

Numéro du rôle : 4587
Arrêt n° 192/2009 du 26 novembre 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 44 de la loi-programme du 8 juin 2008, posée par la Cour du travail de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Martens et M. Bossuyt, et des juges M. Melchior, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Martens,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 12 décembre 2008 en cause de l'Office national de sécurité sociale contre la SA « BELERMO », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 décembre 2008, la Cour du travail de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 44 de la loi-programme du 8 juin 2008, publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 2008 (2ème édition), viole-t-il les articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 84 et 144, avec les principes de non-rétroactivité des lois, de sécurité juridique, de confiance et de procès équitable, et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il dispose que l'article 41 de la même loi-programme du 8 juin 2008 produit ses effets le 1er janvier 2007 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2008 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Office national de sécurité sociale, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, place Victor Horta 11;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 16 septembre 2009 :

- ont comparu :
 - . Me L.-P. Maréchal, avocat au barreau de Liège, pour l'Office national de sécurité sociale;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, *loco* Me A. Gillet, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'Office national de sécurité sociale (ci-après : l'ONSS) poursuit devant les juridictions sociales la récupération de cotisations dues par la SA « Belermo » pour le deuxième trimestre 2007, des majorations de ces cotisations et des intérêts de retard au taux de 7 p.c. l'an.

Devant le juge *a quo*, l'ONSS interjette appel d'un jugement du Tribunal du travail de Liège qui condamne la société anonyme précitée à payer à l'ONSS les cotisations et majorations réclamées, mais décide toutefois que

l'intérêt légal est fixé à 6 p.c. à partir du 1er janvier 2007. Le Tribunal du travail fonde notamment sa décision sur l'article 28 de la loi du 27 juin 1969, qui prévoit que l'intérêt de retard en cas de non-paiement des cotisations ONSS ne peut excéder l'intérêt légal; l'intérêt légal à prendre en considération est celui applicable en matière civile et commerciale, soit le taux de 6 p.c. l'an pour l'année 2007.

L'ONSS interjette appel de ce jugement en ce qu'il fixe à 6 p.c. le taux des intérêts applicable aux cotisations à partir du 1er janvier 2007. Il estime en effet que pour fixer le plafond prévu à l'article 28 de la loi du 27 juin 1969, il y a lieu de prendre en considération l'intérêt légal en matière fiscale, lequel est de 7 p.c. l'an, en vertu de l'article 87, § 2, de la loi-programme du 27 décembre 2006.

Vu l'adoption de la loi-programme du 8 juin 2008 - et plus particulièrement de ses articles 41 à 44, figurant dans une section intitulée : « Adaptation du taux d'intérêt légal en sécurité sociale » -, la Cour du travail de Liège pose la question préjudicielle exposée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Quant au fond, le Conseil des ministres expose tout d'abord que la rétroactivité en cause est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. La sécurité sociale, et notamment le paiement des cotisations, tend à réaliser un objectif d'intérêt général, déjà évoqué dans le rapport au Régent précédant l'adoption de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et qui s'est trouvé consacré par l'article 23 de la Constitution.

Comme il ressort des travaux préparatoires de la loi en cause, ce n'est pas par hasard que l'article 42 de la loi en cause a fixé le taux d'intérêt légal en matière sociale à 7 p.c. Outre le souci, comme le revendique le monde des affaires, d'aligner ce taux sur celui applicable en matière fiscale, il s'agissait d'éviter les aléas comptables et informatiques dus à l'incertitude quant à la date de parution de l'avis du ministère des Finances; cet avis - ayant un effet rétroactif au 1er janvier de l'année considérée - était en effet source d'erreurs et de difficultés dans la tenue des comptes de l'ONSS et des employeurs.

Selon le Conseil des ministres, ces mêmes raisons présideraient à l'octroi d'un caractère rétroactif à l'article 41 de la loi-programme. Si, pour l'année 2008, le taux légal était équivalent au taux « fiscal », par contre, pour l'année 2007, le taux légal était de 6 p.c., le taux « social » fixé par arrêté royal était de 7 p.c., le taux « fiscal » était de 7 p.c. également : la rétroactivité en cause répondrait au vœu tant de l'ONSS que des employeurs d'avoir un taux fixe connu et stable.

A.2. Le Conseil des ministres relève ensuite que, au regard de la jurisprudence de la Cour en la matière, la rétroactivité n'a pas d'influence sur les procédures en cours. Des normes promulguées et entrées en fonction durant une procédure doivent être appliquées par le juge, telles les règles en matière de procédure elle-même ou une norme qui, en matière pénale, adoucit la condamnation.

En l'espèce, la fixation à effet rétroactif du taux d'un intérêt de retard n'empêche pas la juridiction de se prononcer sur l'application d'une règle de droit, cette modification ne changeant rien au débat portant sur le *principe* de la déduction de la cotisation et de l'intérêt; d'ailleurs, relève le Conseil des ministres, plusieurs arrêtés royaux modifiant l'article 54 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944 ont eu un effet rétroactif, et ce sans poser problème.

Cette rétroactivité n'a pas davantage pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue du procès, elle ne contraint pas le juge à juger autrement; elle ne porte pas atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous : le citoyen poursuivi devant le tribunal du travail peut se défendre sans contrainte, en ayant connaissance des normes qui lui seront appliquées et il peut en contester l'application tout comme la pertinence. L'arrêt de la Cour n° 20/2006, admettant la rétroactivité contestée devant elle, serait transposable en l'espèce.

A.3. Le Conseil des ministres fait également observer que la rétroactivité ne crée pas de discrimination entre les Belges. Il n'y a pas de Belges qui, dans la même situation - celle de débiteurs de cotisations à l'ONSS, éventuellement poursuivis en paiement devant les juridictions compétentes -, se verraient réclamer par l'ONSS un autre taux. En outre, en ce qui concerne les débiteurs de cotisations à l'ONSS qui auraient déjà payé, la nouvelle règle leur est également applicable.

A.4. La même partie relève qu'il n'y a pas de disproportion entre le but poursuivi et la charge de l'application de la norme, l'octroi d'un caractère rétroactif à la norme en question étant notamment justifié par des raisons comptables et juridiques. S'il est vrai que le taux a augmenté d'un pour cent, il y aurait lieu de relever que, pour l'année précédente (2006), il était de 7 p.c. et que pour l'année 2008, il était également de 7 p.c. : la charge est donc d'un pour cent durant un an, ce qui serait dérisoire à côté des avantages tirés de l'uniformisation.

A.5.1. Le Conseil des ministres conteste également toute violation des articles 13, 16, 84 et 144 de la Constitution, dont il souligne qu'ils ne font pas partie de la compétence de la Cour au sens de l'article 142 de la Constitution, ni de l'article 27 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

A.5.2. En ce qui concerne l'article 13, il consacre le droit d'être jugé par le juge que la loi assigne. Le Conseil des ministres ne voit pas en quoi la rétroactivité en cause, rendant rétroactivement applicable à la matière sociale l'article 2, § 2, de la loi du 5 mai 1865 concernant la matière fiscale, violerait ce principe. Ce grief serait donc sans pertinence.

A.5.3. La même remarque vaudrait pour l'article 16, qui édicte les conditions dans lesquelles le Belge peut être privé de sa propriété. On n'apercevrait pas comment une modification d'un taux d'intérêt de retard violerait ce principe ni en quoi cette modification permettrait de priver le Belge de sa propriété.

A.5.4. Quant à l'article 84, il prévoit que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Même si certains, *quod non*, ont cru voir dans l'article 44 ou encore dans l'article 41 de la loi-programme, une loi interprétative, le Conseil des ministres constate que le principe constitutionnel serait rencontré, puisqu'il s'agit d'une loi.

A.5.5. Enfin, en ce qui concerne l'article 144, selon lequel les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, le Conseil des ministres ne voit pas davantage en quoi la norme en cause mettrait ce principe en péril : le législateur n'a jamais eu l'intention - cela ne transparaît ni du texte, ni de travaux des assemblées parlementaires - de soustraire cette compétence aux tribunaux.

A.6. Dans la suite de son mémoire, le Conseil des ministres expose également qu'il n'y a pas de violation des principes de sécurité juridique et de confiance.

Ces principes, développés à l'encontre de l'action des Etats lorsqu'ils trompaient les attentes légitimes des administrés - soit en modifiant de manière inattendue leur conduite administrative, soit en modifiant brutalement et sans justification efficace leur législation -, ne sont pas d'application absolue : les juridictions y ont apporté d'importants tempéraments, dont le principal est l'existence d'un équilibre acceptable entre les intérêts de l'individu et ceux de la collectivité. A l'appui de cette thèse, le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation.

Le Conseil des ministres ajoute, à titre subsidiaire, que le grief pris d'une éventuelle atteinte aux principes de sécurité juridique et de confiance laisse entendre un caractère pénal à l'intérêt de retard, ce que la Cour lui a dénié dans son arrêt n° 9/2003.

A.7. Le Conseil des ministres conteste également qu'il y ait violation du principe de procès équitable ou de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour du travail de Liège est un tribunal indépendant, le défendeur devant cette juridiction a pu se défendre normalement et aucune entrave n'a été mise à sa défense ni dans l'accès au dossier, ni dans le droit à se faire assister d'un conseil. La Cour elle-même a d'ailleurs considéré que ce grief était sans fondement.

A.8. La même partie conteste enfin toute violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en se référant notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but poursuivi, lequel rapport est bien présent en l'espèce.

A.9. A titre principal, l'ONSS conteste la recevabilité de la question préjudicielle.

D'une part, la Cour ne pourrait étendre son contrôle à l'article 41 de la loi-programme du 8 juin 2008, dès lors que cette disposition ne lui a pas été soumise par le juge *a quo* et que les parties ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question préjudicielle; la question serait dès lors « dépourvue de pertinence ».

D'autre part, ni la question préjudicielle, ni les motifs de la décision de renvoi ne permettraient d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et, en outre, il serait impossible d'en déduire en quoi la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution : la question préjudicielle ne contiendrait dès lors pas les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer, contrairement au prescrit de sa jurisprudence. L'ONSS répète que les parties ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question préjudicielle; il n'appartient pas non plus à la Cour d'étendre son contrôle à une différence de traitement au sujet de laquelle le juge *a quo* ne l'a pas interrogée, ni d'examiner une différence de traitement à propos de laquelle elle devrait définir elle-même les catégories à comparer. La question préjudicielle serait dès lors irrecevable.

A.10.1. A titre subsidiaire - à supposer que la Cour s'estime compétente pour étendre son contrôle à l'article 41 de la loi-programme du 8 juin 2008 et qu'elle juge la question préjudicielle recevable -, l'ONSS estime que cet article 41 doit s'analyser comme une disposition interprétative, et développe différents arguments à l'appui de cette thèse.

Selon la jurisprudence de la Cour relative à l'article 84 de la Constitution, une loi interprétative est celle qui confère à une disposition législative le sens que dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir; le législateur peut, par le biais d'une disposition interprétative, préciser les conditions d'application d'une disposition législative et c'est le propre d'une loi interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète.

A.10.2. Selon l'ONSS, le caractère interprétatif de l'article 41 - sur lequel les parties se sont opposées devant le juge *a quo* - lui a été reconnu par le législateur, ce qu'établiraient tant les travaux préparatoires que le contexte d'adoption de la disposition en cause.

Le mémoire cite différents extraits des travaux préparatoires, et notamment du rapport de la Chambre des représentants, selon lequel « la sécurité juridique impose dès lors que les articles relatifs à l'intérêt légal soient interprétés afin de faire correspondre les deux taux d'intérêt légaux sociaux et fiscaux, et d'introduire les mêmes règles de modification de ces taux afin qu'ils suivent la même évolution ».

Par ailleurs, selon la même partie, l'analyse du contexte d'adoption permettrait de réfuter que le taux d'intérêt légal à retenir pour les cotisations de sécurité sociale doive être fixé par référence au taux d'intérêt légal en matière civile; il devrait, au contraire, être fixé par référence au taux légal en matière fiscale. En attesteraient, notamment, le fait que, dès l'origine, le taux d'intérêt de retard en cas de non-paiement de cotisations de sécurité sociale a fait l'objet de dispositions légales et réglementaires spécifiques et le fait que, lorsque le législateur, par la loi-programme du 27 décembre 2006, a fixé le taux légal fiscal à 7 p.c. l'an, il a choisi un taux identique à celui qui, sans discontinuité depuis 1999, est fixé comme taux ONSS.

Après avoir relevé que la Cour constitutionnelle a déjà rejeté le caractère interprétatif d'une disposition législative lorsque la disposition contredit fondamentalement les choix posés jusque là par le législateur, l'ONSS déduit des éléments précités que tel n'est pas le cas en l'espèce : l'assimilation du taux d'intérêt en matière de sécurité sociale au taux d'intérêt légal en matière fiscale correspondrait bien à un souhait régulièrement exprimé dans le monde des entreprises et viserait à préserver l'équilibre de la sécurité sociale et les droits du Trésor.

A.10.3. L'ONSS relève ensuite que la Cour a également rejeté le caractère interprétatif d'une disposition législative lorsque la disposition contredit une jurisprudence unanime : tel ne serait pas davantage le cas en l'espèce. La jurisprudence du *juge a quo*, et plus généralement des juridictions du ressort de la Cour du travail de Liège, ne serait pas celle des autres juridictions du travail, qui accordent sans difficulté à l'ONSS le taux de retard de 7 p.c. pour l'année 2007. Une partie de la jurisprudence donnait de la loi une interprétation qui ne correspondait pas au sens que le législateur avait entendu lui donner, mais, comme l'a déjà décidé la Cour constitutionnelle, les justiciables ne pouvaient continuer à compter sur une jurisprudence qui leur était favorable, mais qui allait à l'encontre de la volonté du législateur.

A.11. L'ONSS conteste que l'interprétation aboutisse à créer une distinction dans la signification de la disposition en fonction de son champ d'application, et fait également observer que la disposition interprétative a des effets limités dans le temps, à savoir durant la période du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2007.

S'il est vrai qu'en règle, une loi interprétative sortit ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète, le législateur a pu, en l'espèce, estimer devoir limiter les effets de la disposition interprétative à l'année 2007 : c'est essentiellement pour préserver la sécurité juridique, comme le confirmeraient les travaux préparatoires.

Il est également relevé que dans l'interprétation de la partie intimée devant le *juge a quo*, la référence à l'intérêt légal en matière civile et commerciale aboutit, pour l'année 2007, à un non-sens, dans la mesure où le plafond de 6 p.c. serait alors inférieur à l'intérêt de retard ONSS de 7 p.c. fixé par le Roi pour la même période.

A.12. En ce qui concerne les principes de non-rétroactivité, de sécurité juridique ou de confiance légitime et le droit à un procès équitable, le caractère interprétatif qui doit être reconnu à l'article 41 de la loi du 8 juin 2008 impliquerait, selon l'ONSS, qu'il n'y aurait aucune violation de ces principes.

A.13. Enfin, quant au respect de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la même partie expose que la décision de renvoi n'expose pas, et qu'elle-même n'aperçoit pas, en quoi le droit de propriété consacré par ces dispositions pourrait être affecté par l'article 41. Il est relevé en outre que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une restriction au droit de propriété ne constituerait une atteinte à l'article 1er du Premier Protocole que si elle n'était pas prévue en vue de défendre un intérêt général légitime ou si elle n'était pas proportionnée à cet intérêt général - ce qui ne serait « manifestement pas le cas »; la Cour européenne des droits de l'homme estime également que, en vue d'apprécier la légitimité de l'intérêt général, il convient de prendre en compte la grande latitude dont dispose le législateur pour mener une politique sociale, économique et fiscale.

- B -

B.1. Le *juge a quo* interroge la Cour sur la constitutionnalité de l'article 44 de la loi-programme du 8 juin 2008, « en ce qu'il dispose que l'article 41 de la même loi [...] produit ses effets le 1er janvier 2007 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2008 ».

Les dispositions en cause

B.2.1. L'article 28 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, avant sa modification par la loi-programme en cause, disposait, en son paragraphe 1er :

« L'employeur qui ne verse pas les cotisations dans les délais fixés par le Roi est redevable envers l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale d'une majoration de cotisation et d'un intérêt de retard dont le montant et les conditions d'application sont fixés par arrêté royal.

La majoration de cotisation ne peut toutefois être supérieure à 10 p.c. des cotisations dues et l'intérêt de retard calculé sur lesdites cotisations ne peut excéder le taux d'intérêt légal ».

B.2.2. Le taux d'intérêt légal est déterminé par l'article 2 de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à l'intérêt. Tel qu'il a été remplacé par la loi-programme du 27 décembre 2006, cet article 2 disposait, avant sa modification par la loi-programme en cause :

« § 1er. Chaque année calendrier, le taux de l'intérêt légal en matière civile et en matière commerciale est fixé comme suit : la moyenne du taux d'intérêt EURIBOR à 1 an pendant le mois de décembre de l'année précédente est arrondie vers le haut au quart de pourcent; le taux d'intérêt ainsi obtenu est augmenté de 2 pour cent.

L'administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances publie, dans le courant du mois de janvier, le taux de l'intérêt légal applicable pendant l'année calendrier en cours, au *Moniteur belge*.

§ 2. Le taux d'intérêt légal en matière fiscale est fixé à 7 pour cent, même si les dispositions fiscales renvoient au taux d'intérêt légal en matière civile et pour autant qu'il n'y soit pas explicitement dérogé dans les dispositions fiscales.

Ce taux peut être modifié par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

B.3.1. La loi-programme du 8 juin 2008 en cause comprend quatre articles (41 à 44), qui - comme l'indique l'intitulé de la section dans laquelle ils sont regroupés - adaptent le taux d'intérêt légal en matière de sécurité sociale.

B.3.2. Les articles 42 et 43 définissent un nouveau régime, qui est applicable, en vertu de l'article 44, à partir du 1er janvier 2009.

L'article 42 complète l'article 2, précité, de la loi du 5 mai 1865 par un paragraphe libellé comme suit :

« § 3. Le taux d'intérêt légal en matière sociale est fixé à 7 p.c., même si les dispositions sociales renvoient au taux d'intérêt légal en matière civile et pour autant qu'il n'y soit pas explicitement dérogé dans les dispositions sociales, notamment dans la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Ce taux peut être modifié par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

L'article 43 modifie l'article 28, § 1er, précité, de la loi du 27 juin 1969, lequel énonce désormais :

« § 1er. L'employeur qui ne verse pas les cotisations dans les délais fixés par le Roi est redevable envers l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale d'une majoration de cotisation et d'un intérêt de retard fixé à 7 p.c. dont les conditions d'application sont fixées par arrêté royal.

La majoration de cotisation ne peut toutefois être supérieure à 10 p.c. des cotisations dues ».

B.3.3. Par ailleurs, l'article 41 de la même loi-programme du 8 juin 2008 détermine le régime qui, en vertu de l'article 44, est applicable du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2008.

Pour cette période, l'article 41 dispose :

« Le taux d'intérêt légal visé à l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est le taux d'intérêt légal dont question à l'article 2, § 2, de la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à l'intérêt ».

Quant aux exceptions soulevées par l'ONSS

B.4.1. A titre principal, l'ONSS conteste la recevabilité de la question préjudicielle : d'une part, la Cour ne pourrait étendre son contrôle à l'article 41 de la loi-programme du 8 juin 2008, dès lors que cette disposition ne lui a pas été soumise par le juge *a quo*; d'autre part, ni la question préjudicielle, ni les motifs de la décision de renvoi ne permettraient d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et il serait impossible d'en déduire en quoi la disposition litigieuse violerait les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.2. Il ressort de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la question de la constitutionnalité de l'effet rétroactif donné, par l'article 44, à l'article 41 de la loi-programme.

La Cour est également invitée à comparer la situation des justiciables qui entrent dans le champ d'application des articles 41 et 44, avec celle des autres justiciables.

B.4.3. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

B.5. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés notamment avec le principe de non-rétroactivité des lois, des articles 41 et 44 de la loi-programme du 8 juin 2008, en ce que la modification portée par l'article 41 sortit ses effets du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2008, en vertu de l'article 44.

En ce qui concerne le caractère interprétatif allégué de l'article 41 de la loi-programme du 8 juin 2008

B.6. L'ONSS soutient que l'article 41 de la loi-programme du 8 juin 2008 doit s'analyser comme une disposition interprétative, ce qui impliquerait qu'« il n'y a en l'espèce aucune

violation des principes de non-rétroactivité des lois, de sécurité juridique ou de confiance légitime, ni du droit à un procès équitable ».

B.7. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

Une loi est interprétative quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est donc le propre d'une telle loi, sous réserve du principe de légalité en matière pénale, de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète.

Toutefois, la garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une loi ayant un effet rétroactif serait présentée comme une loi interprétative. Il convient donc d'examiner si le législateur a donné à la loi le sens qu'elle pouvait raisonnablement recevoir dès son adoption.

B.8. L'exposé des motifs commente en ces termes l'objectif qui était celui du législateur en adoptant l'article 41 en cause :

« La loi-programme du 27 décembre 2006 a éclaté le concept uniforme d'intérêt légal en deux concepts distincts : l'intérêt légal en matière civile et commerciale et l'intérêt légal en matière fiscale (cet intérêt légal en matière fiscale n'est pas présenté comme étant dérogatoire à l'intérêt légal en matière civile et commerciale).

Le cas d'un éventuel taux d'intérêt légal en matière sociale a été oublié alors que ces dernières années le social a toujours suivi le fiscal lorsqu'il n'y avait pas de raison d'envisager un traitement différencié. Le monde des entreprises a toujours insisté pour que l'on distingue le moins possible dans des matières qui ne le justifient pas. Le taux d'intérêt légal en matière sociale doit donc être le même que le taux d'intérêt légal en matière fiscale.

De plus, faire dépendre le taux d'intérêt de retard en matière sociale d'une publication dans le *Moniteur belge* par l'administration générale de la Trésorerie du Service public fédéral Finances ' dans le courant du mois de janvier ' est constitutif d'incertitude et d'insécurité juridique tant pour les employeurs que pour l'Office national de sécurité sociale qui doit adapter une série d'applications informatiques et faire tourner certains programmes afin de procéder à des adaptations dans les comptes des employeurs (environ 220 000) avec effet rétroactif.

Le premier avis en question a été publié au *Moniteur belge* du 17 janvier 2007, il fixait le taux d'intérêt légal pour 2007 à 6 %.

A ce jour le dispositif de l'article 54, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs n'est pas modifié. Il prévoit toujours l'application d'un intérêt légal de 7 %.

Il est donc proposé d'interpréter la notion d'intérêt légal contenue dans l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 comme étant l'intérêt légal visé à l'article 2, § 2, de la loi du 5 mai 1965.

Pour 2008, l'avis a été publié au *Moniteur belge* du 15 janvier 2008, il fixe le taux d'intérêt légal à 7 % » (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, DOC 52-1011/001, pp. 25-26).

Quant à l'article 44, il est justifié comme suit :

« Cet article règle l'entrée en vigueur de la présente section.

L'article 41 produit ses effets le 1er janvier 2007 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2008. En effet, à partir du 1er janvier 2009 l'article 42 prévoit un intérêt social particulier égal à l'intérêt fiscal. Dès lors, l'article interprétatif n'aura plus de raison d'être » (*ibid.*, p. 26).

B.9. La simple affirmation, dans les travaux préparatoires, du caractère interprétatif des articles 41 et 44 combinés ne permet pas de conclure que ces dispositions aient pour but de conférer à l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 le sens qu'il est censé avoir toujours eu.

Au contraire, l'article 44 de la loi-programme en cause déclare l'article 41 de cette loi applicable à la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2008. Ces deux dispositions ne sortissent pas leurs effets à la date d'adoption de l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs; par ailleurs, à dater du 1er décembre 2009, un régime autonome est mis en place par d'autres dispositions de la même loi, à savoir ses articles 42 et 43.

Dès lors que, d'une part, les articles 41 et 44 ne sortissent pas leurs effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition législative censée interprétée et que, d'autre part, ils créent une distinction dans la signification de l'article 28, § 1er, alinéa 2, précité en fonction du moment auquel il s'applique, ces articles, comme l'a également estimé le *juge a quo*, ne constituent pas des dispositions interprétatives, mais bien des dispositions rétroactives pures et simples.

B.10. L'article 44 de la loi-programme du 8 juin 2008 déclare son article 41 applicable à la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2008.

Cette loi-programme ayant été publiée au *Moniteur belge* du 16 juin 2008, la rétroactivité soumise à l'appréciation de la Cour porte dès lors sur la période allant du 1er janvier 2007 jusqu'à la publication de la loi.

En ce qui concerne l'effet rétroactif de l'article 44 de la loi-programme du 8 juin 2008

B.11. La rétroactivité d'une disposition législative ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

B.12. Selon les travaux préparatoires cités en B.8, le législateur, en adoptant l'article 41, a entendu faire coïncider le taux d'intérêt légal en matière sociale avec celui applicable en matière fiscale, en répondant ainsi au vœu du « monde des entreprises »; il entendait aussi mettre un terme à l'insécurité juridique qui résultait, tant pour les employeurs que pour l'ONSS, de l'ancien système, dans lequel l'Administration générale de la trésorerie publiait au *Moniteur belge*, en principe dans le courant du mois de janvier, le taux de l'intérêt légal applicable pendant l'année calendrier en cours; en outre, il convenait d'éviter les aléas comptables et informatiques dus à l'incertitude quant à la date de parution de l'avis du ministère des Finances.

Selon le Conseil des ministres, l'article 41 - en retenant, pour l'année 2007, un taux de 7 p.c. - permet aussi une « uniformisation du taux », ce même taux étant celui applicable tant pour l'année 2006 que pour l'année 2008.

B.13. Ce qui est mentionné en B.12 constitue un objectif d'intérêt général qui justifie que les dispositions des articles 41 à 43 de la loi en cause s'appliquent avec effet rétroactif à la date du 1er janvier 2007, d'autant plus que la rétroactivité est très limitée dans le temps, que la modification du taux joue selon le cas en faveur ou en défaveur de l'ONSS ou des assujettis et qu'elle ne porte que sur un élément accessoire des cotisations et majorations de cotisations.

B.14. Le contrôle des articles 41 et 44 de la loi-programme du 8 juin 2008 au regard des autres dispositions mentionnées dans la question préjudicielle ne conduit pas à une autre conclusion, étant donné qu'il n'y a pas de disproportion entre l'intérêt général poursuivi et les intérêts particuliers concernés en l'espèce.

B.15. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 41 et 44 de la loi-programme du 8 juin 2008 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les autres dispositions et principes mentionnés dans la question préjudicielle, en ce que l'article 44 prévoit que l'article 41 produit ses effets au 1er janvier 2007.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 26 novembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens