# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 12 mai 2011 (Belgique). RG 71/2011

* Date : 12-05-2011
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20110512-2
* Numéro de rôle : 71/2011

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 mai 2010 et parvenue au greffe le 1er juin 2010, un recours en annulation de l'article 103 de la loi-programme du 23 décembre 2009 (Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi), publiée au Moniteur belge du 30 décembre 2009, a été introduit par l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », dont le siège social est établi à 1800 Vilvorde, Schapulierstraat 25, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », dont le siège social est établi à 2340 Beerse, Kapelstraat 1, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », dont le siège social est établi à 9890 Gavere, Grote Markt 1, et l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse », dont le siège social est établi à 9140 Tamise, Kasteelstraat 84.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 juin 2010 et parvenue au greffe le 4 juin 2010, un recours en annulation de l'article 102 de la même loi-programme a été introduit par l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere » précitée, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Damme », dont le siège social est établi à 8340 Damme, Dorpsstraat 122, l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Rijkevorsel », dont le siège social est établi à 2310 Rijkevorsel, Molenstraat 5, et l'ASBL « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse » précitée.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juin 2010 et parvenue au greffe le 29 juin 2010, l'ASBL « Agence locale pour l'Emploi de Liège », dont le siège social est établi à 4000 Liège, rue Féronstrée 129, a introduit un recours en annulation des articles 102 à 104 de la même loi-programme.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4943, 4953 et 4980 du rôle de la Cour, ont été jointes.

(...)

II. En droit

(...)

B.1. Les dispositions attaquées constituent le chapitre 2 (« Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi ») du titre 7 (« Emploi ») de la loi-programme du 23 décembre 2009.

Les articles 102 à 104 de cette loi disposent :

« Art. 102. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités traditionnelles, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale et ce, au cours du premier trimestre de l'année 2011.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités traditionnelles par agence locale pour l'emploi et les modalités d'exécution.

Art. 103. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui ont créé une section sui generis aux termes de l'article 8bis du même arrêté-loi et de l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités titres-services, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale et ce, au cours du premier trimestre de l'année 2011.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités titres-services par agence locale pour l'emploi.

Art. 104. Ce chapitre entre en vigueur le 1er janvier 2010 ».

B.2. En adoptant les dispositions attaquées, le législateur entendait procéder à un prélèvement sur les réserves provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103) des agences locales pour l'emploi, en vue de financer de nouvelles mesures pour l'emploi (Doc. parl., Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, p. 52).

B.3. L'agence locale pour l'emploi est instituée par une commune ou par un groupe de communes, sous la forme d'une association sans but lucratif. L'agence locale pour l'emploi est compétente, en collaboration avec l'Office national de l'emploi, pour l'organisation et le contrôle d'activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers. Il s'agit de mesures d'accompagnement en faveur de certaines catégories de chômeurs qui effectuent les activités précitées pour les besoins d'une personne qui en fait la demande (l'utilisateur). Les activités sont effectuées dans le cadre d'un contrat de travail ALE, conclu avec l'agence locale pour l'emploi (l'employeur) et sont rémunérées par l'utilisateur, sous la forme de chèques ALE. Les activités doivent conserver le caractère d'une activité accessoire pour le chômeur. Les agences locales pour l'emploi reçoivent de l'Office national de l'emploi une intervention dans les frais d'institution et de fonctionnement.

Outre ces activités originaires, l'agence locale pour l'emploi est également habilitée, lorsqu'une section spéciale (appelée « section sui generis ») a été créée à cet effet, à fournir des travaux ou services de proximité dans le cadre du régime prévu par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Il s'agit d'activités relatives à l'aide à domicile de nature ménagère, exercées dans le cadre d'un contrat de travail titres-services. Tout comme dans le régime ALE, l'utilisateur rémunère les activités sous la forme de titres-services. Cependant, contrairement à ce que prévoit le régime ALE, le contrat de travail titres-services n'est réservé ni à une catégorie déterminée de travailleurs ni à une catégorie déterminée d'employeurs, mais est en principe accessible à tous. L'employeur perçoit, en sus de la valeur du titre-service, un montant complémentaire payé par l'Office national de l'emploi.

B.4. Avant d'examiner les moyens invoqués, la Cour doit qualifier la mesure en cause.

La mesure oblige l'agence locale pour l'emploi à verser à l'Office national de Sécurité sociale un « montant fixe unique » provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103).

Selon les parties requérantes, cette mesure constitue une expropriation ou un impôt. Selon le Conseil des ministres, il s'agit d'une cotisation de sécurité sociale.

Bien que la mesure présente certaines caractéristiques d'un impôt ou d'une cotisation de sécurité sociale, elle correspond en réalité à l'obligation de remboursement d'une allocation n'ayant pas été affectée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée. Par conséquent, les dispositions attaquées ne font que confirmer, vis-à-vis des agences locales pour l'emploi, la règle générale contenue dans l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et dans l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral.

B.5. Le premier moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution. Cet article prévoit que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

L'expropriation offre à l'autorité la possibilité de disposer, dans l'intérêt général, de biens, en principe immobiliers, qui ne peuvent être acquis selon les modes ordinaires de transfert de propriété.

L'obligation de remboursement d'une allocation qui n'a pas été affectée aux fins pour lesquelles elle a été octroyée est étrangère à la privation de propriété visée à l'article 16 de la Constitution.

Le premier moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 n'est pas fondé.

B.6. Le deuxième moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 et le troisième moyen dans l'affaire n° 4980 sont principalement pris de la violation de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Cet article prévoit qu'un impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

Etant donné que la mesure en cause constitue le remboursement obligatoire d'une allocation, les moyens qui considèrent que les dispositions attaquées instaurent un impôt sont dénués de fondement.

Le deuxième moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 et le troisième moyen dans l'affaire n° 4980 ne sont pas fondés.

B.7. Le troisième moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Ces articles garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Le premier moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation de ces mêmes articles, combinés ou non avec le principe de la confiance légitime, avec le principe de la sécurité juridique, avec la liberté de commerce et d'industrie et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Bien que les dispositions attaquées visent uniquement les agences locales pour l'emploi, il découle de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral que d'autres personnes morales sont également tenues de rembourser les allocations qui n'ont pas été affectées aux fins pour lesquelles elles avaient été octroyées. Les dispositions attaquées ne font donc pas naître les différences de traitement invoquées et, puisqu'elles ne font que confirmer la règle générale déjà contenue dans les dispositions précitées, on ne saurait davantage considérer qu'elles portent une atteinte discriminatoire aux principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique.

A supposer que les dispositions attaquées impliquent une ingérence dans le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, elles ne rompent pas le juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Au cours des débats parlementaires relatifs aux dispositions attaquées, la ministre compétente a déclaré que l'arrêté d'exécution tiendrait compte de la situation individuelle de chaque agence locale pour l'emploi, et plus particulièrement du montant des réserves, de l'endettement et du nombre de titres-services utilisés (Ann., Chambre, 2009-2010, PLEN 129, 15 décembre 2009, p. 16).

Il faut considérer plus précisément que le « montant fixe unique » ne peut porter que sur les allocations dont il a été établi, après contrôle sur la base de données objectives, qu'elles n'ont pas été affectées aux fins pour lesquelles elles avaient été octroyées. Il ressort en outre des travaux préparatoires que le législateur entendait seulement procéder à un prélèvement sur une partie des réserves des agences locales pour l'emploi (Doc. parl., Chambre, 2009-2010, DOC 52-2278/001, pp. 51-52), de sorte que le fonctionnement de ces dernières n'est pas entravé de manière disproportionnée.

Pour le surplus, il convient d'observer que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend seulement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

Il s'ensuit que les dispositions attaquées ne portent pas une atteinte discriminatoire au droit de propriété. Il n'est pas démontré non plus en quoi la liberté de commerce et d'industrie pourrait être violée de manière discriminatoire.

Le troisième moyen dans les affaires nos 4943 et 4953 et le premier moyen dans l'affaire n° 4980 ne sont pas fondés.

B.8. Le deuxième moyen de la partie requérante dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des règles répartitrices de compétence.

La mesure en cause constituant le remboursement obligatoire d'une allocation, le législateur ne saurait être réputé avoir excédé sa compétence.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 4980 n'est pas fondé.

B.9. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 4980 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 105 et 108 de la Constitution. Ces derniers prévoient que le Roi ne peut agir que lorsqu'il existe un fondement légal pour ce faire (article 105) et que Son intervention doit être conforme aux « lois » (article 108).

La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette violation méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions ou si le législateur, en imposant au pouvoir exécutif de prendre une mesure qui ne relève pas de la compétence de celui-ci, prive ainsi une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution.

En vertu des articles attaqués, le Roi détermine « les critères et les modalités fixant le montant unique » provenant des activités traditionnelles (article 102) et des activités titres-services (article 103) qui doit être versé à l'Office national de Sécurité sociale.

Ainsi qu'il a déjà été constaté, cette habilitation ne méconnaît pas les règles répartitrices de compétence. Il n'est pas démontré non plus que cette habilitation concerne une matière réservée à la loi par la Constitution.

Le quatrième moyen dans l'affaire n° 4980 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 12 mai 2011.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux.

Le président,

M. Bossuyt.