occupent des agents contractuels. Elle observe en particulier que cette exclusion des employeurs publics du champ d'application de la cotisation en cause revient à en exempter environ un tiers du secteur des soins. Enfin, elle souligne que le Conseil des ministres n'identifie pas quel régime responsabiliserait déjà les employeurs publics en matière de remise de travail, sachant que cela ne saurait être le régime applicable aux employeurs occupant des agents statutaires, puisque cette catégorie d'employeurs ne fait pas l'objet de la septième question préjudicielle. Selon elle, en ce qui concerne les employeurs publics visés dans cette question, un tel régime de responsabilisation n'existe pas.

- B -

#### *Quant aux dispositions en cause et à leur contexte*

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la « cotisation de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité », prévue aux articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021, tels qu'ils ont été modifiés respectivement par la loi du 20 novembre 2022

« portant des dispositions diverses en matière de responsabilisation des employeurs concernant l'invalidité et en matière de financement alternatif de la sécurité sociale » (ci-après : la loi du 20 novembre 2022) et par la loi du 21 décembre 2023 « portant modification de la loi-programme du 27 d[é]cembre 2021, en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation concernant l'invalidité due par certains employeurs » (ci-après : la loi du 21 décembre 2023).

B.2.1. La cotisation en cause est due par les employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 « sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires » (ci-après : la loi du 5 décembre 1968), qui occupent au moins 50 travailleurs et qui, par rapport à leur secteur d'activité et au secteur privé en général, ont un flux excessif de travailleurs qui entrent en invalidité, c'est-à-dire dont l'incapacité de travail perdue après la période d'incapacité primaire d'un an.

Cette cotisation s'inscrit dans le cadre de différentes mesures visant à « favoriser la réintégration des malades de longue durée au travail et sur le marché de l'emploi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, pp. 121-122). Elle a plus particulièrement pour but de responsabiliser « les entreprises dont le taux d'entrée en incapacité de travail de longue durée (invalidité) diverge sensiblement, et ce par rapport à la moyenne du secteur et à la moyenne générale dans le secteur privé », dès lors qu'une telle divergence indique « à la fois un problème au sein de l'entreprise au niveau de l'organisation du travail et l'insuffisance des efforts fournis afin de réintégrer des personnes malades avant que ces dernières ne relèvent de l'incapacité de travail de longue durée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, pp. 6-7). La cotisation en cause vise ainsi à « réorienter les déviations structurelles », et non à « pénaliser les écarts accidentels par rapport à la moyenne sectorielle ou générale, qui peuvent être dus à un concours de circonstances » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, p. 123). Autrement dit, « l'objectif de cette mesure n'est pas de percevoir un maximum de cotisations mais de sensibiliser et de corriger la manière d'agir vis-à-vis des travailleurs malades » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, pp. 7-8).

B.2.2. L'article 139 de la loi-programme du 27 décembre 2021 énonce plusieurs définitions :

« Pour l'application du présent chapitre, on entend par :

1° ‘ employeur ’ : les employeurs et les personnes qui leur sont assimilées visées à l'article 1er, § 1er, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs;

2° ‘ invalidité ’ : la période d'incapacité de travail visée à l'article 93 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994;

3° ‘ incapacité de travail primaire ’ : la période d'incapacité de travail visée à l'article 87 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994;

4° ‘ trimestre Q ’ : le trimestre au cours duquel l'invalidité commence;

5° ‘ trimestre Q-1 ’ : le trimestre précédent le trimestre Q;

6° ‘ trimestre Q-4 ’ : le quatrième trimestre précédent le trimestre Q;

7° ‘ trimestres de référence ’ : trimestre Q et les trois trimestres qui précèdent le trimestre Q;

8° ‘ période de référence ’ : la période constituée du quatrième trimestre de l'avant-dernière année (n-2) et des premier, deuxième et troisième trimestres de l'année précédente (n-1) ».

B.2.3. Les articles 140 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021 fixent les conditions auxquelles la cotisation en cause est due et règlent le mode de calcul et la perception de celle-ci.

Tel qu'il a été modifié par la loi du 20 novembre 2022, l'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021 dispose :

« Une cotisation trimestrielle de responsabilisation est due par les employeurs qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, et qui ont un flux excessif de travailleurs entrant en invalidité, conformément aux dispositions du présent chapitre.

Par flux excessif d'entrée en invalidité il y a lieu d'entendre: la moyenne des rapports entre les entrées en invalidité du trimestre Q et de chacun des trois trimestres précédents par rapport à l'emploi total de chacun des trimestres correspondants de l'année civile précédente est X fois plus élevée que dans les entreprises appartenant au même secteur d'activité et Y fois plus élevée que dans le secteur privé général, déterminé conformément à l'article 142.

La cotisation de responsabilisation est due lorsque dans les trimestres de référence il y a au moins trois travailleurs qui sont entrés en invalidité chez l'employeur. Le Roi peut, par arrêté

délibéré en Conseil des ministres, augmenter ou diminuer le nombre de travailleurs entrés en invalidité durant les trimestres de référence.

Par dérogation à l'alinéa 1er, sont exonérés de cette cotisation les employeurs des ateliers protégés et des entreprises de travail adapté relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les ' maatwerkbedrijven '.

Par dérogation à l'alinéa 1er, sont exonérés de cette cotisation les employeurs qui occupent pendant l'année dans laquelle se situe le trimestre Q-1 en moyenne moins de 50 travailleurs, calculé sur la base du nombre moyen de travailleurs occupés au cours de la période de référence tel que prévu à l'article 141.

Pour l'application des dispositions du présent chapitre, il n'est pas tenu compte des employeurs qui occupent pendant l'année dans laquelle se situe le trimestre Q-1 en moyenne moins de 50 travailleurs, calculé sur la base du nombre moyen de travailleurs occupés au cours de la période de référence tel que prévu à l'article 141 ».

L'article 141 de la loi-programme du 27 décembre 2021 dispose :

« Pour calculer le nombre moyen de travailleurs occupés au cours de la période de référence, le nombre total de travailleurs déclarés à la fin de chaque trimestre de la période de référence est divisé par le nombre de trimestres pour lesquels l'employeur a déclaré à l'Office national de sécurité sociale les travailleurs soumis à la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Si, le jour du calcul visé à l'alinéa 1er une ou plusieurs déclarations relatives à la période de référence manquent à l'Office national, la moyenne arithmétique des effectifs figurant sur les déclarations présentées est retenue pour la période manquante.

Si l'employeur n'est pas tenu de présenter des déclarations à l'Office national pour la période de référence visée, le nombre de travailleurs employés le dernier jour du trimestre au cours duquel a eu lieu le premier emploi suivant la période de référence est utilisé pour déterminer la moyenne ».

Tel qu'il a été remplacé par la loi du 20 novembre 2022, l'article 142 de la loi-programme du 27 décembre 2021 dispose :

« § 1er. La proportion des travailleurs entrant en invalidité par rapport aux entreprises appartenant au même secteur d'activité au trimestre Q est déterminée sur la base des quatre premiers chiffres de la classification NACE de l'activité économique pour l'activité principale de l'employeur, lorsque et pour autant qu'il y ait au moins dix employeurs possédant les mêmes quatre premiers chiffres de la classification NACE permettant d'établir une comparaison.

Lorsque la détermination au départ des mêmes quatre premiers chiffres de la classification NACE aboutit à moins de dix points de comparaison, la proportion visée à l'alinéa premier est

déterminée sur la base d'au moins dix employeurs au départ des trois premiers chiffres de la classification NACE pour l'activité principale de l'employeur.

Lorsque la détermination au départ des mêmes trois premiers chiffres de la classification NACE aboutit à moins de dix points de comparaison, la proportion visée à l'alinéa 1er est déterminée sur la base d'au moins dix employeurs au départ des deux premiers chiffres de la classification NACE pour l'activité principale de l'employeur.

Lorsque la détermination au départ des mêmes deux premiers chiffres de la classification NACE aboutit à moins de dix points de comparaison, par dérogation à l'article 140, alinéa 2, il n'est pas tenu compte pour la détermination du flux excessif d'invalidité de la proportion de travailleurs entrant en invalidité par rapport aux entreprises appartenant au même secteur d'activité. Le cas échéant, le flux excessif d'invalidité est déterminé uniquement sur la base des entreprises du secteur privé en général.

§ 2. Pour la détermination de la proportion des travailleurs entrant en invalidité par rapport aux entreprises du secteur privé en général au trimestre Q, il est tenu compte de tous les employeurs tombant sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

§ 3. Pour la détermination du flux excessif d'invalidité et du nombre de travailleurs entrés en invalidité, il n'est pas tenu compte des travailleurs qui, à la date du début de l'invalidité, disposent de l'autorisation de reprise du travail visée à l'article 100, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée au 14 juillet 1994.

§ 4. Pour déterminer l'emploi total chez l'employeur pendant les trimestres correspondant aux trimestres de référence de l'année calendrier précédente, il est tenu compte du nombre de travailleurs équivalents temps plein occupés par l'employeur au cours de ces trimestres qui, au dernier jour du trimestre Q-4 ont été occupés par l'employeur concerné pendant au moins trois années consécutives sans interruption. Un travailleur équivalent temps plein correspond à l'emploi à temps plein d'un travailleur pendant les trimestres concernés, compte tenu des jours de travail effectif normal, des jours de vacances légales, des jours de vacances complémentaires, des jours de vacances en vertu d'une convention collective de travail rendue obligatoire et des jours de chômage temporaire déclarés à l'Office national de sécurité sociale.

§ 5. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, préciser les critères et les modalités de détermination du flux excessif de travailleurs entrant en invalidité, y compris les facteurs ' X ' et ' Y ' visés à l'article 140, alinéa 2 ».

L'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021 dispose :

« § 1er. La cotisation trimestrielle de responsabilisation s'élève à 0,625 % des rémunérations cotisables déclarées à l'Office national de sécurité sociale du trimestre Q-1 et est établie sur la base des données relatives à l'admission en invalidité fournies par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Pour les travailleurs, dont les cotisations pour la sécurité sociale sont calculées sur le salaire majoré de 8 %, en vertu de l'article 19, § 1er, alinéa 2, 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, il est tenu compte du salaire à 108 % pour l'application de l'alinéa 1er.

Pour le calcul de la cotisation de responsabilisation, il n'est pas tenu compte des montants dus indépendamment du nombre de jours de travail effectif durant le trimestre de déclaration, autres que les montants relatifs à la fin du contrat de travail.

§ 2. Pour le calcul de la cotisation de responsabilisation, en ce qui concerne le flux de travailleurs entrant en invalidité, il est tenu compte des travailleurs majeurs qui n'ont pas encore atteint l'âge de 55 ans à la date de la survenance de l'incapacité de travail primaire et qui ont été occupés par l'employeur concerné pendant au moins trois années consécutives sans interruption.

§ 3. Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut préciser le mode de calcul et les autres modalités de calcul et de perception de la cotisation de responsabilisation ».

L'article 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021 dispose :

« La cotisation de responsabilisation trimestrielle est calculée par l'Office national de sécurité sociale et perçue par le biais d'un avis de débit en même temps que les cotisations du deuxième trimestre suivant le trimestre Q (Q+2).

Les dispositions du régime général de la sécurité sociale des travailleurs salariés sont d'application, notamment en ce qui concerne les déclarations avec justification des cotisations, les délais de paiement, l'application des sanctions civiles et des sanctions pénales, la surveillance, la désignation du juge compétent en cas de litige, la prescription en matière d'actions en justice, le privilège et la communication du montant de la déclaration de créance de l'Office national ».

En ce qui concerne les facteurs « X » et « Y » qui sont prévus à l'article 140, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021 pour déterminer si le flux d'entrées en invalidité est excessif, il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait pour intention que le facteur « X », qui s'applique à la comparaison sectorielle, soit fixé à une valeur inférieure au facteur « Y », qui s'applique à la comparaison avec le secteur privé en général (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, p. 123). Ces facteurs ont été fixés respectivement à deux (facteur « X ») et à trois (facteur « Y ») par l'arrêté royal du 13 décembre 2022 « pris en exécution de l'article 142, § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2021 ».

B.2.4. L'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 prévoit que les employeurs dont la situation évolue défavorablement en sont informés de manière proactive par l'ONSS. Il dispose :

« Les employeurs dont la moyenne des entrées de travailleurs en invalidité évolue défavorablement en sont informés de manière proactive par l'Office national de sécurité sociale.

Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut préciser les modalités des communications proactives visées à l'alinéa 1er ».

Sur le fondement de cette disposition, le Roi a pris l'arrêté royal du 19 décembre 2022 « pris en exécution de l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 relatif à l'information proactive aux employeurs dont la moyenne des entrées de travailleurs en invalidité évolue défavorablement ».

B.2.5. L'article 146 de la loi-programme du 27 décembre 2021, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 2023, détermine les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées en vue du calcul et de la perception de la cotisation en cause et en vue de l'information proactive précitée.

B.2.6. L'article 147 de la loi-programme du 27 décembre 2021, tel qu'il a été modifié par la loi 20 novembre 2022, règle l'affectation des recettes de la cotisation en cause. Il dispose :

« § 1er. L'Office national de sécurité sociale verse la recette de la cotisation visée à l'article 143 [au] Fonds de sécurité d'existence des commissions paritaires ou des sous-commissions paritaires dont les employeurs ressortissent dans la mesure et dans les conditions spécifiées par les paragraphes 2 à 5.

§ 2. Les recettes versées sont destinées pour des mesures préventives en matière de santé et sécurité au travail et/ou des mesures en matière de réintégration durable des malades de longue durée. Les commissions paritaires et les sous-commissions paritaires compétentes concluent une convention collective de travail concernant ces efforts.

Sont désignés dans cette convention collective de travail les organismes qui sont chargés de l'octroi et de l'utilisation des fonds pour les efforts visés à l'alinéa 1er. Ces organismes doivent être constitués suivant les dispositions de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence.

§ 3. L'organe de gestion du Fonds établit chaque année un rapport sur la cotisation de responsabilisation. Ce rapport contient au moins les informations suivantes :

- le montant reçu de l'Office national de sécurité sociale;
- la liste des mesures prises en vertu du présent article;
- l'affectation des moyens.

Conjointement avec le rapport visé à l'article 13 de la loi du 7 janvier 1958 concernant les Fonds de sécurité d'existence, le rapport visé à l'alinéa 1er est transmis annuellement au président de la (sous-)commission paritaire compétente qui les présente directement à la (sous-)commission paritaire. Le président de la (sous-)commission paritaire transmet ensuite directement copie de rapport au greffe de la Direction Générale Relations collectives de travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

§ 4. Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, détermine les règles et conditions précises relatives :

- au versement de la cotisation par l'Office national de sécurité sociale aux Fonds concernés;
- la destination des recettes qui ne peuvent pas être versées par l'Office national précité à un Fonds de sécurité d'existence;
- le contenu du rapport d'évaluation, de l'aperçu financier et leur délai de dépôt.

§ 5. Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, désigne les fonctionnaires qui exerceront le contrôle sur le respect des conditions et des obligations du présent article ».

Sur le fondement de cette disposition, le Roi a pris l'arrêté royal du 1er octobre 2023 « portant exécution de l'article 147, § 4 et § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2021 relative à la cotisation de responsabilisation ».

B.2.7. Les articles 147/1 à 147/3 de la loi-programme du 27 décembre 2021, tels qu'ils ont été insérés par la loi du 21 décembre 2023, prévoient des dispositions spécifiques pour les employeurs dont l'activité principale est « activités des agences de travail temporaire » ou « nettoyage courant des bâtiments ». Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* ne relève pas du champ d'application de ces dispositions.

B.2.8. Le régime en cause est applicable depuis le 1er janvier 2022 et il s'applique aux périodes d'invalidité qui ont débuté à partir de cette date (article 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021; voy. aussi l'article 4 de la loi 20 novembre 2022 et l'article 6 de la loi du 21 décembre 2023).

B.2.9. Les articles 147/1 à 147/3 de la loi-programme du 27 décembre 2021 ont été modifiés par les articles 3 à 5 de la loi du 14 janvier 2026 « modifiant diverses dispositions en matière sociale » (ci-après : la loi du 14 janvier 2026), lesquels produisent leurs effets le 1er janvier 2025 (article 14 de la loi du 14 janvier 2026).

Les articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 sont abrogés, à partir du 1er avril 2026, par l'article 26 de la loi du 19 décembre 2025 « exécutant une politique renforcée de retour au travail en cas d'incapacité de travail » (ci-après : la loi du 19 décembre 2025). Cette loi introduit un nouveau régime de « cotisation de solidarité des employeurs concernant l'incapacité de travail primaire » (articles 17 à 24).

Ces dispositions de la loi du 14 janvier 2026 et de la loi du 19 décembre 2025 ne sont pas applicables *ratione temporis* au litige pendant devant la juridiction *a quo*.

#### *Quant aux questions préjudicielles*

#### *En ce qui concerne les première et deuxième questions préjudicielles*

B.3.1. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions traitent de la même manière les employeurs concernés, qu'ils soient responsables ou non de l'entrée en invalidité de leurs travailleurs.

Dès lors que l'identité de traitement en cause découle des articles 139 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.3.2. Il ressort du libellé de la deuxième question préjudicielle et des motifs de la décision de renvoi que cette question porte sur la compatibilité des articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions font naître une différence de traitement entre les employeurs selon qu'ils ont ou non un flux excessif de travailleurs entrant en invalidité. Seuls les employeurs relevant de la première catégorie sont - pour autant que toutes les autres conditions soient également remplies - soumis à la cotisation en cause, même s'ils ne sont pas responsables des entrées en invalidité de leurs travailleurs.

Dès lors que la différence de traitement en cause découle des articles 139 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.3.3. La Cour examine ces deux questions préjudicielles conjointement, eu égard à leur connexité.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. La différence de traitement visée dans la deuxième question préjudicielle repose sur la question de savoir si le flux de travailleurs entrant en invalidité est excessif ou non, et ce, conformément aux règles de calcul prévues dans les dispositions en cause. Cette différence de traitement repose dès lors sur un critère de distinction objectif.

B.6. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.1, la cotisation en cause s'inscrit dans l'objectif de prévenir les incapacités de travail de longue durée et de lutter contre l'éloignement du marché du travail qui en résulte. À cette fin, elle vise à responsabiliser financièrement les employeurs chez lesquels la proportion d'entrées en invalidité est structurellement trop élevée par comparaison aux moyennes sectorielle et générale, afin que ceux-ci corrigent leur manière d'agir à cet égard. Ces objectifs sont légitimes.

B.7.1. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.7.2. En outre, le législateur ne peut pas prendre en compte les particularités des divers cas d'espèce. Il doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité de situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.8. Au regard des objectifs mentionnés en B.6, le paiement d'une cotisation de responsabilisation par les employeurs qui ont un flux excessif de travailleurs entrant en invalidité constitue une mesure pertinente. Au regard de ces objectifs, le législateur a raisonnablement pu recourir au critère de l'entrée en invalidité, dès lors que, comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.1, un flux trop élevé d'entrées en invalidité peut révéler à la fois un problème quant à l'organisation du travail au sein de l'entreprise concernée et une insuffisance des efforts de celle-ci pour réintégrer ses travailleurs en incapacité de travail.

B.9.1. De plus, le législateur a prévu plusieurs mesures visant à cibler les employeurs qui sont redevables de la cotisation en cause.

B.9.2. Premièrement, la cotisation en cause n'est pas due par les employeurs qui occupent moins de 50 travailleurs (articles 140, alinéa 5, et 141 de la loi-programme du 27 décembre 2021).

En réponse à une observation de la section de législation du Conseil d'État sur la question de la justification de cette exonération (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, pp. 268-269), les travaux préparatoires indiquent que « [d]ans les très petites entreprises, l'application de la formule entrée d'invalidité/volume d'ETP », prévue à l'article 140, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021, « pourrait conduire à des ratios où même les employeurs occupant des travailleurs dont l'invalidité [...] résulte de conditions sur lesquelles la politique de l'entreprise n'a que peu ou pas d'impact seraient quand même redevables d'une cotisation de responsabilisation » (*ibid.*, p. 124). Par conséquent, « [a]fin d'atteindre l'objectif visé, à savoir la sensibilisation des 'employeurs-aberrantes' dont l'entrée des travailleurs [en] invalidité est (en partie) due à leur situation professionnelle, une certaine échelle est nécessaire pour éviter tout biais statistique » (*ibid.*).

B.9.3. Deuxièmement, plusieurs garanties sont prévues dans le cadre des calculs relatifs aux entrées en invalidité.

Tout d'abord, les dispositions en cause précisent les catégories de travailleurs qui sont prises en compte. Conformément à l'article 143, § 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021, « il est tenu compte des travailleurs majeurs qui n'ont pas encore atteint l'âge de 55 ans à la date de la survenance de l'incapacité de travail primaire et qui ont été occupés par l'employeur concerné pendant au moins trois années consécutives sans interruption ». Il ressort des travaux préparatoires que la non-prise en compte des travailleurs de 55 ans et plus dans le régime en cause tend à ne pas décourager les entreprises de recruter ou de conserver ces travailleurs, lesquels, en raison de leur âge, présentent statistiquement plus de risques de tomber en maladie (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, p. 7; Chambre, 2022-2023, DOC 55-2927/003, p. 12; Chambre, 2023-2024, DOC 55-3660/002, p. 9). L'exigence d'une ancienneté de minimum trois années vise, d'une part, à éviter l'apparition d'un filtre au recrutement de travailleurs qui ont un profil de santé plus fragile et, d'autre part, à ne pas tenir l'employeur pour responsable de l'historique de santé d'un travailleur

arrivé récemment dans son entreprise (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, p. 7; Chambre, 2022-2023, DOC 55-2927/003, p. 12; Chambre, 2023-2024, DOC 55-3660/002, p. 9). Enfin, en vertu de l'article 142, § 3, de la loi-programme du 27 décembre 2021, « il n'est pas tenu compte des travailleurs qui, à la date du début de l'invalidité, disposent de l'autorisation de reprise du travail visée à l'article 100, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée au 14 juillet 1994 ».

Ensuite, en ce qui concerne le calcul du flux d'entrées en invalidité, l'article 140, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021 prend en compte « la moyenne mobile de quatre trimestres », de sorte que « tout écart accidentel au cours d'un trimestre – qui peut être dû à un concours de circonstances – est lissé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, p. 122).

Pour que le flux d'entrées en invalidité chez un employeur soit considéré comme excessif, il faut qu'il excède à la fois un certain facteur (X) par comparaison aux employeurs du même secteur d'activité et un autre facteur (Y) par comparaison aux employeurs du secteur privé en général. En réponse à une observation formulée par la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, pp. 267-268), l'exposé des motifs de la loi-programme du 27 décembre 2021 souligne que le cumul de ces conditions permet, d'une part, de tenir compte des éventuelles particularités du secteur concerné en effectuant une première comparaison avec les employeurs du même secteur et, d'autre part, de sensibiliser les employeurs qui appartiennent à des secteurs dont le score est supérieur à la moyenne générale et de les encourager à se rapprocher de cette dernière (*ibid.*, pp. 123-124). En outre, le système en cascade prévu à l'article 142, § 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021 garantit qu'il ne soit procédé à la comparaison sectorielle que pour autant qu'il y ait au moins dix points de comparaison, ce qui vise à éviter les « anomalies statistiques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2927/003, p. 13).

Enfin, la cotisation en cause n'est due que si au moins trois travailleurs sont entrés en invalidité chez l'employeur concerné durant les trimestres de référence (article 140, alinéa 3, de la loi-programme du 27 décembre 2021), et ce, afin d'« éviter un biais statistique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2927/001, p. 7).

B.10. En outre, le régime en cause repose sur une « philosophie des feux clignotants », en ce sens qu'un signal est envoyé à l'employeur « lorsqu'un seuil critique est atteint en ce qui concerne le nombre de travailleurs en incapacité de travail de longue durée, ce qui lui permettra alors de prendre les mesures nécessaires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, p. 34). Ainsi, l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2021 prévoit que les employeurs dont la situation évolue défavorablement en sont informés de manière proactive par l'ONSS, afin qu'ils reçoivent « un signal en temps utile de manière à procéder à des ajustements autant que possible » (*ibid.*, p. 7), notamment en augmentant « leurs efforts pour réintégrer les employés qui, au cours des prochains mois, risquent également d'entrer en incapacité de travail de longue durée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/001, p. 123). C'est dans cette même philosophie que le législateur a opté pour une contribution trimestrielle, dont il a considéré que « l'effet de signal » est plus fort que celui d'une contribution annuelle (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2349/007, p. 7).

B.11. Eu égard à son large pouvoir d'appréciation et au fait qu'il ne peut appréhender la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation, le législateur a raisonnablement pu considérer que les mesures qui précèdent permettent de cibler adéquatement, au regard des objectifs poursuivis, les employeurs qui doivent payer la cotisation en cause. Le législateur a raisonnablement pu considérer qu'il n'y avait pas lieu de prévoir que chaque employeur concerné puisse être exonéré de cette cotisation par la démonstration de sa non-responsabilité dans les entrées en invalidité de ses travailleurs, ni d'accorder sur ce point un pouvoir d'appréciation à l'autorité administrative.

Par ailleurs, l'article 140, alinéa 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021 prévoit une exonération pour « les employeurs des ateliers protégés et des entreprises de travail adapté relevant de la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les ' maatwerkbedrijven ' ».

B.12. Enfin, il n'apparaît pas que le montant de la cotisation en cause, tel qu'il est fixé à l'article 143, § 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021, constituerait une charge disproportionnée pour les employeurs concernés.

B.13.1. Il résulte de ce qui précède que l'identité de traitement visée dans la première question préjudicielle est raisonnablement justifiée, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les employeurs concernés se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

B.13.2. Il découle également de ce qui précède que la différence de traitement visée dans la deuxième question préjudicielle est raisonnablement justifiée.

B.14. L'examen des première et deuxième questions préjudicielles n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité des articles 139 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la troisième question préjudicielle*

B.15. La troisième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 140 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition fait naître une différence de traitement entre les employeurs qui occupent moins de 50 travailleurs et ceux qui occupent 50 travailleurs ou plus : les employeurs qui n'atteignent pas ce seuil sont exonérés de la cotisation en cause.

Dès lors que la différence de traitement en cause découle de l'article 140, alinéa 5, de la loi-programme du 27 décembre 2021, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.16. La différence de traitement en cause repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le fait que l'employeur atteigne ou non le seuil de 50 travailleurs occupés.

B.17. C'est le propre d'un seuil de créer une différence de traitement entre les personnes qui atteignent le seuil et celles qui ne l'atteignent pas.

Au regard des objectifs poursuivis par la cotisation en cause, mentionnés en B.6, le législateur a raisonnablement pu fixer un seuil de 50 travailleurs, compte tenu de ce qui est dit

en B.9.2, de son large pouvoir d'appréciation et du fait qu'il ne peut appréhender la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.18. Enfin, compte tenu de ce qui est dit en B.9.3 à B.12, le régime en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les employeurs qui occupent 50 travailleurs ou plus.

B.19. L'examen de la troisième question préjudicielle n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité de l'article 140, alinéa 5, de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle*

B.20. La quatrième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, au stade du calcul de la cotisation en cause, cette disposition traite de la même manière les employeurs qui en sont redevables, indépendamment du nombre de leurs travailleurs qui sont entrés en invalidité.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, cette identité de traitement découle effectivement de l'article 143 de la loi-programme du 27 décembre 2021, et plus précisément de son paragraphe 1er, qui règle le mode de calcul de la cotisation en cause. La Cour limite dès lors son examen à l'article 143, § 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021.

B.21. Comme il est dit en B.9.1 à B.11, le législateur a prévu plusieurs mesures qui permettent de cibler adéquatement, au regard des objectifs poursuivis, les employeurs qui sont redevables de la cotisation en cause.

Le législateur a raisonnablement pu prévoir qu'à partir du moment où cette cotisation est due, son montant ne doit pas être calculé sur la base du nombre de travailleurs entrés en invalidité mais sous la forme d'un pourcentage des rémunérations cotisables. Par conséquent,

à supposer que ce mode de calcul ait pour effet que les employeurs ayant un nombre plus élevé d'entrées en invalidité soient redevables d'une cotisation calculée sur la base d'un montant plus faible, la disposition en cause ne serait pas dénuée de justification raisonnable.

B.22. Enfin, comme il est dit en B.12, il n'apparaît pas que le montant de la cotisation en cause constituerait une charge disproportionnée pour les employeurs concernés.

B.23. Il résulte de ce qui précède que l'identité de traitement visée dans la quatrième question préjudicielle est raisonnablement justifiée, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les employeurs concernés se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

B.24. L'examen de la quatrième question préjudicielle n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité de l'article 143, § 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle*

B.25.1. La cinquième question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il ressort du libellé de cette question préjudicielle et des motifs de la décision de renvoi que la Cour est interrogée sur la différence de traitement indirecte entre les employeurs qui occupent des travailleurs à temps plein et les employeurs qui occupent des travailleurs à temps partiel, en ce que les dispositions en cause entraîneraient un traitement défavorable pour les employeurs relevant de la seconde catégorie. La juridiction *a quo* interprète les dispositions en cause en ce sens que (1) en ce qui concerne le flux d'entrées en invalidité, le ratio est calculé en prenant en compte au numérateur le nombre de travailleurs individuels entrés en invalidité et au dénominateur l'emploi total exprimé en équivalents temps plein (articles 140, alinéa 2, et 142, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021), (2) le seuil de 50 travailleurs est calculé sur la base du nombre de travailleurs individuels occupés par l'employeur concerné (articles 140, alinéa 5, et 141 de la loi-programme du 27 décembre 2021), et (3) le seuil de trois travailleurs entrés en invalidité durant les trimestres de référence est calculé sur la base du nombre de

travailleurs individuels entrés en invalidité chez l'employeur concerné (article 140, alinéa 3, de la loi-programme du 27 décembre 2021).

La Cour limite son examen aux dispositions précitées, à savoir les articles 140, alinéas 2, 3 et 5, 141 et 142, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021.

La Cour examine la question préjudicielle dans l'interprétation que la juridiction *a quo* donne aux dispositions en cause.

B.25.2. Selon la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 « concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES », ni avec la loi du 5 mars 2002 « relative au principe de non-discrimination en faveur des travailleurs à temps partiel », ni avec la loi du 15 décembre 2013 « portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative », ni avec la loi du 12 janvier 2007 « visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales », ni avec la loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes », ni encore avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles discriminent les femmes.

Une partie devant la Cour ne peut pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. C'est à la juridiction *a quo* qu'il appartient de juger quelle question préjudicielle elle doit poser à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.

Comme il est dit en B.25.1, la question préjudicielle porte uniquement sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles font naître une différence de traitement indirecte entre les employeurs qui occupent des travailleurs à temps plein et les employeurs qui occupent des travailleurs à temps partiel. La Cour examine la question préjudicielle telle qu'elle est ainsi posée.

B.26. Au regard des objectifs poursuivis par la cotisation en cause, mentionnés en B.6, le législateur a raisonnablement pu considérer qu'il y avait lieu de prendre en compte les travailleurs individuels, indépendamment de leur régime de travail. La prévention des incapacités de travail de longue durée et la réintégration au travail concernent en effet chaque travailleur individuel. Il est dès lors raisonnablement justifié que les travailleurs individuels, et non le pourcentage d'équivalents temps plein, soient pris en compte (1) pour déterminer le numérateur du ratio relatif au flux d'entrées en invalidité, (2) pour déterminer si le seuil de 50 travailleurs occupés est atteint et (3) pour déterminer si le seuil de trois travailleurs entrés en invalidité durant les trimestres de référence est atteint.

En revanche, au regard des objectifs poursuivis, il n'est pas raisonnablement justifié que, pour déterminer le dénominateur du ratio relatif au flux d'entrées en invalidité, il soit tenu compte de l'emploi total exprimé en équivalents temps plein. En ce qu'il prévoit que, contrairement au numérateur, le dénominateur est déterminé sur la base du nombre d'équivalents temps plein, l'article 142, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021 aboutit à défavoriser, sans justification raisonnable, les employeurs qui occupent des travailleurs à temps partiel. Sur ce point, la différence de traitement indirecte visée dans la cinquième question préjudicielle n'est pas raisonnablement justifiée.

B.27. L'article 142, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que, pour déterminer le dénominateur du ratio visé à l'article 140, alinéa 2, de la même loi-programme, l'emploi total est calculé sur la base du nombre de travailleurs équivalents temps plein.

Pour le surplus, l'examen de la cinquième question préjudicielle n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité des articles 140, alinéas 2, 3 et 5, et 141 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la sixième question préjudicielle*

B.28. La sixième question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 139 à 148 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions font naître deux identités de traitement. Premièrement, ces dispositions traitent

de la même manière les employeurs qui exercent une seule activité et ceux qui en exercent plusieurs, en ce que seul le code NACE de l'activité principale est pris en considération. Deuxièmement, ces dispositions ne font pas de distinction en fonction de l'unité technique d'exploitation et elles traitent dès lors de la même manière les employeurs qui comptent une seule unité technique d'exploitation et ceux qui en comptent plusieurs.

Dès lors que ces identités de traitement découlent des articles 139 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.29. Comme il est dit en B.11, le législateur a raisonnablement pu considérer que les mesures mentionnées en B.9.1 à B.10 permettent de cibler adéquatement, au regard des objectifs poursuivis, les employeurs qui doivent payer la cotisation en cause. Le législateur a raisonnablement pu considérer que seul le code NACE de l'activité principale de l'employeur devait être pris en considération, même lorsque l'employeur exerce plusieurs activités, et qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction en fonction de l'unité technique d'exploitation.

B.30. Enfin, comme il est dit en B.12, il n'apparaît pas que le montant de la cotisation en cause constituerait une charge disproportionnée pour les employeurs concernés.

B.31. Il résulte de ce qui précède que les identités de traitement visées dans la sixième question préjudicielle sont raisonnablement justifiées, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les employeurs concernés se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

B.32. L'examen de la sixième question préjudicielle n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité des articles 139 à 144 de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la septième question préjudicielle*

B.33. La septième question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 140, alinéa 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la

Constitution, en ce que cette disposition fait naître une différence de traitement entre les employeurs selon qu'ils relèvent ou non du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968. Seuls les employeurs de la première catégorie sont soumis au régime de la cotisation en cause.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la juridiction *a quo* n'a pas interprété la loi du 5 décembre 1968 en ce sens que cette loi s'appliquerait aux employeurs du secteur public pour ce qui concerne leurs agents contractuels.

Si les employeurs qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 - lesquels représentent l'essentiel des employeurs du secteur public - ne sont soumis au régime de la cotisation en cause ni pour leurs agents statutaires ni pour leurs agents contractuels, il ressort des motifs de la décision de renvoi que la question préjudicielle porte plus particulièrement sur le fait que ce régime ne s'applique pas à ces employeurs pour ce qui concerne leurs agents contractuels. La Cour est interrogée sur la différence de traitement qui en résulte par rapport aux employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968, lesquels sont, eux, soumis au régime de la cotisation en cause. La Cour examine en ce sens la question préjudicielle, qui n'est pas manifestement inutile à la solution du litige devant la juridiction *a quo*.

B.34. La différence de traitement en cause repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le fait que l'employeur relève ou non du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968.

B.35. Dès lors que les recettes de la cotisation en cause sont en principe versées au Fonds de sécurité d'existence des commissions paritaires ou des sous-commissions paritaires auxquelles les employeurs ressortissent (article 147, § 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021) et que les mesures de prévention ou de réintégration auxquelles ces recettes sont destinées doivent faire l'objet d'une convention collective de travail (article 147, § 2, de la loi-programme du 27 décembre 2021), le législateur a raisonnablement pu limiter le régime en cause aux employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968.

B.36. Enfin, compte tenu de ce qui est dit en B.9.1 à B.12, le régime en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les employeurs qui relèvent du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968.

B.37. L'examen de la septième question préjudicielle n'aboutit pas à un constat d'incompatibilité de l'article 140, alinéa 1er, de la loi-programme du 27 décembre 2021 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 142, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2021 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que, pour déterminer le dénominateur du ratio visé à l'article 140, alinéa 2, de la même loi-programme, l'emploi total est calculé sur la base du nombre de travailleurs équivalents temps plein.

2. Pour le surplus, les articles 139 à 144 de la même loi-programme ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 mai 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul