

Numéro du rôle : 1211
Arrêt n° 86/98 du 15 juillet 1998

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 11, 2° (partiellement), et 12 de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », introduit par J. Lixon et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 décembre 1997 et parvenue au greffe le 9 décembre 1997, un recours en annulation des articles 11, 2°, en tant qu'il confirme l'article 68, § 2, alinéa 3, et § 5, de la loi du 30 mars 1994, modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, et l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, et 12 de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions » (publiée au *Moniteur belge* du 19 juin 1997) a été introduit par J. Lixon, demeurant à 6110 Montigny-le-Tilleul, rue de Gozée 657, G. Radermacher, demeurant à 1030 Bruxelles, avenue J. Stobbaerts 13, J. Smets, demeurant à 1040 Bruxelles, place des Carabiniers 10, M. Cuche, demeurant à 7322 Pommeroeul, place du Hautchamp 19, J.P. Couneson, demeurant à 7030 Saint-Symphorien, rue Antheunis 41, R. Lacus, demeurant à 1653 Tourneppe, Kerkstraat 147, et l'a.s.b.l. Fédération des préretraités et retraités, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue d'Arenberg 44/23.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 9 décembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 19 décembre 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 décembre 1997.

Des mémoires ont été introduits par :

- K.-H. Haddenbrock, demeurant à 51065 Cologne (République fédérale d'Allemagne), Holsteinstraße 6, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998;

- C. Reuterskiold, demeurant à 1310 La Hulpe, avenue Ernest Solvay 106, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 4 février 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 février 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les requérants, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1998;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 27 mars 1998.

Par ordonnance du 27 mai 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 8 décembre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 juin 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 28 mai 1998.

A l'audience publique du 17 juin 1998 :

- ont comparu :

. Me J. Van Steenwinckel, avocat au barreau de Bruxelles, pour les requérants;

. Me F. Lettany *loco* Me R. Tournicourt, avocats au barreau de Bruxelles, pour K.-H. Haddenbrock et C. Reuterskiold;

. Me J.-L. Jaspar et Me K. Winters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

III. *En droit*

- A -

A.1. Préalablement à l'exposé des deux moyens invoqués à l'appui de leur requête, les parties requérantes décrivent les rétroactes des dispositions qu'ils contestent, tant sur le plan de l'évolution des textes que des diverses procédures juridictionnelles y relatives.

Pour sa part, le Conseil des ministres décrit le contexte général et particulier de la loi contestée, à savoir d'une part, le souci de réduire le déficit des finances publiques - notamment en ce qu'il hypothéquerait la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire - et, d'autre part, les menaces pesant sur le régime des pensions légales et l'idée de solidarité entre pensionnés qui sous-tend la retenue en cause.

En ce qui concerne le premier moyen

A.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Ce moyen est subdivisé en trois branches.

En ce qui concerne la première branche du premier moyen

A.3.1. Cette première branche du moyen allègue la violation, par les articles 11, 2°, et 12 de la loi du 13 juin 1997, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne précitée.

A.3.2. A la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux litiges portant sur des prestations sociales, tant le versement de la pension que la retenue en cause entrent dans le champ d'application de la notion de « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne.

L'extension rétroactive du champ d'application de la retenue - aux capitaux payés avant le 1er janvier 1995 - et la validation des retenues illégales opérées, entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996, par l'Office national des pensions violent le droit à un procès équitable et à l'égalité des armes consacré par l'article 6 précité : en effet, elles constituent une ingérence inacceptable du pouvoir législatif dans l'administration de la justice, dans le but d'influer sur le déroulement judiciaire des litiges dans lesquels l'Office national des pensions est partie. Il y a atteinte à la séparation des pouvoirs, à l'égalité des citoyens devant les cours et tribunaux, à la sécurité juridique et à l'égalité des armes entre les parties à un procès, sans que le traitement différencié qui en résulte pour certains justiciables ne soit raisonnablement justifié. Tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour d'arbitrage ont déjà sanctionné de tels comportements.

A.4.1. A titre principal, le Conseil des ministres conteste l'applicabilité de l'article 6.1 de la Convention européenne en la matière, en ce que la jurisprudence européenne citée par les parties requérantes, selon le cas, manque de pertinence - étant relative non à la perception de cotisations sociales mais au paiement de prestations - ou est plus nuancée que ne le prétendent les requérants. Dès lors que la retenue en cause ne relève pas directement d'une participation à un régime de sécurité sociale, qu'elle se rattache à la catégorie d'obligation patrimoniale qui, selon la Cour européenne, «relève d'une législation fiscale ou fait autrement partie des obligations civiques normales dans une société démocratique » et ne met pas en cause les moyens d'existence des demandeurs, l'article 6 de la Convention européenne n'est pas applicable aux litiges y relatifs.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres souligne que la confirmation de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, opérée par l'article 11, 2°, contesté, était prévue par les lois d'habilitation de juillet 1996 et que, ce faisant, le législateur confirme la conformité de l'arrêté royal précité à la volonté du législateur. L'examen de la jurisprudence de la Cour établit qu'il n'y a pas de principe général condamnant les validations législatives, l'examen des objectifs poursuivis par le législateur devant chaque fois être fait au cas par cas.

Il est relevé que la Cour tient compte, lors de cet examen, de l'insécurité juridique résultant d'appréciations divergentes par les juridictions de la légalité de l'arrêté, des nécessités du service public, des difficultés financières et administratives ainsi que de la nature des illégalités - de fond ou de forme - entachant l'acte validé. Après avoir fait le relevé des diverses procédures juridictionnelles, judiciaires et administratives, mettant en cause les arrêtés royaux des 28 octobre 1994 et 16 décembre 1996 ainsi que des différentes illégalités - de forme, de fond et sur le plan de la compétence - alléguées à l'encontre desdits arrêtés, le Conseil des ministres en conclut que « la jurisprudence a statué dans les sens les plus divers » et que ce ne sont pas des arguments de fond mais bien de procédure ou fondés sur l'incompétence du pouvoir exécutif qui ont été retenus.

Les motifs des validations législatives sont ensuite relevés. Il s'agissait tout d'abord de répondre à l'insécurité juridique causée par la « diversité des jugements et arrêts rendus ». Ensuite, d'éviter l'incidence budgétaire de l'obligation éventuelle de rembourser certaines retenues et l'hypothèque qu'un tel remboursement pourrait constituer pour l'entrée dans l'euro; est également avancé le souci de ne pas mettre en cause la viabilité financière des régimes légaux de pension. Il s'agissait enfin d'éviter de créer une inégalité entre pensionnés, certains obtenant le remboursement des sommes perçues et d'autres non. Selon le Conseil des ministres, ces motifs justifient la validation, par le législateur, des cotisations perçues entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996.

A.5. Selon les parties requérantes, aucun des motifs avancés par le Gouvernement lors des travaux préparatoires ne permet de justifier la discrimination alléguée au moyen.

Le souci de mettre un terme à l'insécurité juridique résultant de décisions juridictionnelles divergentes est contraire à la vérité, en ce que la jurisprudence est quasi unanimement favorable à la thèse des parties requérantes; en outre, l'illégalité de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 résulte, pour la plupart des juridictions, non dans un vice de forme, mais bien de fond, à savoir le non-respect de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994. Les dispositions contestées créent elles-mêmes, au contraire, l'insécurité juridique, dès lors que la sécurité juridique implique que le contenu d'un droit et ses conséquences soient prévisibles au moment où un acte est posé par un sujet de droit.

L'argument tiré de l'incidence budgétaire d'un éventuel remboursement, et en particulier son incidence sur l'entrée de la Belgique dans l'Union économique et monétaire, n'est pas davantage crédible, tant en soi - le déficit ayant été réduit à 2,1 p.c. du produit intérieur brut, alors que le seuil d'entrée dans l'euro est fixé à 3 p.c. - qu'en raison de la modicité du remboursement au regard du budget de la sécurité sociale, évalué à 0,1 p.c. dudit budget. Il est relevé en outre que seule la partie irrégulière de ces retenues devrait être remboursée, à savoir les retenues relatives aux capitaux payés avant le 1er janvier 1995. Enfin, il est souligné que les montants ainsi remboursés donneront lieu, dans le chef des bénéficiaires, à taxation fiscale et donc à récupération partielle desdits remboursements par l'Etat.

En ce qui concerne les deuxième et troisième branches du premier moyen

A.6.1. La deuxième branche de ce moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention, en ce que ces dispositions prohibent qu'une catégorie de citoyens soit privée d'un droit qui fait partie de leur patrimoine.

En instituant une retenue à l'égard des capitaux payés avant le 1er janvier 1995, les dispositions contestées portent atteinte au droit de propriété des requérants, dès lors que ces capitaux sont entrés dans le patrimoine des bénéficiaires après avoir subi, au moment de leur paiement, leur régime fiscal et parafiscal définitif.

A.6.2. La troisième branche du premier moyen est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 6.1 et 14 de cette Convention.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, une créance constitue un bien au sens de l'article 1er précité dès lors qu'existe une espérance légitime de voir se concrétiser cette créance. L'intervention du législateur tend à priver les requérants de leur créance sur la partie de la pension retenue au titre de cotisation de solidarité sur les capitaux payés avant le 1er janvier 1995, retenue dont tant le Conseil d'Etat que les juridictions du travail tendent à reconnaître l'illégalité.

A.7.1. Le Conseil des ministres, à titre principal, conteste la compétence de la Cour pour connaître de ces deux branches, dès lors que, aucune discrimination n'étant établie, il est demandé à la Cour de se prononcer en réalité sur une violation directe de normes internationales.

A.7.2. S'agissant de la seconde branche, le Conseil des ministres conteste, à titre subsidiaire, l'existence même d'une discrimination. La prise en considération des capitaux versés avant le 1er janvier 1995, et *a fortiori* ceux versés avant le 1er janvier 1997, s'explique précisément par le souci d'assurer une égalité de traitement entre les différentes catégories de pensionnés.

A.7.3. S'agissant des deux branches, le Conseil des ministres, toujours à titre subsidiaire, conteste l'applicabilité de l'article 1er du Protocole additionnel.

S'agissant de la deuxième branche, est avancée l'absence d'atteinte à la propriété des parties requérantes. En effet, rien n'est prélevé sur les capitaux perçus par les pensionnés : ces capitaux sont seulement pris en considération pour établir l'assiette de calcul de la cotisation de solidarité, celle-ci n'étant due que si l'assiette dépasse un certain montant et n'étant pas due si le pensionné ne reçoit aucune allocation de pension.

S'agissant de la troisième branche, est avancé le fait que la créance en cause - portant sur des retenues effectuées conformément à la réglementation en vigueur - ne satisfait pas aux caractéristiques requises, au regard de l'article 1er, d'être une créance actuelle et exigible, née et établie; en outre, les pensionnés peuvent difficilement prétendre avoir une espérance légitime au regard du droit belge.

A.7.4. A titre plus subsidiaire, à supposer même que le législateur ait porté atteinte à la propriété ou aux espérances légitimes des pensionnés - *quod non* -, l'article 1er ne serait pas violé. En effet, d'une part, la finalité de la cotisation relève de l'utilité publique visée à l'alinéa 1er de cette disposition et, d'autre part, la cotisation de solidarité litigieuse constitue une contribution que l'Etat peut instituer en vertu de l'alinéa 2 de la même disposition.

En ce qui concerne le second moyen

A.8. Ce second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; il est subdivisé en trois branches.

En ce qui concerne la première branche du second moyen

A.9. La première branche allègue la discrimination opérée entre les bénéficiaires d'un avantage tenant lieu de pension complémentaire, selon que cet avantage a été payé sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1997 ou sous la forme d'une rente. Sont critiqués successivement les barèmes de conversion utilisés (A.10), l'absence de limitation de la durée de la rente fictive (A.11) ainsi que le report fictif de la date de paiement du capital à la date de prise de cours de la pension légale (A.12).

A.10.1. Les parties requérantes allèguent tout d'abord que l'utilisation, pour la conversion en rente fictive du capital, des barèmes en vigueur en matière d'accidents du travail dans le secteur public aboutit à des rentes fictives exagérées - de l'ordre de 10 à 20 p.c. - par rapport aux rentes réelles dont l'intéressé aurait bénéficié si son avantage ne lui avait pas été liquidé en capital. L'arrêté royal du 25 avril 1997 a substitué aux barèmes précités ceux applicables en matière d'assurance-vie mais uniquement à partir du 1er juillet 1997, de telle sorte que la discrimination alléguée subsiste pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 30 juin 1997.

A.10.2. Le Conseil des ministres s'en réfère tout d'abord à l'argumentation développée plus haut pour justifier la validation des retenues antérieures opérées par les dispositions contestées.

Il justifie ensuite le choix originaire du régime de conversion applicable dans le secteur des accidents du travail (arrêté royal du 24 mars 1994) par le fait que cet arrêté royal était déjà d'application en matière de pensions; en toute hypothèse, il est relevé que le choix du mode de conversion, d'une part, relève du pouvoir d'appréciation du Gouvernement ou du législateur et, d'autre part, que ce mode de conversion ne défavorise pas les pensionnés bénéficiaires d'un capital par rapport à ceux bénéficiaires d'une rente.

A.11.1. Outre le système de conversion utilisé, les parties requérantes critiquent par ailleurs l'absence de limitation de durée de la rente fictive.

Dès lors que le capital tenant lieu de pension complémentaire est calculé sur le nombre d'années de survie probable de l'intéressé, c'est à juste titre que le législateur fiscal a limité dans le temps (selon le cas dix ou treize ans) la taxation de la rente fictive qui correspond audit capital, ce que n'ont pas fait les arrêtés royaux de 1994 et de 1996. L'article 13, 2°, corrige cette discrimination, mais seulement à dater du 1er juillet 1997, de telle sorte que cette discrimination subsiste pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 30 juin 1997.

A.11.2. Le Conseil des ministres conteste, à titre principal, l'intérêt des parties requérantes, eu égard au fait que, durant la période litigieuse (du 1er janvier 1995 au 30 juin 1997), l'administration n'a effectué aucune retenue sur la base des capitaux payés avant le 1er janvier 1981, à défaut pour elle de disposer d'informations sur les capitaux payés avant cette date.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres allègue l'absence de discrimination; le pensionné, dès lors qu'il choisit la capitalisation plutôt que la rente, prend librement un risque, ce choix s'avérant plus ou moins favorable selon sa durée de vie réelle par rapport à l'espérance de vie.

A.12.1. Les parties requérantes critiquent enfin le report fictif de la date de paiement du capital à la date de prise de cours de la pension légale, ce qui a pour effet d'augmenter sensiblement le montant de la rente fictive et donc de la retenue de solidarité. Cette discrimination a été corrigée par l'article 13, 1°, de la loi du 13 juin 1997, mais seulement à dater du 1er juillet 1997, de telle sorte qu'elle subsiste pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 30 juin 1997.

A.12.2. Selon le Conseil des ministres, cette disposition compense le fait que, la retenue ne pouvant être opérée que sur la pension légale et non sur le capital, elle n'a pu être opérée dès le versement du capital.

En ce qui concerne les deuxième et troisième branches du second moyen

A.13.1. La deuxième branche de ce moyen allègue la discrimination qui serait opérée entre les bénéficiaires d'un capital d'assurance de groupe ou de fonds de pension payé après le 31 décembre 1996 et les bénéficiaires d'un capital payé avant le 1er janvier 1997. La troisième branche allègue quant à elle la discrimination opérée entre les bénéficiaires d'un capital versé après le 31 décembre 1996 et les bénéficiaires d'une rente réelle, lorsque le capital a été versé avant la prise de cours de la pension légale.

A.13.2. L'article 68, § 5, de la loi du 30 mars 1994, tel qu'il a été modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, que confirme l'article 11, 2°, contesté de la loi du 13 juin 1997, a institué un nouveau système, lequel consiste désormais en la perception d'une retenue sur le capital et non plus sur une rente fictive.

A.13.3. Alors que, dans ce nouveau système, la retenue portera sur l'intégralité du capital, les bénéficiaires d'un capital versé avant le 1er janvier 1997 ne subiront la retenue que pour les mensualités à l'égard desquelles ils bénéficient effectivement d'une pension légale, celle-ci pouvant d'ailleurs être suspendue dans certaines circonstances (dépassement du plafond de revenus autorisé).

A.13.4. De même (troisième branche), lorsque le capital est payé avant la date de la pension légale, par exemple en cas de prépension, le bénéficiaire d'un capital subit-il la cotisation de solidarité sur l'intégralité du capital et lors de sa perception, alors que le bénéficiaire d'une rente réelle ne subira la retenue qu'à partir de la date de la pension.

A.14. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord le manque d'intérêt des six premiers requérants.

S'agissant de la deuxième branche, il relève, d'une part, que le législateur a le droit de modifier une législation s'il le juge opportun et nécessaire et, d'autre part, que la différence de traitement est justifiée.

S'agissant de la troisième branche, il est allégué que les bénéficiaires d'un capital et les bénéficiaires d'une rente réelle sont des catégories objectivement différentes. Pour les premiers, une fois la cotisation retenue sur le capital, celui-ci n'intervient plus que pour la fixation du taux (0 à 2 p.c.) à appliquer sur leur seule pension légale. Pour les seconds, des retenues sont opérées dès la prise de cours de la pension légale, pour des raisons concrètes de perception, mais ce sans limitation dans le temps. La différence du montant total des retenues d'un système par rapport à l'autre dépendra de la durée de vie réelle du bénéficiaire par rapport à son espérance de vie : si la durée de vie réelle est supérieure à l'espérance de vie, la différence jouera pour les bénéficiaires d'un capital, et, dans le cas inverse, pour les bénéficiaires d'une rente.

Mémoires de C. Reuterskiold et K.-H. Haddenbrock, parties intervenantes

A.15. Pour ce qui concerne leur intérêt à agir devant la Cour, ces parties avancent toutes deux la procédure qu'elles ont introduites devant le Tribunal du travail de Nivelles; dans le cadre de ces procédures, l'Office national des pensions allègue les articles 11, 2°, et 12 de la loi du 13 juin 1997 pour justifier les retenues que ces parties contestent. L'annulation par la Cour des dispositions précitées aboutirait à l'obligation pour l'Office national des pensions de restituer lesdites retenues, ce qui fonde l'intérêt à intervenir de C. Reuterskiold et K.-H. Haddenbrock.

A.16. Quant au fond, les parties intervenantes allèguent qu'il résultait de l'article 68 originaire de la loi du 30 mars 1994 que les capitaux payés avant le 1er janvier 1995 n'étaient pas soumis à la retenue de solidarité. Combiné avec l'article 15 de la loi d'habilitation du 26 juillet 1996 - imposant au Roi le respect des droits acquis par les pensionnés avant l'entrée en vigueur de la loi précitée -, il s'ensuit que l'arrêté royal du 16 décembre 1996 ne pouvait étendre la retenue de solidarité à toutes les pensions et autres avantages, quelles que soient leurs dates de prise de cours ou de liquidation.

La confirmation, par le législateur, de cet arrêté illégal a pour effet de priver les citoyens du droit d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ainsi que du droit d'invoquer l'application de l'article 159 de la Constitution, et ce faisant de les priver de façon discriminatoire de garanties juridictionnelles essentielles.

Les justifications avancées par le législateur à l'égard de cette confirmation sont essentiellement d'ordre budgétaire, à savoir le souci d'éviter l'éventuelle obligation de rembourser certaines retenues. Une telle justification implique que le législateur reconnaît quant au fond le droit des pensionnés à la restitution desdites retenues.

A.17. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord l'intérêt au moyen des parties intervenantes, dès lors qu'elles n'ont pas introduit, dans le délai, de recours au Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 16 décembre 1996; la perte de cette garantie juridictionnelle est donc antérieure à la loi du 13 juin 1997. Il est par ailleurs souligné que la confirmation de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 était prévue par les lois d'habilitation et que la jurisprudence de la Cour admet de telles confirmations, considérant qu'elles permettent au législateur de renforcer le contrôle sur l'exercice des pouvoirs qu'il confère au pouvoir exécutif.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 11, 2^o, et 12 de la loi du 13 juin 1997 « portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. » L'article 11, 2^o, précité n'est attaqué qu'en ce qu'il confirme, d'une part, l'article 68, § 2, alinéa 3, et § 5, de la loi du 30 mars 1994, tel qu'il a été modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, et, d'autre part, l'article 2 de cet arrêté royal.

Les rétroactes

B.2. L'article 68 de la loi du 30 mars 1994 « portant des dispositions sociales » a institué une retenue, communément appelée « cotisation de solidarité », sur les pensions légales de vieillesse, de retraite, d'ancienneté, de survie et sur les autres avantages tenant lieu de pension ou destinés à les compléter. Il précise notamment le montant de cette retenue et habilite le Roi à fixer les règles spécifiques selon lesquelles la retenue doit être opérée.

L'article 68, alinéa 2, précisait le champ d'application dans le temps de la retenue de solidarité : celle-ci « sera effectuée à partir du 1er janvier 1995 sur les pensions et autres avantages payés à partir de cette même date ».

B.3.1. Le 28 octobre 1994, est adopté l'arrêté royal « portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales ».

Cet arrêté royal a été publié au *Moniteur belge* le 29 décembre 1994, c'est-à-dire après la publication, le 23 décembre 1994, de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, qui étend la compétence du Roi sans modifier le champ d'application de l'article 68 de la susdite loi du 30 mars 1994.

L'article 1er de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 définit diverses notions, parmi lesquelles (b) celle d'« avantage complémentaire » : celui-ci est défini comme « tout avantage destiné à compléter une pension [...] qu'il s'agisse d'avantages périodiques ou d'avantages accordés sous forme de capital ». Il ne dispose pas que le capital doit avoir été payé à partir du 1er janvier 1995.

L'article 4, § 2, prévoit :

« Si une pension et/ou un avantage complémentaire a été payé sous forme de capital, la conversion en une rente fictive est effectuée selon les modalités suivantes.

Cette conversion est opérée en divisant le montant du capital par le coefficient qui, dans les barèmes en vigueur en matière de conversion en capital de rentes d'accidents du travail dans le secteur public, correspond à l'âge de l'intéressé au jour du paiement du capital. Si le paiement du capital est fractionné, une conversion est effectuée pour chaque paiement partiel. Si au moment du paiement du capital, la pension n'a pas encore pris cours, l'âge de l'intéressé au jour du paiement du capital est, pour la conversion, remplacé par l'âge au moment de la prise de cours de la pension.

[...] »

B.3.2. L'arrêté royal du 28 octobre 1994 a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, introduit par plusieurs pensionnés et par l'association sans but lucratif requérante dans la présente affaire.

B.4. Deux lois ont été adoptées le 26 juillet 1996, l'une « visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne », l'autre « portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ».

Ces lois habilite le Roi à modifier la législation en matière de pension : l'article 3 de la première L'autorise à prendre des mesures pour « garantir l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale », l'article 15 de la seconde l'autorise à « apporter des modifications aux techniques de financement, en particulier à la réglementation concernant la retenue de solidarité ». Les deux lois prévoient la confirmation des arrêtés pris sur leur base.

B.5.1. Se fondant sur cette double habilitation, le Roi a adopté le 16 décembre 1996 un arrêté royal modifiant la loi du 30 mars 1994. Cet arrêté a, pour l'essentiel, un double objet.

B.5.2. D'une part, son article 1er, comme l'indique le Rapport au Roi (*Moniteur belge* du 24 décembre 1996, p. 32009) « réécrit l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 [...] en y regroupant les notions fondamentales contenues tant dans l'article 68 actuel que dans l'arrêté royal du 28 octobre 1994 précité. [...] il insère dans la même loi des articles 68bis à 68quinquies nouveaux qui reprennent certaines dispositions de cet arrêté royal [...] ».

Parmi les définitions figurant à l'article 68, § 1er, nouveau, est reprise, pour la notion d'« avantage complémentaire », une définition identique en substance à celle donnée par l'arrêté royal du 28 octobre 1994; ni cette disposition, ni le paragraphe 2, relatif à la conversion en rente fictive des pensions et avantages payés en capital, ne limitent les avantages complémentaires visés à ceux payés à dater du 1er janvier 1995.

En ce qu'il vise l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997, le recours est limité aux seuls paragraphes 2, alinéa 3, et 5 de l'article 68 nouveau qu'insère ledit article 1er; ces paragraphes disposent :

« § 2. [...]

La conversion en rente fictive des pensions et avantages complémentaires qui ont été payés sous forme d'un capital est opérée en divisant le montant du capital par le coefficient qui, dans les barèmes en vigueur en matière de conversion en capital de rentes d'accidents du travail dans le secteur public, correspond à l'âge du bénéficiaire au jour du paiement du capital. Si au moment du paiement du capital, la pension n'a pas encore pris cours, l'âge de l'intéressé au jour du paiement du capital est, pour la conversion, remplacé par l'âge au moment de la prise de cours de la pension. Le Roi peut, sur la base des tables de mortalité les plus récentes, établir d'autres barèmes de conversion qui seront utilisés pour l'application du présent article. Chaque modification de barèmes de conversion entraîne la fixation d'un nouveau montant de la rente fictive.

[...]

§ 5. La partie de la retenue à effectuer en application du § 2 qui correspond aux avantages complémentaires payés après le 31 décembre 1996 sous la forme d'un capital par des organismes débiteurs belges n'est pas opérée.

L'organisme débiteur belge d'un avantage complémentaire payé après le 31 décembre 1996 sous la forme d'un capital dont le montant brut est supérieur à 100.000 francs prélève d'office, lors du paiement de celui-ci, une retenue égale à 2 p.c. du montant brut du capital.

Le pourcentage de 2 p.c. prévu à l'alinéa 2 est remplacé par 1 p.c. pour les capitaux dont le montant brut est inférieur à 1.000.000 de francs. Il en est de même pour les capitaux dont le montant brut est inférieur à 3.000.000 de francs s'ils sont liquidés suite à un décès.

Dans le mois qui suit le paiement du capital, l'organisme débiteur verse à l'Office le produit de la retenue effectuée en application de l'alinéa 2 ou 3.

Si lors du premier paiement du montant définitif d'une pension légale qui suit le paiement d'un capital, le pourcentage de la retenue à opérer en application du § 2 s'avère inférieur au pourcentage de la retenue qui a été opérée sur le capital, l'Office rembourse au bénéficiaire une somme égale à la différence entre, d'une part, le montant de la retenue qui a été opérée sur le capital et, d'autre part, le montant obtenu en multipliant ce même capital par le pourcentage de la retenue à opérer en application du § 2. Si le remboursement intervient plus de six mois après la date du premier paiement du montant définitif d'une pension légale, l'Office est de plein droit redevable envers le bénéficiaire d'intérêts de retard sur le montant remboursé. Ces intérêts, dont le taux est égal à 4,75 p.c. par an, commencent à courir à partir du premier jour du mois qui suit l'expiration du délai de six mois. Le Roi peut adapter le taux de ces intérêts de retard.

[...] »

B.5.3. D'autre part, l'article 2 de l'arrêté du 16 décembre 1996, également visé par le recours, déclare « valablement opérées » les retenues effectuées entre le 11 août 1996 et le 31 décembre 1996. Il dispose en effet :

« Les retenues qui, en application de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, tel qu'il était libellé avant son remplacement par l'article 1er, et de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, ont été effectuées entre le 11 août et le 31 décembre 1996 inclus sur les pensions payées entre les dates précitées, ont été valablement opérées dans la mesure où les montants des retenues effectuées sont conformes aux dispositions de l'article 1er. Il en est de même pour les retenues qui seront effectuées sur des arriérés de pensions qui se rapportent à la période définie ci-avant. »

B.5.4. Comme il sera relevé ci-après, l'arrêté royal du 16 décembre 1996 fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

B.6. Enfin, la loi du 13 juin 1997 confirme les arrêtés royaux pris en application des deux lois précitées du 26 juillet 1996.

Les requérants limitent leur recours aux seuls articles 11, 2°, et 12 de cette loi.

L'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997 dispose :

« Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur :

1° [...]

2° [l'] arrêté royal du 16 décembre 1996 modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, en application des articles 15, 6°, et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 4°, et § 2, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. »

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, les parties requérantes ne contestent que l'article 1er - limité aux seuls paragraphes 2, alinéa 3, et 5 de l'article 68 nouveau - et l'article 2 de cet arrêté royal confirmé.

Par ailleurs, l'article 12 de la loi du 13 juin 1997 dispose :

« Les retenues qui, en application de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, tel qu'il était libellé avant son remplacement par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, visé à l'article 11, 2°, de la présente loi, et de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 portant exécution de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, ont été effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 10 août 1996 inclus sur les pensions payées pendant la période précitée, ont été valablement opérées dans la mesure où les montants des retenues effectuées sont conformes aux dispositions de l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 précité. Il en est de même pour les retenues qui seront effectuées sur des arriérés de pensions qui se rapportent à la période définie ci-avant.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le montant de la rente fictive calculée conformément à l'article 68, § 2, alinéa 3, de la loi du 30 mars 1994 précitée, tel que remplacé par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 précité, est, pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 30 juin 1995 inclus, rattaché à l'indice-pivot qui, à la date du paiement du capital, était utilisé pour l'indexation de la pension et est lié aux fluctuations ultérieures de l'indice des prix à la consommation conformément aux dispositions de l'article 68, § 2, alinéa 5, de la loi du 30 mars 1994 précitée, tel que remplacé par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 précité. »

Quant au fond

B.7. Le grief formulé par les parties requérantes est double :

- d'une part, elles critiquent la validation des retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 (première et troisième branches du premier moyen);
- d'autre part, elles contestent le régime des retenues de solidarité qui est appliqué depuis le 1er janvier 1997 (deuxième branche du premier moyen et deuxième moyen).

Ces deux griefs sont examinés ci-après.

Quant à la validation des retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996

B.8. Selon les parties requérantes, l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997, et l'article 12 de cette loi violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'« ils constituent une ingérence intolérable du pouvoir législatif dans l'administration de la justice, dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire des litiges dans lesquels l'O.N.P. [l'Office national des pensions] est partie »; pour les parties requérantes, les dispositions en cause portent ainsi « atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs, de l'égalité des citoyens devant les Cours et tribunaux, de la sécurité juridique déduite de la prévisibilité des règles de droit et de l'égalité des armes devant exister entre les parties à un procès ».

Les parties intervenantes critiquent, pour leur part, la confirmation de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, en ce que celle-ci aurait pour effet de priver les citoyens lésés par cet arrêté royal, irrégulier selon elles, d'en obtenir l'annulation par le Conseil d'Etat ou la non-application par les cours et tribunaux.

B.9. Les parties requérantes relèvent, ce que ne conteste pas le Conseil des ministres, que la retenue de solidarité instituée par l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 a suscité, dès l'adoption de l'arrêté royal d'exécution du 28 octobre 1994, de nombreuses procédures juridictionnelles.

D'une part, cet arrêté royal a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; selon les parties requérantes, les moyens invoqués à l'appui de la requête sont pris notamment de la violation de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 - en ce qu'il n'autorise pas à soumettre à retenue les capitaux payés avant le 1er janvier 1995 -, de l'article 105 de la Constitution, du principe général de non-rétroactivité, de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et des articles 10 et 11 de la Constitution. Le rapport de l'auditeur a conclu à l'annulation de l'arrêté. Par arrêt du 29 juillet 1997, le Conseil d'Etat a néanmoins sursis à statuer en considération des articles 11, 2°, et 12 de la loi du 13 juin 1997 - validant les retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 - et ce dans l'attente d'une appréciation par la Cour de la constitutionnalité, contestée par les parties requérantes, des dispositions précitées.

D'autre part, de nombreux pensionnés ont introduit devant les juridictions du travail des actions en répétition d'une partie des retenues de solidarité opérées sur leur pension en application de l'arrêté royal précité du 28 octobre 1994; un des moyens essentiels invoqués est l'illégalité dudit arrêté au regard de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994. Il apparaît qu'un nombre substantiel de ces procédures ont abouti, en première instance, à la

condamnation de l'Etat à rembourser la partie des retenues correspondant aux capitaux versés avant le 1er janvier 1995, en raison de l'illégalité de l'arrêté royal du 28 octobre 1994; ces décisions font, selon les mémoires, l'objet d'appel.

Enfin, un recours en annulation, actuellement pendant devant le Conseil d'Etat, a également été introduit à l'encontre de l'arrêté royal du 16 décembre 1996.

B.10. L'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997, déclare « valablement opérées » les retenues de solidarité effectuées entre le 11 août et le 31 décembre 1996; l'article 12 de la même loi valide également les retenues effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 10 août 1996.

Ces dispositions ont incontestablement des effets aussi bien pour ce qui concerne les litiges déjà clôturés que pour ceux encore en cours.

Selon un principe fondamental de l'ordre juridique belge, les décisions judiciaires ne peuvent être attaquées que par l'utilisation de voies de recours. En ce qu'il a déclaré valables de manière générale les retenues effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996, et donc également celles qui ont fait l'objet d'une décision judiciaire, le législateur remet en cause la chose jugée.

Pour ce qui concerne les litiges en cours devant les cours et tribunaux, la validation empêche que le juge puisse encore lier des effets à l'irrégularité, constatée par ses soins, des retenues attaquées.

S'agissant enfin du recours en annulation devant le Conseil d'Etat de l'arrêté royal du 28 octobre 1994, la validation des retenues individuelles a pour effet que les requérants risquent de perdre leur intérêt et privera en tout cas une annulation éventuelle de son effet utile.

La validation des retenues effectuées sur la base de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 a donc pour effet, aussi bien à l'égard des litiges clôturés qu'envers ceux en cours, que, vis-à-vis d'une catégorie de sujets de droit, il est porté atteinte aux principes essentiels de l'organisation judiciaire et aux garanties juridictionnelles y afférentes qui appartiennent à chaque citoyen.

B.11. La nature des principes en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, à des garanties juridictionnelles fondamentales. Il y a lieu en conséquence d'examiner les motifs avancés à l'appui des dispositions précitées.

B.12.1. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions contestées que les validations étaient fondées sur une triple considération : il s'agissait d'éviter «l'insécurité juridique » et «des répercussions budgétaires négatives » ainsi que d'éviter de créer des inégalités entre les pensionnés (Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 16 décembre 1996, *Moniteur belge* du 24 décembre 1996, pp. 32010 et 32011; *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 925/1, pp. 11-13).

B.12.2. S'agissant du souci déclaré d'éviter de créer l'insécurité juridique, la Cour constate que le fait de soustraire, de façon rétroactive, à toute critique de légalité les retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996, loin de rétablir la sécurité juridique, a au contraire pour effet de mettre celle-ci à néant puisque les justiciables se voient ainsi privés du droit de faire rétablir la légalité en ce qui concerne les retenues opérées durant la période précitée.

B.12.3. L'argument tiré des répercussions budgétaires a été précisé comme suit lors des travaux préparatoires :

« La validation [...] est également indispensable afin d'éviter les incidences budgétaires pouvant résulter, pour l'exécution du budget 1996 et 1997, de l'obligation éventuelle du remboursement de certaines retenues. Le remboursement intégral des retenues opérées pour la période allant jusqu'au 10 août 1996 compromettrait la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 925/1, p. 12)

S'agissant du souci d'éviter de devoir rembourser certaines retenues - outre la référence ainsi faite, de façon implicite mais certaine, aux procédures juridictionnelles susceptibles d'obliger l'Etat à de tels remboursements -, il ne peut être admis que l'Etat fonde son équilibre budgétaire sur la conservation de sommes indûment perçues, et *a fortiori* qu'à cette fin il empêche les juridictions de statuer sur la régularité de la perception desdites sommes. Surabondamment, la Cour observe que l'obligation de rembourser ne porterait pas sur l'intégralité des retenues de solidarité perçues entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996, mais uniquement sur celles perçues à tort, en particulier en tenant compte de rentes fictives correspondant à des capitaux et avantages payés avant le 1er janvier 1995.

B.12.4. Enfin, le souci légitime de garantir l'égalité entre pensionnés ne peut pas justifier la rupture fondamentale d'égalité que réalisent les dispositions contestées au regard des garanties juridictionnelles, au détriment des pensionnés concernés par lesdites retenues.

B.12.5. Il résulte de ce qui précède que l'article 11, 2°, en ce qu'il confirme l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, et l'article 12 de la loi du 13 juin 1997 portent atteinte, sans justification admissible, aux garanties juridictionnelles accordées par la Constitution; ils violent en conséquence les articles 10 et 11 de celle-ci.

Les dispositions attaquées doivent dès lors être annulées en tant qu'elles disposent que les retenues effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 ont été valablement opérées.

B.12.6. La Cour observe que l'article 68, § 2, alinéa 3, nouveau, de la loi du 30 mars 1994, inséré par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 qui a été confirmé par l'article 11, 2°, de la loi attaquée, entre en vigueur le 1er janvier 1997 (article 11, alinéa 1er, de la loi du 13 juin 1997). Cette disposition ne peut donc en aucune manière être interprétée comme procurant une base juridique aux retenues de solidarité effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996. Cette disposition n'est donc pas entachée des vices d'inconstitutionnalité qui affectent les mesures de validation.

B.12.7. En ce qui concerne enfin la référence faite, par la première branche du premier moyen, à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constate, sans qu'il ne soit besoin d'examiner si cette disposition est applicable à l'espèce en cause, que les parties requérantes n'en tirent aucun argument distinct de ceux qu'elles tirent des dispositions constitutionnelles qu'elles invoquent.

B.13. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes dénoncent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention, en ce que l'intervention du législateur, déclarant que les retenues effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 ont été valablement opérées, tend à priver les requérants de leur créance sur la partie de leur pension qui ne leur a pas été payée, par suite de retenues non fondées, alors que l'existence de ces créances est reconnue par les tribunaux.

L'annulation des dispositions attaquées, telle qu'elle résulte du B.12.5, a pour conséquence que ce grief des parties requérantes n'a plus d'objet.

B.14.1. Dans la seconde branche du premier moyen, est invoquée une violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette Convention.

Selon les parties requérantes, il serait porté atteinte au droit de propriété en imposant une retenue calculée sur une rente fictive censée correspondre aux capitaux des assurances-groupe ou des fonds de pension payés avant le 1er janvier 1997, alors que ces capitaux sont inclus dans le patrimoine des bénéficiaires. A cet égard, les parties requérantes font spécialement valoir que les bénéficiaires d'un capital payé avant le 1er janvier 1995 pouvaient sûrement partir du principe qu'ils pouvaient disposer librement de cette somme.

B.14.2. En ce qui concerne les bénéficiaires des capitaux d'assurances-groupe ou de fonds de pensions qui ont été payés avant le 1er janvier 1995, la Cour observe que :

a) les retenues de solidarité ne sont pas opérées sur ces capitaux mais exclusivement sur les éventuelles pensions légales payées mensuellement aux bénéficiaires; en effet, il n'est opéré aucune retenue lorsqu'aucune pension légale n'est attribuée mensuellement, aussi important que puisse avoir été le capital reçu;

b) les retenues de solidarité instaurées par la loi du 30 mars 1994 à charge des bénéficiaires de pensions publiques et des bénéficiaires de pensions privées auxquels aucun capital n'a été versé n'étaient pas davantage prévisibles que ce n'est le cas depuis que l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par l'article 11, 2°, de la loi précitée du 13 juin 1997, a été rendu applicable pour la prise en compte, lors du calcul d'une retenue de solidarité sur les pensions légales payées mensuellement aux bénéficiaires de pensions privées auxquels les capitaux d'une assurance-groupe ou d'un fonds de pension ont été payés, d'une rente fictive correspondant aux capitaux qui leur ont été versés antérieurement;

c) le législateur a pu considérer qu'il serait inéquitable que les bénéficiaires de pensions privées auxquels des capitaux d'une assurance-groupe ou d'un fonds de pensions ont été payés demeurent exonérés de la nouvelle obligation de solidarité qu'il a instaurée, bien qu'ils jouissent, en plus de leur pension légale, des avantages résultant de ces capitaux qui leur ont déjà été versés et qui sont du reste clairement destinés à compléter leur pension légale.

Compte tenu de ces éléments, la Cour considère que le principe de la prise en compte d'une rente fictive, correspondant aux capitaux précédemment versés qui résultent d'assurances-groupe ou de fonds de pension, pour le calcul, à partir du 1er janvier 1997, des retenues de solidarité appliquées aux pensions légales payées mensuellement, n'est pas en soi contraire au principe d'égalité.

Le principe d'égalité exige toutefois que les différentes catégories de justiciables qui sont affectés par la mesure contestée le soient d'égale façon. Ce contrôle se confond avec l'examen du deuxième moyen.

B.14.3. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, en ce qui concerne les capitaux versés avant le 1er janvier 1997 - donc aussi ceux payés avant le 1er janvier 1995 -, le droit de disposer librement de ceux-ci n'est pas affecté et il ne s'agit pas d'une privation de propriété. En effet, ainsi qu'il a été dit déjà, ces capitaux servent uniquement à calculer une rente fictive sur la base de laquelle s'opère, à partir du 1er janvier 1997, la retenue de solidarité.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que le droit de propriété « ne porte[...] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition reconnaît donc expressément aux autorités nationales le pouvoir de lever des impôts et autres contributions.

Certes, le législateur est tenu de respecter le principe d'égalité lorsqu'il édicte des mesures fiscales. Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'examen d'une éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution par les dispositions attaquées se confond avec celui du deuxième moyen.

B.15. Ce deuxième moyen est pris de la violation, par les dispositions contestées, des articles 10 et 11 de la Constitution; il comprend trois branches.

La première branche critique la discrimination qui serait opérée entre les bénéficiaires d'un avantage tenant lieu de pension complémentaire, payé en capital avant le 1er janvier 1997, et ceux qui le perçoivent sous forme de rente viagère; sont successivement critiqués : le barème de conversion retenu, l'absence de limitation de la durée de la rente fictive ainsi que la prise de cours à la date de la pension en cas de paiement du capital antérieur à ladite date. Compte tenu des modifications apportées par l'article 13 de la loi du 13 juin 1997 (entrées en vigueur le 1er juillet 1997), les requérants limitent leurs critiques à la période du 1er janvier 1995 au 30 juin 1997.

La deuxième branche critique la discrimination qui serait opérée entre les bénéficiaires d'un capital, selon que celui-ci a été payé avant ou à partir du 1er janvier 1997; en effet, vu la perception sur le capital qu'institue l'article 68, § 5, nouveau de la loi du 30 mars 1994, les bénéficiaires d'un capital payé à partir du 1er janvier 1997 subiront la retenue sur le montant intégral du capital, alors que les bénéficiaires d'un capital payé avant la date précitée ne subiront de retenues que sur les mensualités pour lesquelles ils perçoivent effectivement une pension légale.

La troisième branche critique enfin la discrimination qui serait opérée entre les bénéficiaires d'un capital versé à partir du 1er janvier 1997 et les bénéficiaires d'une rente réelle, dans l'hypothèse où le capital a été versé avant la date de prise de cours de la pension légale; alors que les premiers subiront la retenue sur le montant intégral du capital, les seconds ne subiront de retenues que pour les mensualités pour lesquelles ils perçoivent effectivement une pension légale.

B.16. Le second moyen, première branche, critique notamment la validation, par les articles 11, 2° - en ce qu'il confirme l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 -, et 12 de la loi du 13 juin 1997, des retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 alors même que ces retenues seraient discriminatoires au regard des motifs indiqués en cette branche du moyen.

Dès lors que cette argumentation n'est pas de nature à conduire à une annulation plus étendue que celle résultant de l'examen du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen en ce qu'il porte sur l'article 11, 2° - en son objet précité -, et sur l'article 12 de la loi du 13 juin 1997.

Il s'ensuit que la Cour n'examinera le second moyen qu'en ce qu'il porte sur l'article 68 nouveau, § 2, alinéa 3, et § 5 de la loi du 30 mars 1994, modifiés par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé avec effet à partir du 1er janvier 1997 par l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997. Il convient en outre d'observer que l'article 13 de la loi du 13 juin 1997 a remplacé, mais seulement avec effet à la date du 1er juillet 1997, la réglementation attaquée, en ce qui concerne certains de ses aspects. Cette dernière disposition n'est toutefois pas soumise au contrôle de la Cour.

B.17.1. La deuxième branche du second moyen est fondée sur une comparaison de la situation dans laquelle se trouvent, depuis la modification de l'article 68 par l'arrêté royal du 16 décembre 1996, les bénéficiaires d'un capital payé à partir du 1er janvier 1997 par rapport à la situation des bénéficiaires d'un capital payé avant cette date.

B.17.2. Lors de l'instauration des dispositions attaquées, le législateur a décidé de ne plus suivre le système de la conversion fictive en rente pour les retenues de solidarité à l'égard des capitaux d'assurance de groupe et de fonds de pension mais d'imposer ces capitaux à la source. Puisque, d'une part, il ne pouvait appliquer ce dernier système aux capitaux déjà payés dans le

passé et, d'autre part, il pouvait estimer qu'il serait inéquitable que ces capitaux du passé ne soient pas pris en compte pour le calcul de la retenue de solidarité. Il a pu maintenir pour ces capitaux le système de la conversion en rente fictive.

B.17.3. Il est inhérent au système de la conversion en rente fictive et de la retenue mensuelle sur la pension que ces retenues ne soient effectuées que les mois où l'on bénéficie effectivement d'une pension; il est également inhérent à l'imposition des capitaux à la source que ces capitaux soient imposés dans leur intégralité.

Le second moyen, en sa deuxième branche, ne peut être accueilli.

B.18.1. En ce qui concerne les première et troisième branches du second moyen, il y a lieu de rappeler que l'article 68 de la loi du 30 mars 1994, ses mesures d'application et ses modifications ont entendu instaurer un mécanisme de solidarité entre pensionnés; à cette fin, a été instituée une retenue progressive portant sur la totalité des revenus de pension, laquelle vise dès lors tant les pensions légales (et celles y assimilées) que les avantages complémentaires, destinés à compléter ces pensions légales.

Dès lors que ces avantages complémentaires peuvent être payés sous forme de capital ou sous forme d'avantage périodique (c'est-à-dire sous forme de rente), il se justifie au regard de l'objectif de solidarité précité que le législateur ait soumis à la retenue tant l'une que l'autre de ces deux formes de paiement des avantages complémentaires (article 68, § 1er, c), nouveau).

B.18.2. S'agissant des avantages payés sous forme de capital, la retenue peut en théorie être opérée soit directement sur le capital versé soit sur une rente fictive résultant de la conversion dudit capital.

Le choix de l'une ou de l'autre formule relève du pouvoir d'appréciation du législateur. En outre, comme il a été relevé, le changement de politique opéré sur ce point par l'arrêté royal du 16 décembre 1996, confirmé par la loi du 13 juin 1997, - et la différence de traitement qui en résulte pour les bénéficiaires d'un capital selon que celui-ci a été versé avant ou après le 1er janvier 1997 - ne constitue pas en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18.3. En ce qui concerne les avantages payés en capital avant le 1er janvier 1997, le législateur a choisi la technique de la conversion dudit capital en rente fictive. S'agissant des critiques portant sur les modalités de cette conversion, le choix du barème de conversion et de la période pendant laquelle les rentes fictives sont soumises à retenues relève du pouvoir d'appréciation du législateur; il s'ensuit que ces éléments échappent au contrôle de la Cour, sous réserve d'une appréciation manifestement erronée de la part du législateur.

Il n'apparaît pas que tel soit le cas en l'espèce.

La Cour observe en particulier que le choix originnaire du barème de conversion applicable en matière d'accidents du travail dans le secteur public correspondait au choix d'un barème déjà appliqué dans le domaine des pensions, à savoir celles du secteur public (article 1er de l'arrêté royal du 24 mars 1994).

La Cour observe par ailleurs que la synchronisation de la retenue avec la prise de cours de la pension légale se justifie par le fait que la retenue de solidarité ne peut être opérée qu'à partir de la prise de cours de la pension légale.

En ce qui concerne l'absence avant le 1er juillet 1997 d'une limitation dans le temps de la rente fictive, la Cour observe enfin que le Conseil des ministres a exposé, sans être contredit par les parties requérantes, que « pendant la période du 1er janvier 1995 au 30 juin 1997, l'administration n'a effectué aucune retenue calculée sur base des capitaux payés avant le 1er janvier 1981 ».

B.18.4. En ce qui concerne les avantages payés en capital à partir du 1er janvier 1997, il a été relevé que l'article 68, § 5, nouveau de la loi du 30 mars 1994 prévoit désormais que la retenue de solidarité est prélevée directement sur le capital - à concurrence d'un maximum de 2 p.c. -, et ce par l'organisme débiteur de celui-ci.

Les parties requérantes, dans la troisième branche du moyen, comparent la situation des bénéficiaires d'un avantage payé sous forme de capital - sur lequel la retenue est opérée comme il est indiqué ci-dessus - et celle des bénéficiaires d'un avantage payé sous la forme d'une rente périodique.

La Cour rappelle que les modalités de prise en compte, pour le calcul de la retenue de solidarité, des capitaux et des rentes réelles relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur et que ces éléments échappent au contrôle de la Cour sous réserve d'une appréciation manifestement erronée de celui-ci.

En l'espèce, tel n'est pas le cas. Il n'est pas manifestement déraisonnable de prévoir que la retenue à effectuer sur les capitaux soit effectuée au moment où a lieu leur versement, même s'il n'était pas impossible de frapper d'une telle retenue les bénéficiaires au moment où ceux-ci atteignent l'âge de la pension. Par ailleurs, compte tenu de la complexité de la réglementation qu'il aurait fallu prévoir pour éviter les reproches formulés par les requérants (prendre en compte pour le calcul de la retenue de solidarité les rentes réelles perçues avant l'âge de la pension), il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de ne prendre en compte ces rentes réelles qu'à partir de l'âge de la pension. Les mesures adoptées par le législateur ne sont pas contraires au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.18.5. Il s'ensuit que le deuxième moyen en ses première et troisième branches ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997 «portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », en ce que cet article 11, 2°, confirme l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 modifiant la loi du 30 mars 1994, en application des deux lois précitées;

2. annule l'article 2 de l'arrêté royal précité du 16 décembre 1996, confirmé par la loi précitée du 13 juin 1997;

3. annule l'article 12 de la loi précitée du 13 juin 1997;

4. rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juillet 1998, par le siège précité, dans lequel le juge M. Bossuyt est remplacé, pour le prononcé, par le juge G. De Baets, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior