

Numéro du rôle : 1050
Arrêt n° 18/98 du 18 février 1998

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 23, 30 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 de l'article 3, § 1er, 2° et 5°, et § 2, alinéa 1er, 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, introduit par L. Nussbaum et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

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 3 février 1997 et parvenue au greffe le 4 février 1997, L. Nussbaum, demeurant à 4217 Héron, rue de la Fontaine 7 A, J. Michaux, demeurant à 3800 Saint-Trond, Fabriekstraat 66, M. Liesenborghs, demeurant à 2845 Niel, Boomsestraat 279, et M. Debie, demeurant à 8710 Wielsbeke, Abeelestraat 26 B, ont introduit un recours en annulation des articles 23, 30 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 de l'article 3, § 1er, 2° et 5°, et § 2, alinéa 1er, 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 (publiées au *Moniteur belge* du 1er août 1996).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 4 février 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.

Par ordonnance du 12 février 1997, la Cour a décidé que l'instruction aurait lieu en néerlandais.

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

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 février 1997.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 3 avril 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 17 avril 1997.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 5 mai 1997.

Par ordonnances des 25 juin 1997 et 22 janvier 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 février 1998 et 3 août 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 juillet 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 octobre 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 juillet 1997.

A l'audience publique du 14 octobre 1997, à laquelle le président M. Melchior, légalement empêché, était remplacé par le juge L. François :

- ont comparu :
- . Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 12 novembre 1997, le juge faisant fonction de président, L. François, a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 25 novembre 1997, la Cour a réouvert les débats et fixé l'audience au 17 décembre 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 26 novembre 1997.

A l'audience publique du 17 décembre 1997 :

- ont comparu :
- . Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe 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. *Objet des dispositions en cause*

Les articles 23, 30, 49 et 51 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions disposent :

« Art. 23. En vue de gérer efficacement les opérations financières de l'ensemble des régimes et secteurs du statut social des travailleurs indépendants, le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures utiles afin de permettre à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de mener une gestion financière globale et, plus particulièrement, de déterminer les compétences du Comité général de gestion du statut social pour travailleurs indépendants. »

« Art. 30. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, simplifier et harmoniser les règles relatives à l'assujettissement et à l'obligation de cotiser de manière à garantir une application uniforme du statut social des travailleurs indépendants. »

« Art. 49. Les arrêtés pris en vertu des articles 6 et 9 et des Titres III à X de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. »

« Art. 51. § 1er. L'habilitation conférée au Roi par les Titres III à IX et X, chapitre III, expire le 30 avril 1997. Les arrêtés pris en vertu de ces titres cessent de produire leurs effets à la fin du sixième mois qui suit leur entrée en vigueur, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date, et en tout cas, le 31 décembre 1997 au plus tard.

Les arrêtés pris en vertu des articles 6, 9 et du Titre X, chapitres 1er et II, et du Titre XI, cessent de produire leurs effets à la fin du sixième mois qui suit leur entrée en vigueur, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date.

§ 2. Les arrêtés confirmés par la loi au sens du § 1er ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi. »

L'article 2, § 1er, l'article 3, § 1er, 2° et 5°, et § 2, alinéa 1er, et l'article 6 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 énoncent :

« Art. 2. § 1er. Afin de permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et afin de respecter l'article 104C du Traité de l'Union européenne et l'article 1er du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui y est annexé, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3.

[...]

Art. 3. § 1er. Le Roi peut prendre des mesures pour :

[...]

2° adapter, abroger, modifier ou remplacer les impôts, taxes, droits, rétributions, accises, amendes et autres recettes, et, en particulier, la base, le taux, les modalités de prélèvement et de perception et la procédure, à l'exclusion des procédures juridictionnelles;

[...]

5° afin d'assurer une participation plus large de l'ensemble des revenus au financement alternatif de la sécurité sociale, déterminer la base, l'assujettissement, les taux, les exonérations, les modalités et procédures de mécanismes devant réaliser cet objectif;

§ 2. Les arrêtés pris en vertu de la présente loi peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les

dispositions légales en vigueur.

[...]

Art. 6. § 1er. L'habilitation conférée au Roi par la présente loi expire le 31 août 1997.

§ 2. Un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de la présente loi avant le 1er octobre 1996 est déposé à la Chambre des représentants à l'occasion du dépôt des projets de budget pour l'année 1997. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 31 décembre 1996.

Un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de la présente loi entre le 1er octobre 1996 et le 31 mars 1997 est déposé à la Chambre des représentants à l'occasion du dépôt des projets concernant le contrôle budgétaire pour l'année 1997. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 30 juin 1997.

Un projet de loi portant confirmation des arrêtés pris en vertu de la présente loi entre le 1er avril 1997 et le 31 août 1997 est déposé à la Chambre des représentants le 1er octobre 1997 au plus tard. Ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant le 31 décembre 1997.

§ 3. Après l'expiration des pouvoirs attribués par la présente loi, les arrêtés confirmés par la loi conformément au § 2 ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi.

§ 4. Les arrêtés visés à l'article 3, § 1er, 2°, 3°, 4° et 5°, sont applicables à partir de la période imposable que le Roi désigne, et au plus tôt à partir de la période imposable en cours. »

IV. *En droit*

- A -

Requête

A.1.1. Le recours en annulation de l'article 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3, § 2, alinéa 1er, 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 doit être apprécié et limité à la lumière du recours en annulation des dispositions précédentes.

A.1.2. Les requérants sont citoyens belges. Outre leur qualité de contribuables, ils remplissent également les conditions pour exercer une activité professionnelle d'indépendant. Ils ont d'ailleurs exercé une activité indépendante, à titre principal ou à titre accessoire, ou l'exercent encore. Ils peuvent être affectés directement et défavorablement par les dispositions litigieuses. L'ampleur et l'imprécision des délégations conférées au Roi ne permettent pas d'apporter plus de précision.

Pour ce qui est de l'incidence concrète, on observera, par exemple, que l'arrêté royal du 18 novembre 1996 « portant des dispositions financières et diverses concernant le statut social des travailleurs indépendants, en application du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 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 » (*Moniteur belge*, 12 décembre 1996) prévoit diverses opérations structurelles où l'effort demandé est réparti sur tous les cotisants du statut social des travailleurs indépendants. Ledit arrêté royal apporte diverses modifications à l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

Les requérants ne contestent pas qu'ils ont également la faculté de saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de l'arrêté royal. Toutefois, aucune disposition n'empêche les requérants de saisir directement la Cour d'arbitrage en vue de l'annulation des dispositions législatives qui sont visées dans le préambule de cet arrêté royal.

A.2.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (première branche) et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 23, 105, 170, 172 et 173 de la Constitution (seconde branche).

A.2.2. Aux termes des articles 23, 170 et 173, la Constitution réserve aux divers législateurs, chacun en ce qui le concerne, une compétence exclusive en matière de divers droits économiques et sociaux et en matière de finances (titre V). Le Constituant y consacre le principe de la légalité. L'article 23 consacre cette compétence exclusive du législateur, notamment en matière (i) d'exercice d'une activité professionnelle, (ii) de sécurité sociale, (iii) de protection de la santé et d'aide sociale, médicale et juridique et (iv) d'épanouissement social. L'article 170 consacre le principe de la légalité en matière de finances. L'article 172 confirme les principes d'égalité et de non-discrimination en matière d'impôt. L'article 173 énonce : « Hors [...] les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région [...] ». Quant à l'article 105, il importe d'en rappeler la portée restreinte, délimitée en rapport avec toutes les autres dispositions constitutionnelles. En tout état de cause, la loi d'habilitation ne peut conférer au Roi le pouvoir de réglementer des matières que la Constitution a réservées au législateur. L'article 105 garantit donc également le principe de légalité, consacré par les articles 23, 170, 172 et 173.

Une loi de pouvoirs spéciaux ne peut habiliter le Roi à prendre des dispositions dans des domaines qui, selon la Constitution elle-même, ne peuvent être régis que par la loi. L'article 105 ne saurait justifier l'entorse à l'ordre constitutionnel; il est rédigé dans un esprit restrictif. Cet article ne permet pas l'attribution au Roi d'un pouvoir d'intervention dans des matières réservées au législateur par d'autres dispositions de la Constitution.

En attribuant au pouvoir législatif les compétences précitées, le Constituant a voulu garantir que les citoyens ne pourraient être soumis - à tout le moins dans les matières réservées - à des obligations sans que celles-ci aient été décidées par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Ces garanties constituent des « droits et libertés reconnus aux Belges », notamment au sens de l'article 11 de la Constitution.

S'il est concevable que le Constituant n'ait pas entendu interdire toute délégation qui serait - le cas échéant - accordée par le législateur au Roi, une telle délégation ne saurait toutefois être à ce point étendue qu'elle laisserait au Roi le soin de prendre toutes les mesures utiles et d'harmoniser les règles relatives à l'assujettissement et à l'obligation de cotiser.

En outre, dans les matières visées par les articles 23, 170, 172 et 173 *juncto* 105, il appartient au seul législateur de déterminer les critères dont le pouvoir exécutif fera application : le pouvoir d'exécution du Roi est ainsi limité. Il appartient donc au seul législateur d'arrêter lui-même les mesures qui font l'objet des

délégations concédées au Roi au travers des articles 23, 30 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

A.2.3. Il en découle une discrimination. Les obligations et droits d'une catégorie d'indépendants ont auparavant été déterminés par le seul législateur; le statut de l'autre catégorie d'indépendants est à ce jour déterminé par le Roi en exécution de la délégation consentie par le législateur du 26 juillet 1996. Le pouvoir d'appréciation du Roi étant manifestement trop large, le législateur prive une catégorie de citoyens et de contribuables du bénéfice de l'exercice normal de la compétence législative par le législateur lui-même. Il y a discrimination, sans qu'il faille avoir égard à la nature particulière des matières visées (première branche).

De surcroît, la délégation conférée au Roi est incompatible avec les articles 23, 170, 172 et 173 *juncto* l'article 105. La loi du 26 juillet 1996 prive une catégorie de ces garanties constitutionnelles spéciales. Au regard de la Constitution, il n'existe dès lors pas de justification, les articles 23, 170, 172 et 173 *juncto* l'article 105 consacrant précisément le principe de la légalité; la mesure litigieuse est donc disproportionnée (seconde branche).

A.2.4. En permettant au Roi de « prendre toutes les mesures utiles afin de permettre à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de mener une gestion financière globale » et de « simplifier et harmoniser les règles relatives à l'assujettissement et à l'obligation de cotiser de manière à garantir une application uniforme du statut social des travailleurs indépendants », - mesures qui « peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » -, le législateur a pris une mesure qui, de manière discriminatoire, porte une atteinte disproportionnée aux garanties constitutionnelles générales et spéciales; ceci constitue dès lors une discrimination au détriment des requérants.

A.2.5. Les mêmes griefs peuvent être formulés à l'égard de l'article 3, § 1er, 2^o et 5^o, 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. Il appartient en effet au seul législateur d'arrêter les mesures qui y font l'objet des délégations concédées au Roi.

Il s'ensuit une discrimination. Les obligations et les droits d'une catégorie de contribuables et de citoyens ont auparavant été déterminés par le seul législateur; le statut de l'autre catégorie de citoyens-contribuables est à ce jour déterminé par le Roi en exécution de la délégation consentie par le législateur du 26 juillet 1996. Le pouvoir d'appréciation du Roi étant manifestement trop large, le législateur prive une catégorie de citoyens et de contribuables du bénéfice de l'exercice normal de la compétence législative par le législateur lui-même. Il y a discrimination, sans qu'il faille avoir égard à la nature particulière des matières visées (première branche).

De surcroît, la délégation conférée au Roi est incompatible avec les articles 23, 170, 172 et 173 *juncto* l'article 105. Le législateur du 26 juillet 1996 prive une catégorie de ces garanties constitutionnelles spéciales. Au regard de la Constitution, il n'existe dès lors pas de justification, les articles 23, 170, 172 et 173 *juncto* l'article 105 consacrant précisément le principe de la légalité; la mesure litigieuse est donc disproportionnée (deuxième branche).

En permettant au Roi de « prendre toutes les mesures pour [...] adapter, abroger, modifier ou remplacer les impôts, taxes, droits, rétributions, accises, amendes et autres recettes et, en particulier, la base, le taux, les modalités de prélèvement et de perception et la procédure, à l'exclusion des procédures juridictionnelles; [...] afin d'assurer une participation plus large de l'ensemble des revenus au financement alternatif de la sécurité sociale, déterminer la base, l'assujettissement, les taux, les exonérations, les modalités et procédures de mécanismes devant réaliser ces objectifs », - mesures qui « peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » -, le législateur a pris une mesure qui, de manière discriminatoire, porte une atteinte disproportionnée aux garanties constitutionnelles générales et spéciales; ceci constitue dès lors une discrimination (analogue) au détriment des requérants.

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. Il y a lieu de rejeter le recours comme étant irrecevable en raison du manque d'intérêt légalement requis dans le chef des parties requérantes, étant donné qu'elles ne peuvent manifestement pas être affectées directement et défavorablement dans leur situation juridique par les dispositions attaquées qui prescrivent que le Roi peut prendre certaines mesures dans certaines circonstances.

La Cour a déjà précédemment refusé de reconnaître l'intérêt exigé en droit dans le chef de personnes qui invoquent leur qualité de contribuable ou de membre d'une communauté pour contester des dispositions légales qui, par leur nature même, ne touchent pas directement à la situation individuelle des parties, s'adressant uniquement à l'Etat, aux communautés et aux régions (arrêts n^{os} 21/90 et 22/90).

Les dispositions attaquées confèrent au Roi la possibilité d'user de son pouvoir réglementaire dans certains cas. Ces dispositions ne s'adressent qu'au Roi et n'affectent pas directement la situation individuelle des parties requérantes. En effet, aucun droit n'est accordé et aucune obligation n'est imposée dans le chef des citoyens. Les parties requérantes ne peuvent dès lors être lésées directement et défavorablement dans leurs intérêts par les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui seraient pris en exécution des dispositions légales attaquées. Les prétendues conséquences pour la situation individuelle des parties requérantes de normes déterminant l'étendue du pouvoir réglementaire conféré au Roi ne découlent pas en tant que telles et de manière directe de ces normes elles-mêmes, mais n'en résultent qu'indirectement. Il s'ensuit que le fait d'invoquer ces conséquences ne suffit pas pour démontrer que les parties requérantes seraient atteintes directement dans leur situation individuelle par les dispositions attaquées.

A.3.2. La différence de traitement entre les catégories concernées de citoyens, indépendants et contribuables repose sur un critère objectif, à savoir la date d'entrée en vigueur des dispositions légales contestées. Le traitement particulier est en outre raisonnablement justifié. Les dispositions légales contestées confèrent en effet certaines missions au Roi en vertu de l'article 105 de la Constitution en vue de rendre possible l'adhésion en temps utile de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et de fixer les lignes de force de la modernisation de la sécurité sociale afin d'assainir la dette publique belge et en conséquence de rendre également possible son adhésion à l'Union économique et monétaire.

La *ratio legis* de cette attribution particulière de compétences dans le cadre de la loi du 26 juillet 1996 ressort déjà suffisamment de l'intitulé même de cette loi et des travaux préparatoires. L'un des objectifs essentiels de la loi consiste en l'assainissement des finances publiques, ce qui a une influence directe sur la possibilité de participer à l'Union économique et monétaire européenne. Au cours des travaux préparatoires, il a été souligné que les mesures structurelles devant découler de la loi doivent être adoptées avant le 30 avril 1997 et que les lignes de force de la modernisation de la sécurité sociale doivent permettre une adaptation progressive de son fonctionnement aux nouvelles réalités économiques, techniques et sociales, et ce en maintenant les fondements existants.

A.3.3. Les principes mis en cause sont liés au fait que la Constitution réserve au législateur les matières de la sécurité sociale et des impôts. Cela garantit aux citoyens que les mesures concernées seront adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Les dispositions légales attaquées autorisent le Roi à intervenir de manière normative en vertu de l'article 105 de la Constitution dans des matières que la Constitution réserve au seul législateur. Conformément à l'article 105 de la Constitution, le Roi ne dispose pas seulement des compétences qui lui sont conférées directement par la Constitution, mais aussi des compétences qui lui sont expressément attribuées par les lois. Cette disposition constitutionnelle permet de conférer au pouvoir exécutif fédéral une large compétence normative qui excède les limites de la pure exécution des lois, telle qu'elle est fixée à l'article 108 de la Constitution. La possibilité de conférer des compétences au Roi dans des matières pour lesquelles seul le législateur est compétent a été commentée par la section de législation du Conseil d'Etat.

Il ne saurait être contesté qu'il y a lieu d'agir rapidement et efficacement afin de remplir les conditions d'adhésion à l'Union économique et monétaire et d'élaborer dans ce but les lignes de force de la modernisation de la sécurité sociale. Il est impossible de réaliser cet objectif par la voie de la procédure législative ordinaire.

L'article 6 de la deuxième loi attaquée dispose explicitement que l'habilitation conférée expire le 31 août 1997 et que les arrêtés de pouvoirs spéciaux cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas ratifiés avant une date déterminée, dépendant du moment où les arrêtés de pouvoirs spéciaux ont été pris. L'article 51 de la première loi entreprise prévoit également expressément que l'habilitation contestée, qui a été conférée au Roi, vient à expiration le 30 avril 1997 et que les arrêtés de pouvoirs spéciaux eux-mêmes cessent d'avoir effet à la fin du sixième mois suivant leur entrée en vigueur, à moins qu'ils ne soient ratifiés par une loi avant ce jour et en tous cas au plus tard le 31 décembre 1997.

Tant le Gouvernement que la section de législation du Conseil d'Etat ont estimé que l'intervention du législateur aussi bien lors de l'attribution de la mission qu'ultérieurement lors de la ratification offrait des garanties suffisantes.

Les compétences conférées au Roi par les dispositions légales attaquées sont raisonnablement justifiées, vu leur objectif et leurs conséquences et compte tenu du fait qu'elles ont été conférées sur la base de l'article 105 de la Constitution et que les arrêtés d'habilitation doivent être ratifiés par le législateur à bref délai.

A.3.4. Il existe en outre une juste proportion entre les moyens mis en oeuvre et le but poursuivi.

Au cours des travaux préparatoires, les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ce but - la réalisation des conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, la modernisation de la sécurité sociale et la préservation des régimes légaux des pensions - ont été expressément mentionnés. Pour pouvoir atteindre avec succès l'objectif poursuivi, les compétences conférées au Roi devaient être définies largement. Or, elles sont strictement limitées à la réalisation des objectifs pour lesquels elles avaient été conférées et elles ont, dès lors, également été strictement limitées dans le temps. En outre, l'article 2 de la première loi attaquée formule un certain nombre de lignes de conduite d'ordre général auxquelles devra se conformer le Gouvernement en vue de moderniser la sécurité sociale.

En outre, en ce qui concerne la deuxième loi entreprise, l'accent a tout spécialement été mis sur les autres restrictions imposées au Roi. Une importante limitation de cette délégation au Roi réside dans le fait que les compétences ne Lui sont conférées que dans la mesure où les décisions adoptées ont un effet immédiat sur les budgets 1996 ou 1997. En outre, les mesures que peut prendre le Roi ne peuvent se rapporter qu'à des matières optionnelles bicamérales pareilles à celles visées à l'article 78 de la Constitution. L'habilitation du Roi ne peut dès lors pas se rapporter à des matières bicamérales. Ces matières doivent toujours être réglées par une loi. La référence faite à l'article 3, § 2, alinéa 2, de la première loi attaquée contient également une importante limitation de l'habilitation du Roi. Le Roi ne pourra en effet porter préjudice à cette loi. Enfin, il y a l'exigence d'une ratification à bref délai par le législateur.

Quant à la première loi attaquée, elle contient également certaines restrictions importantes de l'habilitation du Roi. Le Roi ne peut agir dans des matières optionnelles bicamérales qu'au sens de l'article 78 de la Constitution. En outre, les articles 3 et 4 imposent le respect de principes généraux décrits avec précision, en se référant à des dispositions légales existantes. Enfin, l'article 51 dispose expressément que l'habilitation du Roi, attaquée en l'espèce, vient à expiration le 30 avril 1997 et que les arrêtés de pouvoirs spéciaux eux-mêmes cessent d'avoir effet à la fin du sixième mois suivant leur entrée en vigueur, à moins qu'ils ne soient ratifiés par une loi avant ce jour et en tout cas avant le 31 décembre 1997.

Mémoire en réponse

A.4.1. L'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres n'est pas neuve. Une exception analogue a été invoquée dans l'affaire portant le numéro 882 du rôle. La Cour a justement rejeté cette exception (arrêt n° 34/96). Les parties requérantes peuvent se prévaloir des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution pour s'opposer à une délégation au pouvoir exécutif de compétences que la Constitution réserve au législateur fédéral. Leur situation individuelle est affectée dès lors que sont méconnues les garanties inscrites dans les articles 10, 11, 23, 105, 170, 172 et 173 de la Constitution. L'exception est d'autant moins fondée que si saisine ultérieure du Conseil d'Etat il y avait, celui-ci serait obligé de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

A.4.2. En soulignant qu'il est impossible de réaliser les objectifs des lois par la voie de la procédure législative ordinaire, le Conseil des ministres fait peu de cas des capacités et des compétences du législateur. Cette justification est d'autant moins admissible que (i) *de iure* le Roi initie Lui-même la procédure législative et que (ii) *de facto* le Conseil des ministres bénéficie d'une majorité parlementaire au sein des assemblées législatives. Qui plus est, le Conseil des ministres insiste sur le fait que les mesures que peut prendre le Roi peuvent se rapporter uniquement à des matières bicamérales. Il est donc vain de soutenir que la procédure parlementaire est longue, dès lors qu'il y a lieu d'appliquer une procédure moins longue. Au demeurant, la simple confirmation ou ratification ultérieure par le législateur ne redonne manifestement pas la pleine compétence au législateur.

Le Conseil des ministres souligne à plusieurs reprises que les compétences conférées au Roi doivent être définies largement. Ceci ne constitue pas une justification admissible et confirme le caractère fondé du moyen. Le moyen est ainsi confirmé (voy. arrêt n° 21/97).

- B -

En ce qui concerne la recevabilité

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 23, 30 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ainsi que de l'article 3, § 1er, 2° et 5°, et § 2, alinéa 1er, 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.

B.2. Ces dispositions habilitent le Roi, dans certaines limites d'ordre matériel et temporel, à modifier les régimes de sécurité sociale et divers régimes fiscaux. Les lois attaquées autorisent le Roi, sans autre précision, à abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives existantes. Les mesures qu'Il prendra doivent être confirmées par

une loi dans les délais fixés par les lois susdites, sans quoi elles « cessent de produire leurs effets » à certaines dates indiquées dans ces lois.

B.3. Pour justifier leur intérêt, les parties requérantes invoquent leur qualité de contribuables, d'indépendants ou de personnes remplissant les conditions pour exercer une activité professionnelle indépendante. De telles qualités ne suffisent pas, à elles seules, à démontrer qu'en elles-mêmes, des dispositions de pouvoirs spéciaux rédigées en des termes aussi généraux que celles qui sont en cause en l'espèce pourraient affecter directement et défavorablement les parties dans leur situation personnelle.

B.4. Les parties requérantes font toutefois grief aux dispositions attaquées de déléguer au Roi une compétence que la Constitution réserve au législateur.

Cette allégation est de nature à justifier leur intérêt au recours dans la mesure où une catégorie de personnes à laquelle elles appartiennent risque d'être privée d'une garantie consistant en ce que, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, nul ne peut être soumis à une mesure si elle n'a été décidée par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Il convient de vérifier si les dispositions attaquées concernent des matières que la Constitution réserve à la loi.

B.5. 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 permet au Roi d'« adapter, abroger, modifier ou remplacer les impôts, taxes, droits, rétributions, accises, amendes et autres recettes, et, en particulier, la base, le taux, les modalités de prélèvement et de perception et la procédure, à l'exclusion des procédures juridictionnelles » (article 3, § 1er, 2°, et § 2, alinéa 1er). Elle règle des matières dont certaines font partie de celles que la Constitution réserve au législateur. L'article 170, § 1er, de la Constitution dispose en effet

qu'« aucun impôt ne peut être établi que par une loi » et l'article 172 énonce que « nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi ».

En ce qu'il est dirigé contre les dispositions précitées de cette loi, le recours est recevable.

B.6. La loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ne concerne pas des matières qui seraient pareillement réservées à la loi. Sans doute l'article 23 de la Constitution, invoqué par les parties requérantes, dispose-t-il, d'une part, que « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice » et, d'autre part, que ces droits comprennent « le droit à la sécurité sociale ». Mais il ne saurait être déduit de ces dispositions que le législateur ne peut attribuer certains pouvoirs au Roi, étant donné qu'il définit lui-même les limites dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être exercés, comme il l'a fait à l'article 2 de la loi litigieuse.

En ce qu'il est dirigé contre la loi précitée, le recours est irrecevable.

En ce qui concerne le fond

B.7. Lorsque le législateur attribue au Roi la compétence fiscale que les articles 170 et 172 de la Constitution réservent à la loi, il introduit une différence de traitement, entre deux catégories de contribuables : ceux qui bénéficient de la garantie consistant en ce que nul ne peut être soumis à un impôt qui n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle. Cette différence de traitement n'est en principe pas justifiable.

B.8.1. En l'espèce, le législateur a prévu à l'article 6, § 2, de la loi attaquée que les mesures prises par le Roi seront examinées par le pouvoir législatif, dans un délai relativement court, en vue de leur confirmation. La même disposition prévoit en effet que ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant les dates qu'elle fixe, lesquelles sont comprises entre le 31 décembre 1996 et le 31 décembre 1997.

B.8.2. En outre, la nécessité invoquée en l'espèce de permettre à la Belgique de participer en temps utile à l'Union économique et monétaire européenne est de nature à justifier le recours aux pouvoirs spéciaux.

B.9. Il s'ensuit que la délégation accordée au Roi ne crée pas une différence de traitement inadmissible, sauf dans la mesure où elle permet que des arrêtés qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus à l'article 6, § 2, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés. En effet, de ce fait, une catégorie de personnes pourrait être affectée, fût-ce temporairement, par une mesure fiscale sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Dans cette mesure, la loi attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 3, § 1er, 2°, et § 2, alinéa 1er, 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, en ce qu'il habilite le Roi à prendre des mesures qui, à défaut de confirmation dans les délais, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur des dates ultimes auxquelles elles auraient dû être confirmées conformément à l'article 6, § 2, de la loi;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 février 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève