



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 140/2021

La Cour clarifie la qualification d'un prélèvement imposé par l'autorité comme impôt ou comme cotisation de sécurité sociale

La Cour du travail de Mons pose plusieurs questions préjudicielles à la Cour sur la constitutionnalité de la cotisation de responsabilisation, qui est due par les employeurs qui font un usage excessif du système du chômage économique.

La Cour clarifie tout d'abord la qualification d'un prélèvement comme impôt ou comme cotisation de sécurité sociale. Elle en conclut que la cotisation en cause n'est pas un impôt. Elle n'est donc pas soumise aux dispositions constitutionnelles applicables en matière fiscale.

Pour le reste, la Cour juge que, comme elle l'avait déjà jugé par l'arrêt n° 100/2018, il n'est pas contraire aux principes de la non-rétroactivité des lois et de la sécurité juridique que plusieurs paramètres de la cotisation aient été définis après que les employeurs concernés ont eu recours au chômage économique. La Cour juge également que la cotisation ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété de ces employeurs.

La Cour considère enfin que les différences de traitement qui existent entre les employeurs qui relèvent du régime général et ceux qui relèvent du secteur de la construction, lesquels sont soumis à un régime dérogatoire, ne sont pas sans justification raisonnable.

1. Contexte de l'affaire

L'Office national de sécurité sociale (ONSS) réclame à la SA « Carsid » une cotisation de responsabilisation pour l'année 2012. Cette cotisation est due en cas d'usage excessif du système du chômage économique. Elle est calculée sur la base d'une partie des jours de chômage temporaire consécutif au manque de travail pour raisons économiques (dit également « chômage économique ») que les employeurs ont déclarés pour leurs travailleurs. Dans le cadre du litige opposant l'ONSS à la SA « Carsid », la Cour du travail de Mons pose à la Cour plusieurs questions préjudicielles sur l'article 38, § 3^{sexies}, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, qui règle la cotisation litigieuse.

2. Examen par la Cour

2.1. La non-rétroactivité des lois et la sécurité juridique (B.8-B.13)

Par une première question préjudicielle, le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause est compatible avec le principe de la non-rétroactivité des lois et avec le principe de la sécurité juridique, en ce qu'elle met à la charge des employeurs ayant déclaré des journées de chômage économique en 2012 une cotisation de responsabilisation afférente à la même année, sur la base de paramètres fixés par une loi du 30 juillet 2013. Le juge *a quo* s'interroge sur la

compatibilité de la disposition en cause avec les principes d'égalité et de légalité en matière fiscale.

La Cour examine tout d'abord si la cotisation de responsabilisation est un impôt ou une cotisation de sécurité sociale. Jusque-là, la Cour qualifiait un prélèvement imposé par l'autorité d'impôt ou de cotisation de sécurité sociale en examinant s'il était destiné au financement d'un régime de sécurité sociale et si son paiement faisait naître des droits complémentaires en faveur du redevable. Ces critères ne sont cependant plus pertinents aujourd'hui, compte tenu des différents financements des régimes de sécurité sociale et de ce que les cotisations classiques de sécurité sociale ne font pas toujours naître de droits sociaux complémentaires bénéficiant directement aux redevables de ces cotisations. La Cour se réfère à la jurisprudence de la Cour de justice en la matière et décide que, **dorénavant, un prélèvement imposé par une autorité doit être qualifié de cotisation de sécurité sociale s'il existe un lien pertinent suffisant entre les redevables de la cotisation et le collectif des assurés sociaux dont la protection sociale est (co)financée par la cotisation.** Sur la base de ce nouveau critère, la Cour juge que la cotisation de responsabilisation n'est pas un impôt et qu'elle n'est donc pas soumise aux dispositions constitutionnelles applicables en matière fiscale.

La Cour relève ensuite que, par un arrêt [n° 100/2018](#) du 19 juillet 2018, elle a déjà jugé que la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec le principe de la non-rétroactivité des lois et avec le principe de la sécurité juridique. Selon la Cour, aucun des arguments soulevés dans la procédure ne conduit à une conclusion différente.

2.2. Le droit de propriété et le droit au respect des biens (B.14-B.19)

Par la deuxième question préjudicielle, le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause est compatible avec le droit de propriété et avec le droit au respect des biens (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme), en ce qu'elle met à charge des employeurs concernés une cotisation de responsabilisation dont le montant est calculé au moyen d'une formule progressive.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante en matière de droit de propriété. Même si le législateur dispose d'une large marge d'appréciation, un impôt ou une contribution violent le droit au respect des biens s'ils font peser sur le redevable une charge excessive ou s'ils portent fondamentalement atteinte à la situation financière de celui-ci. En l'occurrence, **la cotisation en cause vise à responsabiliser les employeurs en vue d'éviter un recours excessif au chômage économique** et elle poursuit un **objectif budgétaire**. Ces objectifs sont légitimes. Selon la Cour, **il est pertinent que le montant de la cotisation soit calculé en fonction du nombre de jours de chômage économique déclarés par un employeur pour une année**, à partir d'un certain seuil au-delà duquel le recours au système est jugé excessif, **et que ce montant augmente** au fur et à mesure du nombre de jours déclarés, **sur une base progressive**. En outre, il n'apparaît pas la disposition en cause ferait peser sur les employeurs concernés une charge excessive ou qu'elle porterait fondamentalement atteinte à leur situation financière. Enfin, le législateur a tenu compte des employeurs qui se trouvent dans une situation financière délicate, en permettant notamment de réduire la cotisation des entreprises en difficulté.

2.3. Le principe d'égalité et de non-discrimination (B.20-B.30)

Le juge *a quo* interroge ensuite la Cour sur le caractère potentiellement discriminatoire de la différence de traitement entre les employeurs qui relèvent du régime général, telle la SA « Carsid », et les employeurs qui relèvent du secteur de la construction, qui sont soumis à un régime dérogatoire. Cette différence de traitement intervient à deux niveaux. Les employeurs

du secteur de la construction sont avantagés par rapport aux autres employeurs dès lors qu'ils connaissent le mode de calcul de la cotisation de responsabilisation lorsqu'ils ont eu recours au chômage économique (troisième question préjudicielle) et qu'ils bénéficient à durée indéterminée d'une formule de calcul linéaire et constante, et non progressive et exponentielle (quatrième question préjudicielle).

La Cour juge tout d'abord que, dès lors que les employeurs du secteur de la construction sont soumis à la cotisation de responsabilisation depuis 2005, ils ont nécessairement pris connaissance des modalités de ladite cotisation, qui sont restées inchangées, avant les employeurs des autres secteurs, qui n'y sont soumis que depuis 2012 et pour lesquels la formule de calcul et les paramètres selon lesquels la cotisation est calculée devaient encore être déterminés. La différence de traitement est donc raisonnablement justifiée.

La Cour juge ensuite que, dès lors que le maintien d'un régime spécifique pour le secteur de la construction est une mesure de type transitoire, la différence de traitement entre les deux catégories d'employeurs quant à la formule de calcul utilisée pour déterminer le montant de la cotisation est raisonnablement justifiée, du moins en ce qui concerne la cotisation de responsabilisation qui est due pour l'année 2013, sur la base des jours de chômage économique déclarés pour l'année 2012. Vu que le litige au fond concerne la cotisation due pour l'année 2013, la Cour estime qu'il est inutile d'examiner si le maintien d'un régime dérogatoire pour le secteur de la construction pour une durée indéterminée est discriminatoire ou non.

Par une cinquième question préjudicielle, le juge *a quo* interroge enfin la Cour sur le caractère potentiellement discriminatoire du fait que le ministre de l'Emploi peut réduire de moitié la cotisation de responsabilisation qui est due par les entreprises en difficulté, mais non celle qui est due par les entreprises en restructuration.

Selon la Cour, en permettant au ministre de l'Emploi de réduire de moitié la cotisation de responsabilisation due par une entreprise en difficulté, c'est-à-dire ayant subi des pertes d'un certain montant sur une période donnée, le législateur entend tenir compte des employeurs qui se trouvent dans une situation financière délicate. Le fait que cette faculté ne bénéficie pas aux entreprises qui sont en restructuration n'est pas sans justification raisonnable, dès lors que ces entreprises ne sont par définition pas confrontées aux mêmes difficultés financières que les entreprises en difficulté. Au demeurant, les deux notions ne sont pas exclusives l'une de l'autre : une entreprise en restructuration peut également être qualifiée d'entreprise en difficulté, si elle satisfait aux conditions fixées par arrêté royal.

3. Conclusion

La Cour répond donc au juge *a quo* que la disposition en cause ne viole pas les dispositions invoquées dans les questions préjudicielles.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](https://twitter.com/ConstCourtBE)