

Numéros du rôle : 2088, 2134 et 2136
Arrêt n° 49/2002 du 13 mars 2002

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (concernant la « cotisation de solidarité »), introduits par R. Clignez et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 7 décembre 2000, 21 et 26 février 2001 et parvenues au greffe les 8 décembre 2000, 22 et 27 février 2001, un recours en annulation des articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (concernant la « cotisation de solidarité ») (publiée au *Moniteur belge* du 31 août 2000) a été introduit, respectivement par :

a) R. Clignez, demeurant à 7160 Chapelle-lez-Herlaimont, rue J. Wauters 168, J.P. Couneson, demeurant à 7030 Saint-Symphorien, rue Jules Antheunis 41, E. De Plaen, demeurant à 1070 Bruxelles, avenue Victor Olivier 8/9, R. Henry, demeurant à 7160 Chapelle-lez-Herlaimont, avenue des Cerisiers 10, J. Lixon, demeurant à 6110 Montigny-le-Tilleul, rue de Gozée 657, A. Mazy, demeurant à 1000 Bruxelles, avenue du Venezuela 23, G. Weis, demeurant à 1050 Bruxelles, rue Malibran 40/A, et l'a.s.b.l. Fédération des préretraités et retraités, ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue de la Montagne 38;

b) J. Duchesne, demeurant à 5370 Havelange, rue Basse-Voie 1;

c) J. Potty, demeurant à 6927 Resteigne, rue du Couvent 97.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 2088 (a), 2134 (b) et 2136 (c) du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

Par ordonnances des 8 décembre 2000, 22 février 2001 et 27 février 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnances des 6 février 2001, 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mars 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 mars 2001.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 27 avril 2001.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 mai 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire n° 2134, par lettre recommandée à la poste le 21 juin 2001;
- la partie requérante dans l'affaire n° 2136, par lettre recommandée à la poste le 25 juin 2001;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 2088, par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2001.

Par ordonnances des 29 mai 2001 et 29 novembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 7 décembre 2001 et 7 juin 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 17 octobre 2001, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 20 novembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 2001.

A l'audience publique du 20 novembre 2001 :

- ont comparu :

. Me J. Van Steenwinckel, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2088;

. Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2134;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2136;

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

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises 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 -

Quant à la recevabilité

Affaire n° 2088

A.1.1. Les sept premières parties requérantes, qui sont des retraités, ont subi la cotisation de solidarité entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996; elles ont un intérêt personnel, direct, actuel, certain et légitime dès lors que les dispositions entreprises lèsent directement et défavorablement leur situation juridique. La huitième partie requérante, l'a.s.b.l. Fédération des préretraités et retraités, compte une trentaine d'associés statutaires et tend à la défense des intérêts collectifs de ses membres préretraités et retraités, défense qu'elle poursuit en raison de son objet social, de sorte qu'elle possède un intérêt personnel.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours, estimant que, n'ayant jamais à l'origine réclamé le remboursement de l'intégralité des cotisations de solidarité, les parties requérantes ont renoncé à réclamer celle-ci et qu'elles n'ont donc pas intérêt à demander l'annulation des articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000. En effet, la Cour d'arbitrage n'a annulé la validation des cotisations qu'en raison de ce que l'obligation de remboursement de l'autorité ne porterait pas sur l'intégralité des cotisations mais bien sur la seule partie des cotisations afférente aux capitaux payés avant 1995.

A.1.3. Les parties requérantes prétendent tout d'abord que, contrairement aux allégations du Conseil des ministres, elles n'ont pas encore obtenu satisfaction et qu'elles conservent donc leur intérêt à agir devant les différentes instances. Elles n'ont pas davantage renoncé au remboursement de l'intégralité des cotisations payées, ce qui appert d'une série de jugements. Elles contestent, enfin, la portée donnée par le Conseil des ministres à l'arrêt n° 86/98 de la Cour.

Affaire n° 2134

A.2.1. Le requérant est un enseignant retraité qui a payé la cotisation de solidarité prévue par l'article 68 de la loi du 30 mars 1994.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours au motif que le requérant n'aurait, à l'origine, pas réclamé le remboursement de l'intégralité des cotisations versées en 1995 et 1996.

A.2.3. Le requérant répond qu'il a introduit pareille action devant les juridictions compétentes, ajoutant, par ailleurs, que l'argument invoqué par le Conseil des ministres tiré de la renonciation est fallacieux.

Affaire n° 2136

A.3.1. Le requérant, retraité depuis 1990, perçoit depuis lors une triple pension sur laquelle a été perçue une cotisation de solidarité; il a donc intérêt à agir contre les articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000.

A.3.2. Le Conseil des ministres soutient que la retenue de solidarité prélevée sur les 193.100 francs qui constituent le montant total mensuel brut des pensions du requérant s'élève à 2 p.c. et que, dès lors, l'irrégularité éventuelle des lois et arrêtés intervenus successivement n'a pas pu affecter la situation du requérant.

A.3.3. S'il est exact, répond le requérant, que la retenue de solidarité perçue sur le total de ses pensions est de l'ordre de 2 p.c. et que le plancher des 2 p.c. est atteint à partir de l'octroi d'une pension de 80.832 francs, il

s'est vu retirer, au titre de cotisation de solidarité, 2 p.c. au total de la pension mensuelle à laquelle il a droit, ce qui correspond au taux maximum prévu pour ces cotisations. Dès lors, quelle qu'ait été la proportion de la retenue opérée sur ses pensions, il a intérêt à agir, dans la mesure où la base légale ou réglementaire de l'institution d'une cotisation de solidarité est irrégulière.

En ce qui concerne la prétendue renonciation soulevée par le Conseil des ministres, l'argument est tiré par ce dernier d'un bref passage de l'arrêt n° 86/98 de la Cour (le considérant B.12.3, dernier alinéa) dont il a omis de mentionner qu'il commençait par le terme « surabondamment », ce qui signifie que la Cour considère que, sur le plan des principes, l'Etat ne peut conserver aucune des sommes indûment perçues pendant deux ans au titre de cotisations de solidarité (première partie de l'alinéa) et que, dans le cas d'espèce, l'Etat devrait être rassuré quant aux répercussions budgétaires de l'annulation des dispositions alors entreprises, puisque les requérants semblaient avoir pour objectif que l'Etat leur rembourse uniquement les cotisations de solidarité perçues sur des capitaux versés avant 1995.

On ne peut suivre, enfin, le Conseil des ministres lorsqu'il invoque l'autorité de la chose jugée de l'arrêt précité de la Cour pour tenter de faire déclarer irrecevables les recours introduits dans le cadre de la présente procédure.

Quant au moyen d'annulation

A.4.1. Un moyen unique d'annulation est pris, par l'ensemble des parties requérantes, tiré de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2. L'intervention du législateur, par la loi du 12 août 2000, particulièrement ses articles 23 et 24, a pour objet, ou à tout le moins pour effet, de porter atteinte à l'égalité des citoyens dans l'accès aux cours et tribunaux, à la sécurité juridique et à l'égalité des armes entre les parties à un procès. Il résulte en effet des dispositions entreprises que tous les retraités qui, à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 12 août 2000, avaient engagé ou poursuivi une procédure juridictionnelle à l'égard des organismes débiteurs de pensions, en vue d'obtenir la restitution de cotisations de solidarité précédemment retenues, verront leur action devenir sans objet. Ce faisant, le législateur remet en cause la chose jugée à l'égard des litiges ayant fait l'objet d'un jugement et empêche le juge, dans les litiges en cours, d'encore lier des effets à l'irrégularité, constatée par ses soins, des retenues attaquées. Il consacre ainsi une discrimination de ces justiciables par rapport aux autres justiciables.

A.4.3. Le Conseil des ministres soutient que la technique d'habilitation avec effet rétroactif n'est pas contestable, technique utilisée en l'espèce par le législateur pour valider *a posteriori* un acte accompli par les autorités. On ne peut condamner sans nuance le procédé d'habilitation, cela d'autant plus que le but poursuivi par la loi du 12 août 2000 « n'est nullement d'intervenir dans le déroulement de procédures en cours mais bien au contraire de reprendre des modalités d'exécution de la loi dans une autre disposition légale postérieure pour éviter que ces dernières ne soient annulées à leur tour ». Surabondamment, la rétroactivité peut être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, ce qui est le cas en l'espèce, vu les conséquences financières pour l'autorité qu'aurait un arrêt d'annulation.

Pour le surplus, l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 était suffisant pour réglementer le sort des cotisations de solidarité perçues en 1995 et 1996; le but de la loi du 12 août 2000 était de reprendre les dispositions en vigueur dans un texte qui ne serait plus en butte aux critiques formelles soulevées devant le Conseil d'Etat.

A.4.4. Sans vouloir faire le procès des techniques de validation législative, les requérants tiennent à souligner qu'en l'espèce, le procédé utilisé dans les articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000 a pour objet, ou à tout le moins pour effet, d'intervenir dans le déroulement des procédures en cours, portant ainsi atteinte à l'égalité des citoyens devant la justice et à la sécurité juridique. Même si cette immixtion n'a pas été le but poursuivi par le législateur, encore le Conseil des ministres devrait-il démontrer en toute hypothèse que cette immixtion n'est pas non plus un effet de la législation entreprise. Et les requérants de citer des extraits de l'exposé introductif du ministre précédant les débats parlementaires d'où il appert que le but réellement poursuivi par le législateur était d'échapper à la restitution des retenues de solidarité irrégulièrement perçues en 1995

et

1996, que ces restitutions aient été imposées par décision de justice ou qu'elles soient en voie de l'être (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 50-0756/015, pp. 13 et 14). Et d'appuyer leur argumentation sur le considérant B.12.3, dernier alinéa, de l'arrêt n° 86/98 de la Cour, aux termes duquel :

« 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. »

En ce qui concerne le caractère rétroactif de la validation opérée par la loi attaquée, il faut déplorer que le Conseil des ministres ait jugé opportun de dénaturer les propos du Conseil d'Etat en les isolant du reste de l'avis rendu par ce dernier les 9, 13 et 14 juin 2000 (avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 50-0756/001, pp. 205 et 206).

D'autre part, il faut constater que les considérations tirées par le Conseil des ministres d'avis donnés par la doctrine relatifs à la validité de certaines lois d'habilitation ne sont pas applicables à la présente contestation, la loi du 12 août 2000 n'ayant pas été prise dans le but d'« autoriser l'autorité administrative à prendre des dispositions rétroactives », de « procurer un fondement matériel à un arrêté », ni de « valider un acte », mais bien dans le but de compléter une autre loi, en l'occurrence l'article 68 de la loi du 30 mars 1994, en l'assortissant de précisions indispensables qui risquaient de disparaître par l'effet de l'annulation, probable, par le Conseil d'Etat, de l'arrêté royal du 28 octobre 1994.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 23 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses en ce qu'il modifie l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, modifié par la loi du 21 décembre 1994, tel qu'il était libellé avant son remplacement par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, afin d'y insérer le contenu de l'arrêté royal du 28 octobre 1994. Elles demandent aussi l'annulation de la loi précitée du 12 août 2000 en ce qu'elle dispose que l'article 23 de cette loi produit ses effets du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996.

Les antécédents

B.2. L'article 68 de la loi du 30 mars 1994 « portant des dispositions sociales » a instauré 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 compléter ces pensions. 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, précise l'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 pris 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 loi du 30 mars 1994.

L'article 1er de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 définit diverses notions, parmi lesquelles 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 fait l'objet d'un recours toujours pendant devant le Conseil d'Etat, introduit par plusieurs pensionnés et par l'association sans but lucratif requérante dans les présentes affaires et son application a été et est contestée devant plusieurs autres juridictions.

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 habilitent 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 qu'elles habilitent le Roi à prendre.

B.5. Se fondant sur cette double habilitation, le Roi a pris le 16 décembre 1996 un arrêté royal modifiant la loi du 30 mars 1994. Cet arrêté a, pour l'essentiel, un double objet.

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 » et « 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.

B.6. La loi du 13 juin 1997 a confirmé les arrêtés royaux pris en application des deux lois du 26 juillet 1996.

Par son arrêt n° 86/98 du 15 juillet 1998, la Cour a annulé l'article 11, 2°, de la loi du 13 juin 1997 en ce qu'il confirmait l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 1996 et l'article 12 de la même loi en ce qu'il portait atteinte sans justification admissible aux garanties juridictionnelles accordées par la Constitution, les deux dispositions violant en conséquence les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour a annulé ces dispositions « en tant qu'elles disposent que les retenues effectuées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 ont été valablement opérées ».

Dans le B.12.3 de l'arrêt précité, la Cour a observé que l'obligation de rembourser, qui pourrait être la conséquence des procédures juridictionnelles en cours, ne porterait pas sur l'intégralité des cotisations de solidarité perçues entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 mais uniquement sur celles perçues à tort, en particulier celles perçues sur les rentes fictives correspondant à des capitaux et avantages payés avant le 1er janvier 1995.

La violation des articles 10 et 11 de la Constitution constatée par la Cour est due, d'une part, à la validation des retenues opérées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 1996 qui portent sur les capitaux payés avant le 1er janvier 1995, pour lesquels l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 ne fournissait pas de fondement légal et, d'autre part, à la validation des retenues qui auraient été effectuées au cours de cette période par une application inexacte des dispositions en vigueur.

B.7. A la suite de l'arrêt précité de la Cour, le Gouvernement a décidé de procéder d'office à un remboursement partiel sur la base de l'arrêté royal du 21 octobre 1998. Cet arrêté royal dispose :

« Art. 1er. Pour l'application 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 aux arrérages de pensions afférents aux années 1995 et 1996, les avantages payés sous la forme d'un capital avant le 1er janvier 1995 ne sont pas pris en considération.

Art. 2. La partie de la retenue qui a été effectuée sur les arrérages de pensions afférents aux années 1995 et 1996 en prenant en compte des capitaux visés à l'article 1er est remboursée d'office au bénéficiaire.

[...]»

B.8. Enfin, la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses a été adoptée, dont les articles 23 et 24, qui font l'objet des recours, disposent :

« Art. 23. A l'article 68 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, modifié par la loi du 21 décembre 1994, tel qu'il était libellé avant son remplacement par l'article 1er de l'arrêté royal du 16 décembre 1996, sont apportées les modifications suivantes :

1° L'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante :

‘ Les pensions légales de vieillesse, de retraite, d'ancienneté, de survie ou tout autre avantage tenant lieu de pareille pension, ainsi que tout avantage destiné à compléter une pension, même si celle-ci n'est pas acquise, et alloué soit en vertu de dispositions légales, réglementaires ou statutaires, soit en vertu de dispositions découlant d'un contrat de travail, d'un règlement d'entreprise, d'une convention collective d'entreprise ou de secteur, sont soumis à une retenue qui varie selon le montant mensuel brut total des diverses pensions et autres avantages définis ci-avant, qu'il s'agisse d'avantages périodiques ou d'avantages accordés sous forme de capital, et selon que le bénéficiaire de ces pensions ou autres avantages est isolé ou qu'il a charge de famille. Sont également considérées comme pensions, les pensions d'invalidité des agents administratifs et militaires, des magistrats et des agents de l'Ordre judiciaire et de la police judiciaire des parquets, payées à charge du Trésor public en raison de services rendus en Afrique.

Sont également visées les rentes acquises par des versements visés par la loi du 28 mai 1971 réalisant l'unification et l'harmonisation des régimes de capitalisation institués dans le cadre des lois relatives à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré, indépendamment de leur origine »;

2° L'alinéa 5 est remplacé par la disposition suivante :

‘ Pour l'application du présent article, il y a lieu d'entendre :

a) par ‘ bénéficiaire ayant charge de famille ’, selon le cas :

1) le bénéficiaire marié cohabitant avec son conjoint, à condition que ce dernier ne dispose pas de revenus professionnels autres que ceux provenant d'un travail autorisé tel que prévu dans le régime des pensions des travailleurs salariés, ni d'un avantage social alloué en vertu d'une législation belge ou étrangère ou d'un avantage en tenant lieu accordé en vertu d'un régime applicable au personnel d'une institution de droit international public;

2) le bénéficiaire marié vivant séparé de son conjoint, le bénéficiaire non marié, le bénéficiaire divorcé ou le conjoint survivant, à condition qu'il cohabite exclusivement avec un ou plusieurs enfants dont un au moins ouvre le droit aux allocations familiales;

b) par ‘ bénéficiaire isolé ’, tout autre bénéficiaire que celui mentionné sous *littera* a).

Pour déterminer le montant mensuel brut :

a) les pensions et autres avantages qui ne sont pas payés mensuellement sont évalués en montants mensuels;

b) les capitaux visés par le présent article sont convertis en rentes fictives. Cette conversion en une rente fictive 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 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. Du 1er janvier 1995 au 30 juin 1995, le montant de la rente ainsi calculée est 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'alinéa 3;

c) les pensions légales et les avantages destinés à les compléter payés par des institutions étrangères ou internationales sont également pris en considération.

La partie de la retenue qui se rapporte à une pension légale belge est prélevée par l'organisme débiteur de cette pension.

La partie de la retenue qui se rapporte aux avantages destinés à compléter ces pensions et payés par des organismes débiteurs belges, est prélevée sur les pensions légales selon l'ordre de priorité suivant :

1° les pensions de retraite et de survie à charge du régime de pension des travailleurs salariés;

2° les pensions de retraite et de survie à charge du régime de pension des travailleurs indépendants;

3° les pensions de retraite et de survie gérées par l'administration des Pensions;

4° les pensions de retraite et de survie à charge de la Société nationale des Chemins de fer belges;

5° les pensions de retraite à charge des organismes auxquels s'applique l'arrêté royal n° 117 du 27 février 1935 établissant le statut des pensions du personnel des établissements publics autonomes et des régions instituées par l'Etat;

6° les pensions de retraite et de survie à charge de l'Office de Sécurité sociale d'Outre-Mer;

7° les pensions de retraite et de survie, autres que celles visées sub 3°, à charge des pouvoirs locaux ou à charge d'organismes créés par ces pouvoirs locaux dans un but d'utilité publique, y compris celles accordées à leurs mandataires;

8° les pensions de retraite et de survie à charge d'organismes d'intérêt public, autres que ceux visés sub 3°, dépendant des communautés ou des régions;

9° les pensions de retraite et de survie à charge des pouvoirs et organismes visés à l'article 38 de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et non repris ci-dessus.

En cas de cumul de pensions relevant d'un même niveau de priorité, le montant de la réduction est opéré en commençant par la pension dont le montant est le plus élevé, sans que les majorations ultérieures des pensions n'aient pour effet de modifier l'ordre ainsi établi.

Le produit des retenues, à l'exception de celles effectuées par l'Office national des Pensions, est versé mensuellement au Fonds pour l'équilibre des régimes de pension. '.

Art. 24. L'article 23 produit ses effets du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996. »

Quant à la recevabilité des recours

B.9. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des parties requérantes dans les affaires n^{os} 2088 et 2134 au motif qu'elles n'auraient pas à l'origine réclamé le remboursement de l'intégralité des cotisations versées en 1995 et 1996 et qu'elles auraient, partant, renoncé au remboursement de celles-ci.

Concernant la partie requérante dans l'affaire n° 2136, le Conseil des ministres relève en outre que la retenue de solidarité précitée sur le total des pensions perçues par la partie requérante s'élève à 2 p.c. et que, dès lors, l'irrégularité éventuelle des lois et arrêtés intervenus successivement n'a pu affecter sa situation.

B.10. L'ensemble des parties requérantes ayant introduit des recours encore pendants devant le Conseil d'Etat ou devant d'autres juridictions sur la base des lois et arrêtés dont on a rappelé la portée sous B.1 à B.7, elles ont intérêt à agir contre les articles 23 et 24 de la loi précitée du 12 août 2000 qui produisent leurs effets, aux termes de l'article 24, « du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996 », période qui est celle qui fait l'objet des litiges précités.

Quant au fond

B.11. Selon les parties requérantes, les articles 23 et 24 de la loi du 12 août 2000 violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 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 des litiges dans lesquels 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 dans l'accès aux cours et tribunaux, de la sécurité juridique et de l'égalité des armes entre les parties à un procès. Ce faisant, le législateur remettrait en

cause la chose jugée à l'égard des litiges clôturés et empêcherait le juge, dans les litiges en cours, d'encore lier des effets à l'irrégularité, constatée par ses soins, des retenues attaquées.

Les griefs invoqués par les parties requérantes ne concernent pas le contenu de la réglementation inscrite dans l'article 23 précité mais portent seulement sur son effet rétroactif pour la période du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1996.

Le recours en annulation est donc limité à l'article 24.

B.12. 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. Par arrêt du 29 juillet 1997, le Conseil d'Etat a 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. L'arrêt de la Cour ayant été prononcé, le Conseil d'Etat a rendu une ordonnance rouvrant les débats.

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 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. Dans un arrêt du

17 septembre 2001, la Cour de cassation a constaté l'illégalité de l'arrêté royal du 28 octobre 1994 au motif qu'il n'avait pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.

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.13. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.14.1. En reproduisant le contenu de l'arrêté royal du 28 octobre 1994, la loi attaquée ne pourrait en aucun cas mettre en cause des décisions passées en force de chose jugée, rendues par des juridictions qui ont tranché sur le fond les litiges dont elles ont été saisies. Elle pourrait cependant faire perdre l'intérêt qu'ont les parties qui ont attaqué cet arrêté royal devant le Conseil d'Etat ou qui demandent aux juridictions de l'ordre judiciaire de l'écarter en application de l'article 159 de la Constitution, à poursuivre les procédures qui n'ont pas donné lieu à une décision sur le fond passée en force de chose jugée.

B.14.2. Il s'ensuit que, si la loi attaquée ne peut avoir aucun effet sur les litiges clôturés, elle peut affecter les litiges en cours et porter ainsi atteinte à des garanties juridictionnelles au détriment de la catégorie de citoyens qui ont introduit de tels litiges.

B.14.3. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.15.1. En réglant dans une loi la matière de la cotisation de solidarité, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient. La seule existence de recours devant le Conseil d'Etat ou de litiges introduits devant les cours et tribunaux n'empêche pas que les actes contestés puissent être redressés avant même qu'il soit statué sur les actions en cours.

B.15.2. En l'espèce, les moyens dirigés contre l'arrêté royal du 28 octobre 1994 sont pris de la violation de l'article 105 de la Constitution et de l'article 68 de la loi du 30 mars 1994, le Roi ayant excédé l'habilitation que Lui donnait ce dernier article, du défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, du principe général de non-rétroactivité et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les deux premières violations alléguées, à les supposer établies, n'ont pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué l'arrêté royal du 28 octobre 1994 ou qui en avaient contesté judiciairement la légalité, le droit intangible d'être dispensées à jamais de tout paiement de la cotisation de solidarité pour les années 1995 et 1996, alors même que son paiement serait fondé sur un acte nouveau dont la régularité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de non-rétroactivité des lois.

B.15.3. L'existence même des actuels recours démontre que, si l'intervention du législateur peut faire obstacle à ce que les parties requérantes poursuivent les procédures qu'elles avaient intentées contre l'arrêté royal du 28 octobre 1994, elle ne les prive pas du

droit de soumettre à une juridiction l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée.

Les parties requérantes n'ont donc pas été privées de leur droit à un recours juridictionnel contre les actes de l'autorité.

B.16.1. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 86/98 n'implique pas qu'il aurait dû être procédé au remboursement de toutes les retenues effectuées en 1995 et 1996. L'arrêt précisait d'ailleurs, ainsi qu'il a été rappelé en B.6, que ce remboursement devrait porter sur les retenues « perçues à tort, en particulier en tenant compte de rentes fictives correspondant à des capitaux et avantages payés avant le 1er janvier 1995 ». C'est ce remboursement qui est ordonné par l'arrêté royal du 21 octobre 1998 afin de donner suite à l'arrêt n° 86/98.

B.16.2. La limitation de ce remboursement aux retenues perçues sur les rentes fictives correspondant à des capitaux et avantages payés avant le 1er janvier 1995 n'est pas en contradiction avec la chose jugée par l'arrêt n° 86/98. Les requérants n'établissent d'ailleurs pas en quoi cette limitation serait discriminatoire. Il apparaît au contraire que le remboursement de toutes les retenues opérées en 1995 et 1996, sur la base de l'arrêté royal du 28 octobre 1994, aurait créé une discrimination nouvelle au détriment des autres personnes tenues de payer une cotisation équivalente. Les parties requérantes ne prennent d'ailleurs aucun moyen contre l'article 23 de la loi attaquée qui établit le principe et les modalités de cette cotisation. Compte tenu de la différence de traitement qui résulterait du remboursement de toutes les retenues opérées sur la base de cet arrêté, le législateur avait une raison exceptionnelle de prendre une disposition rétroactive, de sorte qu'il a pu le faire, bien que celle-ci puisse affecter des litiges en cours.

B.17. Au surplus, pour ce qui est de la possibilité de connaître le contenu de la loi, les articles attaqués ne font pas naître d'insécurité juridique. S'il est vrai qu'ils ont un effet rétroactif, ils ne contiennent toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles

qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de telle sorte qu'ils ne font que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

B.18. En ce qui concerne enfin la référence faite à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constate, sans qu'il 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.19. Le moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 13 mars 2002, par le siège précité, dans lequel le juge E. De Groot est légitimement empêché, le juge J.-P. Moerman devant s'abstenir.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior