

Numéro du rôle : 4789
Arrêt n° 74/2010 du 23 juin 2010

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de la loi du 3 avril 2009 modifiant les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, introduit par la SCRL « Deminor International » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2009 et parvenue au greffe le 28 octobre 2009, un recours en annulation de la loi du 3 avril 2009 modifiant les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique (publiée au *Moniteur belge* du 28 avril 2009, troisième édition) a été introduit par la SCRL « Deminor International », dont le siège social est établi à 1160 Bruxelles, avenue Edmond Van Nieuwenhuysse 6, Arne Vandenknoop, demeurant à 2930 Brasschaat, De Wilgaard 3, Wim d'Hont, demeurant à 9700 Audenarde, Kortrijkstraat 18, Antoine De Mul, demeurant à 2100 Anvers, Turnhoutsebaan 305, Daniel Moreaux, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue du Mistral 81, Harry Dijstelbergen, demeurant à 2910 Essen, Schelpheuveelstraat 107, Dirk Thys, demeurant à 2060 Anvers, Oranjestraat 23A, Alois Magnus, demeurant à 1860 Meise, Bloemendreeflaan 2, Max Swenden, demeurant à 2840 Rumst, Kruislei 8, Patrick Hanssens, demeurant à 1930 Zaventem, Steenokkerzeelstraat 74, Peter Vervloet, demeurant à 2220 Heist-op-den-Berg, Louis Van Kerckhovenstraat 14, John Vos, demeurant à 3000 Louvain, Brusselsestraat 268, Albert Masui, demeurant à 2300 Turnhout, Steenweg op Tielen 18, Sonia Ameye, demeurant à 2140 Borgerhout, Morckhovenlei 35, Nathalie Horvelin, demeurant à 1380 Lasne, rue de Genleau 103, Eric Depré, demeurant à 8820 Torhout, Beckhofstraat 1, Danny De Jong, demeurant à 2300 Turnhout, Tichelarijstraat 68, Gérald Morel de Westgaver, Gauthier Morel de Westgaver et Vincianne Morel de Westgaver, demeurant à 9052 Zwijnaarde, Mijlgrachtstraat 4, Peter Noyens, demeurant à 2460 Kasterlee, Poederleesteenweg 47, Adriaan Noyens, demeurant à 2460 Kasterlee, Vorsel 26, Jacques Noyens, demeurant à 2470 Retie, Grensstraat 11, Stefaan Martens, demeurant à 9988 Sint-Laureins, Ketterijstraat 37, Paul G.M. Devos, demeurant à 3000 Louvain, Minderbroedersstraat 25, Raphaël Spegelaere, demeurant à 9031 Tronchiennes, De Kemmeterlaan 20, Patrick Mistiaen, demeurant à 9870 Zulte, Oude Weg 184, Roosje Boschmans, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Fazantenlaan 34, Piet Vandebussche, demeurant à 3001 Heverlee, Frans Cnopsaan 4, Johannes Van Coillie, demeurant à 1000 Bruxelles, rue Vandenbranden 42, Prosper Thuysbaert, demeurant à 1150 Bruxelles, clos d'Orléans 12, Gilles Thuysbaert, demeurant à 3000 Louvain, Oude Rondelaan 2, Koen Labens, demeurant à 8810 Lichtervelde, Zwevezelestraat 6, Cécile Vandeputte, faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles, boulevard Clovis 18, Ingrid Callens, demeurant à 2860 Sint-Katelijne-Waver, Kalkoenstraat 19, Antoon Stockman, demeurant à 8800 Roulers, Graaf de Thienneslaan 10, Patrick Defreyne, demeurant à 8560 Wevelgem, Dennestraat 12, Yve Van Eynde, demeurant à 3040 Huldenberg, Leuvensebaan 121, Pierre Van Der Cruyssen, demeurant à 9800 Deinze, Markt 19, Paul Kerkhof, demeurant à 9870 Zulte, Drogenboomstraat 58, Herman Van Houte, demeurant à 9220 Hamme, Driegoten 1a, Luc Jansens, demeurant à 2390 Oostmalle, Molendreef 3, Marcel Smet, demeurant à 1190 Bruxelles, avenue du Domaine 169, Daniël De Meyer, demeurant à 9800 Deinze, Ten Bosse 41, Ostan Battista, demeurant à 7080 La Bouverie, rue de la Colline 136, Henri Van Dommelen, demeurant à 2390 Westmalle, Brechtsesteenweg 30, Jozef Van Houdt, demeurant à 2370 Arendonk, Kerkstraat 206, Reynold Van Den Weghe, demeurant à 9870 Zulte, Oeselgemstraat 79, Michel Bikar, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue des Dames Blanches 139, Dirk Vandorpe, demeurant à 9810 Nazareth, Biezenstraat 9, Marcel Manderick, demeurant à 9790 Wortegem, Waregemseweg 157, Sofie Gheeraert, demeurant à 8800 Roulers, Meensesteenweg 714, Georges De Blaere, demeurant à 9810 Nazareth, Lijsterstraat 8, Hubertus Haass, demeurant à 1880 Kapelle-op-den-Bos, Fazantenlaan 34, Daniel De Smedt, demeurant à 2550 Olen, Doffen 68, Hector Vermeersch, demeurant à 2520 Ranst, Zwaluwenlaan 2, Filip Huyzentruyt, demeurant à 3360 Korbeek-Lo,

Bierbeekstraat 123, Noël Bouillart, demeurant à 2812 Muizen, Brugstraat 24, Leopold Van Steenberge, demeurant à 8510 Marke, Watervalstraat 2, Jan Vindevoghel, demeurant à 8570 Anzegem, Berglaan 7, Theo Raedschelders, demeurant à 3680 Maaseik, Pelsersstraat 15, Harry Huybrechts-Gontie, demeurant à 1800 Vilvorde, Toekomststraat 29, Hans Van Nieuwenhove, demeurant à 9620 Zottegem, Sint-Andriessteenweg 188, Geert Dedeystere, demeurant à 9770 Kruishoutem, Varkenskotstraat 1, Eric Geenen, demeurant à 2340 Beerse, Kapelstraat 1, Johan Dedeystere, demeurant à 9800 Deinze, Tolpoortstraat 56, Filip Van Wiele, demeurant à 9051 Sint-Denijs-Westrem, Afsneedorp 2, Filip Corthier, demeurant à 9220 Hamme, Weverstraat 29, Jacques Beghin, demeurant à 9830 Sint-Martens-Latem, De Knok 6, Yanick D'Hooghe, demeurant à 3080 Tervuren, Bleuckeveldlaan 47, Jacques Wybauw, demeurant à 2170 Merksem, Rietschoorvelden 62, Walter Claes, demeurant à 2950 Kapellen, Olmendreef 18, Henri Wuyts, demeurant à 2950 Kapellen, Dorpsstraat 33, Danny Smekens, demeurant à 9620 Zottegem, Wijnhuizenstraat 85, Frédéric Ropsy, demeurant à 1380 Lasne, rue de Genleau 103, Nicole Willems, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren 215, Marc Cloet, demeurant à 8000 Bruges, Zwijnstraat 2, Jaak Van Der Gucht, demeurant à 9420 Bambrugge, Dries 39, Robert Hanssens, demeurant à 1932 Woluwe-Saint-Etienne, Kleinenbergstraat 74, et Anne-Marie Versele, demeurant à 9700 Audenarde, Fietelstraat 54.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 19 mai 2010 :

- ont comparu :
- . Me P. de Bandt, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes ;
- . Me P. Peeters et Me X. Dieux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres ;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. La SCRL « Deminor International » et autres se prévalent de leur qualité d'actionnaires de la Banque nationale de Belgique. La SCRL « Deminor International » précise qu'elle agit en vue de la défense tant de ses propres intérêts que de ceux de ses clients qui sont également actionnaires de la Banque nationale de Belgique (BNB).

Pour justifier de l'intérêt requis à l'appui du recours, les parties requérantes font valoir que leurs droits d'actionnaires sont directement et défavorablement affectés par la loi du 3 avril 2009 modifiant les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique (ci-après : loi du 3 avril 2009).

A.1.2. Le Conseil des ministres objecte que les parties requérantes omettent de démontrer leur qualité d'actionnaires de la BNB et que leur recours est par conséquent irrecevable.

Selon le Conseil des ministres, la SCRL « Deminor International » omet également de démontrer que ses membres sont aussi effectivement actionnaires de la BNB. Le recours de la SCRL « Deminor International » serait dès lors une *actio popularis*.

A.1.3. En annexe de leur mémoire en réponse, les parties requérantes produisent des attestations faisant ressortir leur qualité d'actionnaires de la BNB.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres fait observer que différentes parties requérantes omettent toujours de prouver leur qualité d'actionnaires de la BNB.

Concernant la SCRL « Deminor International », le Conseil des ministres avance encore que la décision du conseil d'administration de celle-ci d'agir aux fins de protéger tant ses droits propres que ceux de ses clients qui sont actionnaires ne suffit pas à démontrer son intérêt. En outre, cette partie néglige de démontrer sa qualité d'actionnaire. Elle ne produit pas davantage de preuve indiquant qu'elle a été mandatée pour introduire le recours au nom de ses clients.

### *Quant au fond*

#### *Premier moyen*

A.2. Dans le premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation du principe d'égalité contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 4 de la directive européenne 2007/36/CE du 11 juillet 2007, avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, et avec le principe de la non-rétroactivité des lois.

#### *Première branche*

A.3.1.1. Dans la première branche du moyen, la SCRL « Deminor International » et autres soutiennent que la loi attaquée du 3 avril 2009 viole les dispositions et principes précités en ce qu'elle procure à l'Etat belge un avantage exorbitant. La différence de traitement entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire public et les autres actionnaires de la BNB ne repose pas sur un critère objectif, pertinent et proportionné.

Tant l'article 4 de la directive 2007/36/CE du 11 juillet 2007 que l'article 30 du Code des sociétés énoncent le principe de l'égalité entre les actionnaires. La loi attaquée modifie les règles de répartition des bénéfices et de constitution des réserves de telle manière que l'Etat belge reçoit davantage en raison de son privilège d'émission qu'en raison de sa qualité d'actionnaire.

Les parties requérantes déclarent que le motif invoqué dans les travaux préparatoires de la loi attaquée, disant qu'il s'agit ici de la relation « entre la Banque nationale et l'Etat souverain qui a, dans l'exercice de ses prérogatives, concédé à la Banque nationale, en tant que banque centrale du pays, le privilège d'émission des billets de banque », est sans aucun fondement. On ne trouve nulle trace d'une raison objective expliquant l'augmentation de la rémunération de l'Etat au titre de contrepartie du privilège d'émission, qui n'existe plus.

Les travaux préparatoires soulignent l'augmentation du nombre de billets de banque en circulation, mais il n'existe pas de corrélation entre cette augmentation et le bénéfice net de la Banque, ou du moins d'autres paramètres ont aussi joué un rôle. Il a également été fait référence à la garantie de l'Etat, mais on n'aperçoit pas clairement comment cette garantie constituerait une source de revenus supplémentaires pour la BNB. L'impression qui se dégage est qu'en adoptant la loi attaquée, l'Etat poursuivait un autre objectif et souhaitait en réalité obtenir une plus grande mainmise sur les bénéfices nets de la Banque.

A.3.1.2. Selon le Conseil des ministres, la thèse selon laquelle il existerait une différence de traitement injustifiée entre l'Etat en tant qu'actionnaire et les autres actionnaires est fondamentalement inexacte : le nouveau système ne concerne pas la BNB et ses actionnaires, mais la relation entre l'Etat belge et la BNB en tant que banque centrale, membre du Système européen des banques centrales (ci-après : SEBC). Parce que la BNB a reçu le droit d'émission, l'Etat belge a le droit de recevoir un surplus. Cette rémunération était déjà attribuée à l'époque où l'Etat n'était pas encore actionnaire. Les catégories de personnes à propos desquelles les parties requérantes dénoncent une différence de traitement ne sont donc pas comparables.

Il n'y a aucune différence de traitement entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire et les autres actionnaires. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont donc pas violés. Il s'ensuit que la référence au principe de l'égalité entre les actionnaires, inscrit à l'article 4 de la directive 2007/36/CE, n'est pas pertinente.

Le Conseil des ministres conteste que la BNB aurait perdu son droit d'émission en raison de son intégration dans le SEBC. Le Conseil des ministres fait observer que la Cour constitutionnelle a confirmé dans son arrêt du 10 décembre 2003 (n° 160/2003, considérant B.8.7.1) que « contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition attaquée ne restaure donc pas le droit d'émission de la BNB avec effet rétroactif. Elle confirme seulement l'existence de ce droit d'émission au sein du SEBC ».

A.3.1.3. Dans leur mémoire en réponse, la SCRL « Deminor International » et autres font valoir que la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la loi attaquée ne porte pas sur la relation entre la Banque et l'Etat en tant qu'actionnaire mais sur la relation entre la Banque et l'Etat en tant qu'Etat souverain est trompeuse. Les parties requérantes citent des extraits des travaux préparatoires de la loi du 28 juillet 1948, lorsque l'Etat belge est devenu actionnaire de la BNB (*Doc. parl.*, Chambre, 1947-1948, n° 282, pp. 1-3), et en déduisent que les qualités d'actionnaire et d'Etat souverain sont indissociablement liées. Dans le budget des voies et moyens, il est seulement question d'un « revenu financier annuel provenant de la Banque nationale de Belgique », sans qu'aucune distinction ne soit établie entre les dividendes et les autres revenus.

A.3.1.4. Le Conseil des ministres réplique que, depuis la création de la Banque jusqu'en 1948, la seule qualité de l'Etat à l'égard de la BNB était celle d'Etat souverain ayant conféré le privilège d'émission, pour lequel il a droit au surplus de « *seigneurage* ». Depuis son entrée dans le capital de la BNB en 1948, l'Etat est également actionnaire et il y a lieu d'établir une distinction entre les deux qualités.

Le fait que, depuis 2006, les recettes non fiscales de la BNB sont groupées, pour des raisons de technique budgétaire, sous un seul article budgétaire du budget des voies et moyens ne permet pas de déduire qu'il existerait un lien indissociable entre les deux qualités de l'Etat. Quoi qu'il en soit, le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes ne sont pas comparables, dès lors que l'Etat, contrairement aux actionnaires, a conféré le privilège d'émission à la BNB.

A.3.2.1. Selon les parties requérantes, les anciennes règles permettaient aussi de distribuer un dividende plus élevé, ensuite de quoi davantage de moyens seraient revenus à l'Etat. Etant donné que le législateur aurait pu atteindre son objectif d'une autre manière, moins préjudiciable et tout aussi efficace, il s'avère que la nouvelle réglementation n'est pas nécessaire.

En tout état de cause, il n'existe pas de lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. La loi attaquée entraîne un bouleversement complet des règles de répartition et de constitution des réserves et conduit *de facto* à une expropriation des actionnaires, qui ne peuvent faire valoir des droits que sur une partie très restreinte des actifs et des bénéfices. Il s'agit d'une nationalisation de fait des bénéfices et d'une « mutualisation » des risques, au profit de l'Etat et au détriment des actionnaires ordinaires.

A.3.2.2. Le Conseil des ministres dément que la nouvelle loi entraînerait « un bouleversement complet des règles de répartition et de constitution des réserves » et impliquerait une expropriation. La règle dite « des 3 % », selon laquelle la BNB pouvait retenir trois pour cent des produits financiers nets revenant à l'Etat pour ses frais de fonctionnement et pour la rémunération de ses actionnaires et la constitution de réserves, a toujours eu pour objectif de garantir que l'Etat perçoive les revenus du monopole d'émission, après déduction des 3 % en proportion des coûts de la BNB. La suppression de cette « règle des 3 % » et la nouvelle répartition ne portent pas atteinte au principe même de la répartition des revenus de la BNB entre, d'une part, l'Etat et, d'autre part, les actionnaires. La nouvelle loi adapte seulement les modalités d'application de ce principe, compte tenu de l'évolution des revenus de la BNB.

A l'aide de graphiques, le Conseil des ministres soutient qu'une très grande partie des revenus de la BNB ont été attribués à l'Etat de 1966 à 2002, la Banque ne conservant qu'une petite partie des revenus pour ses réserves et pour rémunérer le capital. Depuis 2002, la part de l'Etat dans les revenus a diminué et celle de la Banque a augmenté. La nouvelle répartition des revenus est proportionnée à l'objectif de garantir que le surplus de « *seigneurage* », à savoir la rémunération du privilège d'émission conféré par l'Etat à la BNB, revienne à l'Etat en tant que représentant de la communauté des citoyens.

Le Conseil des ministres considère que, par rapport à l'ancienne loi, la loi attaquée présente une unité d'intention et une continuité manifestes en ce qui concerne la distinction entre la rémunération du droit d'émission et la rémunération de l'apport de capital. Il n'est donc pas question d'une rupture radicale.

Il ressort des chiffres que la nouvelle loi n'a pas pour effet de réduire le dividende des actionnaires au profit de l'Etat, bien au contraire.

Le mécanisme de répartition des revenus est aligné sur celui des autres banques centrales, comme celles du Luxembourg et d'Allemagne. Ceci atteste aussi, selon le Conseil des ministres, la légitimité du nouveau régime ainsi que son adéquation et sa proportionnalité à l'objectif poursuivi. Le principe selon lequel le surplus des revenus de la BNB revient à l'Etat au titre de rémunération du privilège d'émission conféré à la banque centrale est appliqué également à d'autres banques centrales qui ont aussi des actionnaires privés, comme la banque centrale d'Italie, ainsi qu'à des banques centrales (par exemple en Suisse et en Grèce) qui, comme la BNB, sont cotées en bourse.

En ce qui concerne l'observation des parties requérantes selon laquelle l'objectif aurait aussi pu être atteint en distribuant un dividende plus élevé à tous les actionnaires, le Conseil des ministres répond que le législateur a voulu éviter qu'une part disproportionnellement élevée du « *seigneurage* » revienne à la BNB et à ses actionnaires et que cet objectif ne peut évidemment pas être atteint en distribuant un dividende plus élevé à tous les actionnaires.

A.3.2.3. La SCRL « Deminor International » et autres rétorquent que les objectifs que le Conseil des ministres prête à la loi attaquée se résument à une seule et même raison, à savoir sauvegarder les intérêts financiers de l'Etat au détriment des actionnaires. Même si la loi tendait à garantir une rémunération correcte du droit d'émission, un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi ferait encore défaut.

Selon les parties requérantes, ni l'augmentation du nombre de billets de banque en circulation ni l'octroi de la garantie de l'Etat à la BNB ne sauraient justifier la modification fondamentale de la répartition des bénéfices. L'évolution de la quantité de billets en circulation peut également être négative, comme en 2007. L'image de la situation telle qu'elle est présentée par le Conseil des ministres, n'est pas nuancée et est incomplète. Ainsi, on ne tient pas compte des implications des plus-values sur l'or et on tente de minimiser l'effet d'autres paramètres, tels que le risque de taux d'intérêt, sur les revenus de l'Etat. La « règle des 3 % » avait pour conséquence que la volatilité des résultats de la Banque était supportée dans une mesure importante par l'Etat. La suppression de cette règle déplace en revanche les risques vers la base de rémunération des actionnaires.

De même, l'octroi de la garantie de l'Etat ne peut pas justifier la nouvelle réglementation. Le coût de cette garantie peut être chiffré. En outre, l'octroi de crédits d'urgence génère également des revenus. Par ailleurs, la garantie de l'Etat ne s'applique qu'à des situations d'urgence, de sorte qu'elle ne peut pas être avancée comme une justification du bouleversement durable et complet du régime existant.

Les parties requérantes rappellent qu'il s'agit effectivement d'un bouleversement complet du système : on passe d'un système dans lequel la rémunération du privilège d'émission (qui, de l'avis des parties requérantes, n'existe plus à l'heure actuelle) constitue un coût déterminé pour la Banque à un système dans lequel tous les revenus – après déduction des frais de la Banque – reviennent à l'Etat. Il n'y a donc pas une « unité d'intention et une continuité manifestes », comme le soutient le Conseil des ministres, mais une véritable rupture avec le passé. Non seulement le droit au dividende des actionnaires est limité à un maximum fixé par la loi, mais en outre ceux-ci perdent leur droit au solde des bénéfices. L'avantage que l'Etat retire du nouveau système est totalement disproportionné à l'incidence de ce système pour les actionnaires.

A.3.2.4. Le Conseil des ministres réplique qu'au cours des dernières années, les produits financiers nets, à concurrence des premiers 3 % de la moyenne annuelle des actifs financiers nets, ont excédé de manière systématique et substantielle les coûts de la BNB.

La principale raison de ce phénomène est l'évolution de la circulation des billets de banque depuis 2002, telle qu'elle est inscrite au passif du bilan de la BNB. Le passif qui traduit le montant de ces billets est passé de 12,95 milliards d'euros à 24,88 milliards d'euros dans la période de 1999 à 2008 et a donc pratiquement doublé. Les parties requérantes confondent la quantité de billets effectivement mis en circulation avec la part de la BNB dans l'émission totale de billets en euros au sein du SEBC, qui constitue la base du passif.

Il est logique de faire abstraction des plus-values sur l'or, puisque celles-ci ne sont pas comptabilisées dans les montants qui revenaient à l'Etat en vertu de l'ancien article 29 de la loi du 22 février 1998 et qu'elles font l'objet de l'article 30 de cette loi, qui n'a pas été modifié par la loi du 3 avril 2009 actuellement attaquée.

La suppression de la « règle des 3 % » n'a pas déplacé la volatilité et le risque pesant sur l'Etat vers les actionnaires de la BNB mais a précisément réduit ce risque. La BNB peut désormais mettre en réserve la part qui, antérieurement, était attribuée à l'Etat avant la détermination des bénéfices à distribuer, tandis que l'Etat ne reçoit maintenant son solde qu'en dernière instance.

Le Conseil des ministres déclare que les parties requérantes ne répondent rien face au constat que la garantie de l'Etat visée à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998 a une incidence significative sur les risques que la BNB doit couvrir. Sans cette garantie de l'Etat, la Banque aurait besoin de réserves financières considérablement plus importantes. Les parties requérantes affirment seulement que ce coût peut être chiffré, mais elles ne donnent aucun exemple chiffré concret.

A.3.3.1. Les parties requérantes font encore valoir que la modification unilatérale des règles de répartition, qui étaient appliquées depuis plus de cinquante ans, va à l'encontre du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime.

A.3.3.2. Le Conseil des ministres répond que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct au regard du principe de la sécurité juridique et que, selon la Cour, une succession de législations n'est pas en soi contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres considère qu'il est davantage question de continuité dans la répartition des revenus de la BNB et qu'il n'est pas porté préjudice aux « attentes légitimes » des parties requérantes.

A.3.3.3. Dans leur mémoire en réponse, la SCRL « Deminor International » et autres font valoir que la Cour est certes incompétente pour effectuer un contrôle direct de la conformité des lois au regard de principes généraux de droit, mais que la Cour tient effectivement compte de ces principes lors du contrôle au regard de dispositions qui constituent des normes de contrôle direct. Dès lors que la loi attaquée porte préjudice aux attentes légitimes des actionnaires de la BNB, sans qu'une justification raisonnable existe à cet égard, le principe de la sécurité juridique, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, est violé.

A.3.3.4. Le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes négligent d'indiquer les catégories comparables de personnes qu'elles distinguent, qui, en application du principe de la sécurité juridique, seraient traitées inégalement.

Quoi qu'il en soit, il s'agit, selon le conseil des ministres, davantage d'une continuité dans la répartition des revenus de la BNB et il n'est pas porté atteinte aux prétendues « attentes légitimes » des parties requérantes.

#### *Deuxième branche*

A.4.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, la SCRL « Deminor International » et autres dénoncent l'atteinte portée au droit de vote des actionnaires, en ce qu'ils n'ont pas été associés à la modification des statuts concernant la date de l'assemblée générale des actionnaires.

L'article 4 de la loi du 3 avril 2009 permet au Conseil de régence de la BNB de changer, dans l'article 61, 1<sup>o</sup>, des statuts de la BNB, la date de l'assemblée générale ordinaire de « mars » en « mai ». Les travaux préparatoires de cet article expliquent pourquoi il serait nécessaire de reporter la date de l'assemblée générale des actionnaires de la BNB du mois de mars au mois de mai mais ne disent pas pourquoi ce changement doit s'effectuer par une modification unilatérale des statuts par le législateur, qui habilite le Conseil de régence à cet effet.

La SCRL « Deminor International » et autres considèrent qu'il s'agit d'une atteinte au droit de vote des actionnaires, sans aucune justification. Il était parfaitement possible de mettre une telle modification des statuts à l'ordre du jour avant l'assemblée générale qui s'est tenue le 30 mars 2009. Ainsi, la loi attaquée instaure une différence de traitement injustifiée entre les actionnaires de la BNB et les actionnaires de toute autre société cotée en bourse.

A.4.2. Le Conseil des ministres fait observer que la seconde branche du premier moyen est indépendante des autres branches. Elle ne vise que l'article 4 de la loi du 3 avril 2009.

Selon le Conseil des ministres, on n'aperçoit pas en quoi le seul fait que le législateur a habilité le Conseil de régence à prévoir que l'assemblée générale ordinaire de la Banque puisse dorénavant se tenir au cours du mois de mai et non plus au mois de mars serait de nature à « influencer directement et défavorablement » la situation des parties requérantes. Les règles relatives au droit de vote des actionnaires ne font pas partie des normes au regard desquelles la Cour peut exercer son contrôle.

Le Conseil des ministres fait également valoir que la situation des actionnaires de la BNB et celle des actionnaires de toute autre société cotée en bourse ne sont pas comparables. La BNB a un statut particulier et est dotée d'organes et de règles de fonctionnement spécifiques. Alors que les organes d'une société anonyme ordinaire sont un conseil d'administration, une assemblée générale et éventuellement un délégué à la gestion journalière ou un comité de direction, les organes de la BNB sont le gouverneur, le Comité de direction, le Conseil de régence et le Collège des censeurs. L'assemblée générale n'est pas un organe de la BNB et ne dispose que de compétences limitées. Il revient au Conseil de régence de modifier les statuts, moyennant l'approbation du Roi.

En ordre plus subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le statut spécifique de la BNB, qui est la seule société membre de l'Eurosystème en Belgique, constitue un critère objectif de distinction, justifiant de permettre une modification limitée des statuts pour mieux aligner la publication des résultats de la BNB sur ceux de la Banque centrale européenne (ci-après : BCE). Il est tant de l'intérêt de la Belgique que de l'intérêt général que les comptes annuels de la BNB ne soient pas publiés avant ceux de la BCE, de sorte que l'on ne puisse en déduire des éléments des comptes annuels de la BCE non encore rendus publics. Le ministre compétent a expliqué ce motif au parlement et, dans son avis sur le projet de la présente loi, la BCE a trouvé cette modification utile.

Le Conseil des ministres estime par conséquent que la seconde branche du premier moyen est irrecevable ou du moins non fondée.

A.4.3. La SCRL « Deminor International » et autres répondent qu'elles sont préjudiciées par la loi attaquée, étant donné que celle-ci les a privées de leur droit de vote dans une matière qui relève normalement de leur compétence.



Cette branche du moyen dénonce la différence de traitement entre les actionnaires de la BNB et les actionnaires de toute autre société cotée en bourse. Cette différence ne peut être justifiée, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution est méconnu. La Cour est compétente pour connaître de ce moyen.

Les parties requérantes ne contestent pas que la BNB ait un statut particulier qui est réglé par la loi du 22 février 1998 et par ses statuts, mais elles estiment que ce statut particulier ne peut être avancé comme argument pour justifier toutes les adaptations des autres éléments, qui relèvent en principe du droit commun. L'article 36 de la loi du 22 février 1998 constitue l'expression de la compétence essentielle qui appartient, dans toute société de capitaux, à l'assemblée générale des actionnaires, à savoir la compétence de modifier les statuts. En ce qui concerne la modification statutaire, les actionnaires de la BNB sont effectivement comparables aux actionnaires de toute autre société cotée en bourse.

Selon les parties requérantes, les travaux préparatoires contiennent une justification de la modification de la date de l'assemblée générale mais n'expliquent pas pourquoi l'assemblée générale n'a pas pu voter elle-même cette adaptation, ce qui aurait pu se faire lors de l'assemblée générale du 30 mars 2009.

A.4.4. Le Conseil des ministres répond que les parties requérantes ne contestent pas qu'elles n'ont pas d'intérêt à critiquer l'habilitation extrêmement limitée qui a été accordée au Conseil de régence en l'espèce. On n'aperçoit pas en quoi la tenue de l'assemblée générale ordinaire en mai au lieu de mars influencerait « directement et de manière préjudiciable » les parties requérantes.

Le Conseil des ministres rappelle que la modification de la date de l'assemblée générale est liée au fonctionnement du SEBC. L'article 4 attaqué complète l'article 36 de la loi du 22 février 1998 plutôt qu'il n'y déroge. Toutes les missions d'intérêt général de la BNB figurent dans cette loi ou dans les statuts. Pour éviter que des éléments du résultat de la BCE soient rendus publics par l'intermédiaire des comptes annuels de la BNB, l'assemblée annuelle de la BNB devait être déplacée en mai.

Le Conseil des ministres réplique également que la modification proposée ne pouvait pas être décidée lors de l'assemblée générale du 30 mars 2009, étant donné que les statuts ne peuvent être modifiés que par une assemblée générale extraordinaire.

### *Troisième branche*

A.5.1. La SCRL « Deminor International » et autres soutiennent que la loi attaquée, qui n'a été publiée au *Moniteur belge* qu'en avril 2009, est entrée en vigueur le 1er janvier 2009 en vertu de son article 5, et qu'elle est par conséquent contraire au principe de la non-rétroactivité des lois, étant donné que rien ne fait apparaître la nécessité d'introduire les nouvelles règles avec effet rétroactif.

La rétroactivité est d'autant moins justifiée que l'augmentation du nombre de billets en circulation, qui est invoquée pour justifier l'intervention législative, est connue depuis plusieurs années.

A.5.2. Le Conseil des ministres fait valoir en premier lieu que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard des principes généraux du droit.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient qu'il n'y a pas de violation du principe de la non-rétroactivité. La loi du 3 avril 2009 n'a aucune influence sur les bénéfices réalisés par la BNB en 2008 ou antérieurement. Les revenus de la BNB générés entre le 1er janvier 2009, date à laquelle la loi est entrée en vigueur, et le 28 avril 2009, date à laquelle la loi a été promulguée, pourront faire l'objet d'une mise en réserve ou d'une distribution de dividendes au plus tôt après l'approbation des comptes annuels par le Conseil de régence en mars 2010. La loi n'a donc pas d'effet rétroactif.

La date d'entrée en vigueur vise seulement à garantir que la distribution des bénéfices de 2010 se déroulera conformément à la nouvelle loi, ce qui favorise la sécurité juridique. Ainsi, la modification des règles relatives à la répartition des bénéfices s'applique à l'ensemble des revenus, en ce compris ceux qui ont été réalisés avant la modification.

En ordre infiniment subsidiaire – à supposer que la Cour considère que la nouvelle loi est rétroactive –, le Conseil des ministres avance que l'effet rétroactif est justifié en l'espèce par la nécessité d'adapter les règles relatives à la répartition des bénéfices à l'évolution des revenus et à garantir que le surplus de « seigneurage » continue à revenir à l'Etat. Selon le Conseil des ministres, la Cour a déjà estimé dans son arrêt n° 128/2000 du 6 décembre 2000 que des objectifs impérieux de nature budgétaire pouvaient justifier la rétroactivité d'une loi budgétaire.

A.5.3. En ce qui concerne la compétence de la Cour, les parties requérantes font valoir dans leur mémoire en réponse que – comme il a déjà été dit à propos du principe de la sécurité juridique –, la Cour peut tenir compte du principe de la non-rétroactivité qui est invoqué en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le fait, allégué par le Conseil des ministres, que la distribution des bénéfices de 2009 n'aura lieu qu'en 2010 n'est pas pertinent, estiment la SCRL « Deminor International » et autres. Il est clairement question de rétroactivité et d'atteinte à la sécurité juridique puisque les nouvelles règles sont applicables à tous les revenus de la BNB depuis le 1er janvier 2009. Cette rétroactivité ne peut pas être admise sans justification.

Les nouvelles règles s'appliquent aux bénéfices d'une année pour laquelle les actionnaires pouvaient raisonnablement s'attendre à ce que ces bénéfices soient répartis sur la base de la réglementation existante. On ne trouve aucune explication à ce sujet dans les travaux préparatoires de la loi attaquée. Ainsi, la loi attaquée viole manifestement les principes de bonne législation sur ce point.

A.5.4. Le Conseil des ministres rappelle que la Cour n'est pas compétente pour opérer un contrôle direct au regard de principes généraux. En tout cas, les parties requérantes n'indiquent pas les catégories comparables de personnes qui, en application du principe de la non-rétroactivité, seraient traitées inégalement.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres rappelle qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de rétroactivité et que l'article 5 de la loi du 3 avril 2009 vise seulement à garantir que la distribution des bénéfices en 2010 s'effectuera sur la base du nouvel article 32 de la loi du 22 février 1998. C'eut été aussi le cas simplement en application des principes généraux de droit transitoire. En précisant l'entrée en vigueur, le législateur entendait dès lors seulement garantir la sécurité juridique.

### *Deuxième moyen*

A.6.1. La SCRL « Deminor International » et autres invoquent également la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, le nouveau système entraîne une réforme complète des règles de répartition et de mise en réserve des bénéfices de la BNB, ce qui conduit *de facto* à une expropriation. Les droits des actionnaires sont restreints à une petite partie des actifs et des bénéfices de la Banque.

Les mesures contestées ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi, ni proportionnées à ce dernier. Il y a une atteinte manifestement déraisonnable à un droit fondamental des actionnaires privés de la BNB.

Une ingérence dans le droit de propriété n'est autorisée que si elle repose sur un fondement légal, est dictée par l'intérêt général et répond à la condition de proportionnalité entre l'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu.

La loi du 3 avril 2009 affecte tant le droit fondamental des actionnaires à une part proportionnelle et égale dans le capital social de la Banque, en ce compris les réserves, que leur droit à une part proportionnelle et égale dans les bénéfices.

L'objectif du législateur de sauvegarder les intérêts financiers de l'Etat au détriment des autres actionnaires ne répond pas à un intérêt public légitime.

Les parties requérantes estiment en toute hypothèse qu'il a déjà été démontré, à propos du premier moyen, que la réglementation n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis. L'atteinte portée au droit de propriété des actionnaires n'était pas nécessaire pour garantir que davantage de moyens financiers reviennent à l'Etat. L'ancienne réglementation permettait parfaitement d'obtenir ce résultat, mais dans le respect des droits de tous les actionnaires de la Banque.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, la loi n'a ni pour objet ni pour conséquence de porter atteinte à une propriété quelle qu'elle soit, au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ou au sens de l'article 16 de la Constitution. Les seuls « biens » sur lesquels les parties requérantes pourraient éventuellement faire valoir un droit de propriété sont les actions de la BNB qu'elles affirment posséder. La loi du 3 avril 2009 n'a cependant pas pour objet les actions de la BNB. Chaque actionnaire reste propriétaire de ses actions et conserve la possibilité d'en disposer comme bon lui semble.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, une créance ne relève de la protection du Premier protocole additionnel précité que si elle est « suffisamment déterminée ». Les actionnaires d'une société anonyme ne sont pas propriétaires du patrimoine de cette société. Le droit de participer à une éventuelle distribution de réserves ou de dividendes ne constitue, de l'avis du Conseil des ministres, qu'un « droit social » et non une créance. En outre, ce droit est conditionnel et aléatoire. Il suppose non seulement l'existence de réserves ou de bénéfices, mais également une décision de distribuer les réserves.

Le Conseil des ministres déclare aussi que l'article 4 des statuts de la BNB, cité par les parties requérantes, ne confère aux actionnaires aucun droit de propriété sur le patrimoine de la Banque mais confirme seulement le principe selon lequel tous les actionnaires ont des droits égaux puisqu'il n'y a pas de catégories d'actionnaires.

En ordre subsidiaire - pour autant que les droits visés par les parties requérantes soient considérés comme une « propriété » -, le Conseil des ministres soutient que la loi attaquée porte sur la part de l'Etat dans les revenus qui résultent des privilèges de la BNB en tant que banque centrale et que cette loi ne modifie aucunement le système des réserves précédemment constituées ni ne porte atteinte au « droit social » des actionnaires à une participation aux bénéfices.

A.6.3. La SCRL « Deminor International » et autres répondent qu'il s'agit bien en l'espèce de droits qui relèvent de la protection de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et non de créances. Ces droits sont consacrés légalement et statutairement, tel notamment le droit des actionnaires sur le fonds de réserve à l'expiration du droit d'émission, prévu à l'article 31 de la loi du 22 février 1998. Ce droit est restreint en ce que le solde bénéficiaire n'est plus destiné aux réserves, mais à l'Etat.

Une action ou part implique un certain nombre de droits pour le titulaire de celle-ci : des droits de vote, des droits financiers et également des droits patrimoniaux. Celui qui est privé de tous ces droits, excepté la possession de son action, est effectivement « exproprié ».

Mais même s'il s'agissait purement de créances ou de droits dits « sociaux », cela ne signifie pas pour autant que les actionnaires ne pourraient pas bénéficier de la protection offerte par l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La notion de propriété utilisée dans cet article fait l'objet d'une interprétation autonome et assez large. Même l'« attente légitime » en relève. Et il est clair que les attentes des actionnaires étaient légitimes puisqu'elles étaient fondées sur des règles qui étaient d'application depuis des années.

Les parties requérantes maintiennent que la loi attaquée ne poursuit pas un objectif légitime et qu'en tout état de cause, la réglementation ne résiste pas au contrôle de proportionnalité.

A.6.4. Le Conseil des ministres réplique que la loi attaquée ne vise aucunement les actions et que l'on ne peut dès lors apercevoir en quoi cette loi violerait le droit de propriété des actionnaires de la BNB.

Le Conseil des ministres rappelle que le « droit social » de participer à une éventuelle distribution de réserves ou d'un dividende n'est que conditionnelle et ne bénéficie pas de la protection de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit des actionnaires sur le

fonds de réserve à l'expiration du droit d'émission de la BNB est purement aléatoire et ne bénéficie pas davantage de la protection de la disposition conventionnelle précitée.

La décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 12 octobre 1982, citée par les parties requérantes, ne porte pas atteinte à la thèse du Conseil des ministres. Cette décision confirme simplement que « les actions de la ' NK ' que détenaient les requérants étaient des ' biens ' ». Dans la présente affaire, les parties requérantes dénoncent la violation de droits futurs et aléatoires auxquels cette décision ne s'applique pas.

### *Troisième moyen*

A.7.1. Enfin, la SCRL « Deminor International » et autres font valoir que le régime de la loi du 3 avril 2009 contient une restriction à la libre circulation des capitaux garantie par l'article 56 du Traité CE, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 56 du Traité CE interdit les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers. Le régime de la loi du 3 avril 2009 a pour conséquence que les droits patrimoniaux des actionnaires de la BNB sont modifiés et restreints de manière radicale par rapport à la situation antérieure. Le législateur a modifié les règles en sa faveur. Les parties requérantes font référence, par analogie, à la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de « *golden shares* ».

La libre circulation des capitaux ne peut être limitée que pour les raisons mentionnées à l'article 58 du Traité CE ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général. La réglementation doit être applicable à toutes les personnes ou entreprises qui exercent une activité sur le territoire de l'Etat membre d'accueil. La réglementation doit également être appropriée à l'objectif poursuivi et ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Les parties requérantes estiment que la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat belge au détriment des actionnaires ne constitue pas un intérêt public légitime. Il ne semble pas possible de justifier les entraves à la libre circulation par des motifs liés à la sécurité publique ou à l'ordre public, tels que visés à l'article 58 du Traité CE. De même, l'indépendance de la Banque ne peut être avancée pour justifier un régime qui tend seulement à attribuer davantage de moyens financiers à l'Etat.

Même si les raisons précitées pouvaient servir de justification, la réglementation concernée va au-delà de ce qui est nécessaire, selon les parties requérantes. Ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, l'objectif peut en effet être atteint à l'aide de mesures moins contraignantes.

A.7.2. Le Conseil des ministres répond que la Cour n'est pas compétente pour connaître d'un moyen qui est uniquement fondé sur une violation alléguée du droit communautaire.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la loi du 3 avril 2009 adapte seulement les modalités de répartition des revenus de la BNB d'une manière qui rend cette répartition plus transparente.

La jurisprudence invoquée par les parties requérantes, qui concerne les « *golden shares* », n'est absolument pas pertinente, selon le Conseil des ministres. Elle vise des cas dans lesquels les autorités publiques se réservent des droits de veto ou des droits d'approbation pouvant être exercés au cas par cas et de manière discrétionnaire. La loi du 3 avril 2009 n'accorde aucun droit discrétionnaire qui limiterait l'acquisition d'actions par des actionnaires privés ou leur participation.

En ordre infiniment subsidiaire, pour autant que la Cour s'estimerait compétente pour connaître du troisième moyen et qu'il serait question d'une restriction à la libre circulation des capitaux, le Conseil des ministres estime que cette restriction est en toute hypothèse justifiée. La réglementation s'applique à tous les actionnaires, indépendamment de leur nationalité, et n'est donc pas discriminatoire. Il s'agit de garantir que la collectivité recevra les revenus qui lui appartiennent, ce qui constitue incontestablement un objectif d'intérêt général impérieux. La loi remplit donc les motifs impérieux d'intérêt général et les conditions de proportionnalité ont été respectées, comme il a été exposé plus haut.

A.7.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que la Cour est bien compétente pour connaître de ce moyen, qui ne repose pas seulement sur la violation de l'article 56 du Traité CE (actuel article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) mais sur la violation de cet article combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La SCRL « Deminor international » et autres contestent la thèse du Conseil des ministres selon laquelle la loi attaquée adapte seulement les modalités de répartition des revenus de la BNB. La loi a une étendue et une portée bien plus larges. Les droits patrimoniaux des actionnaires sont fortement modifiés.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de « *golden shares* » est pertinente. Dans ces affaires, la Cour de Justice s'est prononcée sur la compatibilité de réglementations nationales en vertu desquelles les autorités publiques sont intervenues dans le fonctionnement de sociétés privées, sous couvert de motifs d'intérêt général. En l'espèce, le législateur intervient, sous le prétexte de l'intérêt général, pour modifier, en faveur des autorités et au détriment des actionnaires privés, les règles de répartition des bénéfices de la BNB.

Le motif avancé par le Conseil des ministres, visant à « garantir que la collectivité reçoive les revenus qui lui appartiennent », ne peut être admis comme une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier l'intervention.

Même si ce motif était qualifié de raison impérieuse d'intérêt général, la loi attaquée ne satisferait pas aux conditions de nécessité et de proportionnalité. En effet, il existait des mesures moins contraignantes pour atteindre l'objectif.

A.7.4. Le Conseil des ministres rappelle que la Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen, qui repose totalement sur une prétendue violation de l'article 56 du Traité CE. A supposer que cet article doive être combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes ne désignent pas les catégories comparables de personnes qui seraient traitées inégalement sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

- B -

### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.1.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.1.2. Les parties requérantes font valoir qu'en tant qu'actionnaires, elles sont affectées directement et défavorablement par la loi du 3 avril 2009 modifiant les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique (ci-après : loi du 3 avril 2009). La SCRL « Deminor International » défend tant ses propres intérêts que ceux de ses clients qui sont également actionnaires de la Banque nationale de Belgique (ci-après : BNB).

B.1.3. Le Conseil des ministres soutient que le recours n'est pas recevable, faute de preuve que les parties requérantes sont actionnaires de la BNB. La SCRL « Deminor International » resterait également en défaut de démontrer que ceux dont elle défend les intérêts sont actionnaires de la BNB.

B.1.4. En annexe au mémoire en réponse, la SCRL « Deminor International » et diverses autres parties requérantes ont communiqué des pièces dont il ressort qu'elles sont effectivement actionnaires de la BNB. Ainsi, les parties requérantes justifient de l'intérêt requis pour agir contre la loi du 3 avril 2009 à laquelle elles reprochent d'empiéter sur leurs droits d'actionnaires.

L'exception est rejetée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus en détail si chacune des parties requérantes ayant introduit conjointement la requête justifie individuellement de cette qualité d'actionnaire et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la SCRL « Deminor International » peut agir en justice tant au nom de ses clients qu'en son nom.

#### *Quant au fond*

##### *Premier moyen*

B.2. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 4 de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime, ainsi qu'avec le principe de la non-rétroactivité de la loi.

Le moyen comporte trois branches dirigées respectivement contre les articles 2 et 3 (première branche), 4 (deuxième branche) et 5 (troisième branche) de la loi du 3 avril 2009.

*Première branche*

B.3.1. La première branche du premier moyen est dirigée contre les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009, qui disposent :

« Art. 2. L'article 29 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique est abrogé.

Art. 3. L'article 32 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 32. Les bénéfices annuels sont répartis de la manière suivante :

1° un premier dividende de 6 % du capital est attribué aux actionnaires;

2° de l'excédent, un montant proposé par le Comité de direction et fixé par le Conseil de régence est, en toute indépendance, attribué au fonds de réserve ou à la réserve disponible;

3° du deuxième excédent, est attribué aux actionnaires un second dividende, fixé par le Conseil de régence, à concurrence de 50 % minimum du produit net des actifs qui forment la contrepartie du fonds de réserve et de la réserve disponible;

4° le solde est attribué à l'Etat; il est exonéré de l'impôt des sociétés. ’ ».

B.3.2. Avant son abrogation par l'article 2 attaqué, l'article 29 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique disposait :

« Sont attribués à l'Etat, les produits financiers nets qui excèdent 3 % de la différence entre le montant moyen, calculé sur une base annuelle, des actifs rentables et des passifs rémunérés de la Banque. Au sens de la présente disposition, on entend par produits financiers nets :

1° la part du revenu monétaire attribuée à la Banque en application de l'article 32.5 des Statuts du SEBC;

2° la part du bénéfice net de la BCE attribuée à la Banque en vertu de l'article 33.1 des statuts du SEBC;

3° les produits des actifs rentables de la Banque et de ses opérations de gestion financière, diminués des charges financières afférentes aux passifs rémunérés et aux opérations de gestion financière, non liés aux éléments d'actif et de passif formant la base de calcul des produits visés aux 1° et 2° ci-dessus.

Si le montant des actifs productifs nets ne reflète pas la part de la Banque dans la base monétaire du Système, c'est-à-dire la somme des billets en circulation et des engagements résultant des dépôts constitués par les établissements de crédit, ce montant sera adapté à due concurrence pour l'application du présent article.

La présente disposition ne s'applique pas aux effets et aux titres acquis en représentation du capital, des réserves et des comptes d'amortissement dont le produit est à la libre disposition de la Banque.

Les modalités d'application des dispositions contenues au présent article sont fixées par des conventions à conclure entre l'Etat et la Banque. Ces conventions sont publiées au *Moniteur belge*. ».

Avant son remplacement par l'article 3 attaqué, l'article 32 de cette loi du 22 février 1998 disposait :

« Les bénéfices annuels sont répartis de la manière suivante :

1° Aux actionnaires, un premier dividende de 6 %.

2° De l'excédent :

a) 10 % à la réserve;

b) 8 % au personnel ou à des institutions en sa faveur.

3° Du surplus, sont attribués :

a) A l'Etat, un cinquième;

b) Aux actionnaires, un montant permettant de leur attribuer un second dividende fixé par le Conseil de régence;

c) Le solde à la réserve. ».

B.3.3.1. Les dispositions attaquées modifient les règles relatives à la répartition des bénéfices de la BNB et à la constitution de ses réserves.

Ces règles visent en particulier à garantir à l'Etat belge ce que l'on appelle le « *seigneurage* », c'est-à-dire la part de l'Etat dans les revenus acquis par la BNB en tant que banque centrale disposant du monopole d'émission des billets de banque. Ce privilège d'émission est exercé à l'heure actuelle au sein du Système européen des banques centrales (ci-après : SEBC) dont la BNB fait partie intégrante, dans lequel la part de chaque banque



centrale nationale dans les revenus de ce système est fixée en proportion du nombre d'habitants et du produit national brut de chaque Etat concerné.

B.3.3.2. Avant la modification législative attaquée, l'attribution du « *seigneurage* » était réglée par l'article 29 de la loi du 22 février 1998, combiné avec l'ancien article 32 de celle-ci.

L'article 29 de la loi du 22 février 1998 cité en B.3.2 contenait la « règle des 3 % », selon laquelle les produits financiers nets fixés conformément à cet article, qui excédaient 3 % de la différence entre le montant moyen, calculé sur une base annuelle, des actifs rentables et des passifs rémunérés de la Banque, revenaient à l'Etat avant la détermination des bénéfices éventuels. La part de 3 % dans ces produits constituait la rémunération de la BNB pour ses frais propres, la constitution de réserves et la rémunération du capital. Cette « règle des 3 % », qui trouve son origine dans la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, s'appliquait déjà avant que l'Etat belge ne devienne actionnaire de la BNB en 1948.

Outre la « règle des 3 % », une partie de l'article 32 ancien de la loi du 22 février 1998 constituait aussi le fondement juridique des revenus de « *seigneurage* » : après la distribution d'un premier dividende de 6 % du capital aux actionnaires et une première attribution de l'excédent de 10 % à la réserve et de 8 % au personnel ou à « des institutions en sa faveur », l'Etat belge avait notamment droit à un cinquième (20 %) du surplus, avant l'éventuel octroi d'un second dividende aux actionnaires et l'attribution du solde à la réserve.

B.3.3.3. Les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009, d'une part, suppriment la « règle des 3 % » fixée par l'article 29 de la loi du 22 février 1998 et, d'autre part, réorganisent la répartition des bénéfices annuels de telle sorte que la part de l'Etat belge pour le « *seigneurage* » lui soit attribuée au titre de « solde », après répartition des bénéfices annuels en trois phases successives :

- en premier lieu, sous la forme d'un dividende aux actionnaires (6 % du capital);

- en deuxième lieu, comme part de « l'excédent » au bénéfice du fonds de réserve ou de la réserve disponible;

- en troisième lieu, comme part du « deuxième excédent », sous la forme d'un second dividende aux actionnaires.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette réglementation garantit « d'une manière plus simple, transparente et efficace que le surplus des produits par rapport aux frais de la Banque nationale, après rémunération du capital, revienne à l'Etat souverain, sans préjudice des droits des actionnaires, y compris en matière de dividende » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1793/001, p. 6).

Dans le commentaire de l'article 3 envisagé, il a été énoncé :

« Cet article vise à garantir d'une manière plus simple et plus efficace (1) que la Banque nationale puisse constituer en toute indépendance les réserves nécessaires, (2) que la partie des revenus qui dépasse les frais de la Banque nationale, après rémunération du capital, revienne à l'Etat souverain et (3) qu'un critère clair soit fixé en ce qui concerne la partie minimale des bénéfices annuels qui doit être distribuée en rémunération du capital. Cette disposition doit être lue en conjonction avec l'article 2 qui abroge la règle dite des 3 % » (*ibid.*, p. 10).

La Banque centrale européenne, dans son avis du 16 janvier 2009 relatif au projet de la loi présentement attaquée, a déclaré que la nouvelle répartition favorise l'indépendance financière de la banque centrale (belge) et « rend plus claires les règles régissant le partage des revenus de la BNB et laisse aux organes de la BNB la discrétion nécessaire pour décider de la répartition des bénéfices » (Avis sur la modification des règles régissant le partage des revenus de la Banque nationale de Belgique et l'attribution de ses bénéfices à l'Etat belge (CON/2009/4) ([www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu))).

B.4. Les parties requérantes estiment que les dispositions et les principes cités en B.2 sont violés en ce que l'Etat belge obtient un avantage exorbitant. La différence de traitement entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire public et les autres actionnaires de la BNB ne repose pas, selon les parties requérantes, sur un critère objectif, pertinent et proportionné.

B.5. Selon l'exposé des motifs du projet de la loi attaquée, la « règle des 3 % » décrite plus haut n'était plus adaptée au but poursuivi :

« La règle des 3 % ne garantit plus que le surplus des revenus retourne à l'Etat. La pratique des dernières années démontre en effet que les produits nets à concurrence des premiers 3 % de la moyenne annuelle des actifs financiers nets risquent de dépasser de façon structurelle et durable les frais de la Banque nationale.

[...]

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer pourquoi les dispositions financières actuelles ne permettent plus d'atteindre l'objectif visé.

La première et principale raison découle de l'évolution, non prévue en 1998, de la circulation des billets en euro. Depuis 2002, la circulation des billets en euro a augmenté jusqu'à un niveau structurellement si élevé que la règle des 3 % n'est plus adaptée. La base de rendement a tellement augmenté suite à cette évolution que les produits financiers nets à concurrence des premiers 3 % de la moyenne des actifs rentables nets risquent de dépasser systématiquement les frais de la Banque (en ce compris la constitution des réserves nécessaires et la rémunération du capital).

Ce problème s'est encore accentué du fait de l'instauration, par la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'Etat relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, d'une garantie d'état couvrant les crédits octroyés par la Banque nationale dans le cadre de sa contribution à la stabilité financière. Cette garantie d'Etat a en effet un impact sur les risques que la Banque nationale doit couvrir. Il en résulte que la garantie d'Etat contribue également au fait que la partie que l'Etat souverain laisse à la Banque, conformément à la règle des 3 %, risque de devenir excessive.

Il est par ailleurs également envisageable que, dans certaines circonstances, les revenus à concurrence des premiers 3 % des actifs nets rentables ne soient pas suffisants pour constituer les réserves nécessaires, ce qui serait difficilement compatible avec l'indépendance financière qui est exigée de la part d'une banque centrale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1793/001, pp. 4-5).

B.6.1. Concernant la « distorsion » entre la position de l'Etat belge et celle des autres actionnaires de la BNB dénoncée par les parties requérantes, il convient de souligner en premier lieu le rôle particulier de la BNB et la position particulière de l'Etat belge en ce qui concerne le patrimoine et les revenus de la BNB.

La BNB a certes été fondée en 1850 sous la forme d'une société anonyme au capital de laquelle participaient des personnes physiques et des personnes morales de droit privé; toutefois, en raison des missions d'intérêt général qui lui sont confiées - notamment

l'émission de billets de banque et le rôle de caissier de l'Etat -, le fonctionnement de la BNB, y compris les règles régissant son capital social, est en grande partie fixé par les autorités publiques. Il en est d'autant plus ainsi, dès lors qu'à la suite de l'introduction de la monnaie unique européenne, la BNB, en tant que banque centrale, fait partie intégrante du SEBC.

Le statut spécifique de la BNB et en particulier son rôle en matière d'émission de billets de banque obligent à faire une distinction entre, d'une part, la position de l'Etat belge auquel revient le « *seigneurage* » décrit en B.3.3.1 et, d'autre part, la position de l'Etat belge en tant qu'actionnaire par rapport aux autres actionnaires de la BNB dont les parties requérantes font partie.

B.6.2. Contrairement à ce qu'avance le Conseil des ministres, ces différences ne sont pas de nature à empêcher une comparaison de la situation des actionnaires de la BNB en tant que société anonyme et de celle des actionnaires d'autres sociétés anonymes, en ce qui concerne en particulier le droit des actionnaires à participer aux bénéfices et leur droit de vote.

B.6.3. La position particulière de l'Etat belge en tant que titulaire du « *seigneurage* » constitue un critère objectif qui justifie raisonnablement que le législateur adopte des mesures spécifiques pour garantir la perception de cette rémunération du droit d'émission. Ces mesures sont indépendantes de la relation entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire de la BNB (50 %) et les autres actionnaires de la BNB. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le droit d'émission n'a pas été abrogé, mais - comme la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 160/2003 du 10 décembre 2003 - a été confirmé au sein du SEBC.

B.6.4. Dans l'exercice de son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité des choix politiques que le législateur a posés.

Puisque la position particulière de l'Etat belge en tant que titulaire du « *seigneurage* » justifie que le législateur ait adopté les mesures attaquées qui concernent spécifiquement, de par leur nature, la BNB en tant que titulaire du droit d'émission, la Cour n'a plus qu'à vérifier

si ces mesures portent atteinte de manière disproportionnée aux droits des actionnaires de la BNB.

B.7. Afin d'examiner si les mesures portées par les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009 entraînent des effets disproportionnés pour les parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB, il doit une nouvelle fois être tenu compte de la situation particulière de la BNB, dans laquelle le rôle des actionnaires n'est pas le même que dans d'autres sociétés anonymes.

En raison des missions d'intérêt général dont est chargée la BNB, son organisation et son fonctionnement sont presque intégralement régis par les autorités publiques, notamment par les articles 127 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (auparavant les articles 105 et suivants du Traité CE) et par le Protocole n° 4 sur les statuts du SEBC et de la Banque centrale européenne annexé à ce Traité, par la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique et par les statuts de la BNB ratifiés par arrêté royal. La réglementation relative aux sociétés anonymes ne s'applique à cet égard qu'en tant que droit supplétif.

Le statut spécifique de la BNB se reflète dans sa composition, qui comprend comme organes un gouverneur, un Comité de direction, le Conseil de régence et le Collège des censeurs, dotés des compétences fixées dans la loi du 22 février 1998.

Le rôle de l'assemblée générale des actionnaires de la BNB diffère fondamentalement de celui des assemblées générales des actionnaires d'autres sociétés anonymes. La loi dispose que l'assemblée générale de la BNB élit les régents et les censeurs (article 23, 3° et 4°) et que l'assemblée générale, sur proposition du Conseil de régence, approuve par une majorité des trois quart les autres modifications statutaires que celles que le Conseil de régence a lui-même adoptées afin de mettre les statuts en concordance avec cette loi et les obligations internationales liant la Belgique (article 36). L'assemblée générale de la BNB entend le rapport de l'administration sur les opérations de l'année écoulée (article 61, alinéa 2, des statuts de la BNB), mais c'est le Conseil de régence qui approuve le budget des dépenses ainsi que les comptes annuels présentés par le Comité de direction et c'est également le Conseil de

régence qui règle la répartition des bénéfices proposée par le Comité (article 20, 4, de la loi du 22 février 1998 et article 30.8 des statuts de la BNB). Selon l'article 7 des statuts de la BNB, « les actionnaires, leurs héritiers ou créanciers ne peuvent ni provoquer l'apposition des scellés sur les biens et valeurs de la banque, ni demander le partage ou la licitation, ni s'immiscer dans son administration ». Ces statuts disposent en outre (article 10) que « les actionnaires ne sont passibles que de la perte du montant de leur intérêt dans la Banque ». Les personnes qui acquièrent des actions de la BNB doivent savoir que les droits attachés à ces actions ne sont pas les mêmes que ceux qui sont attachés aux actions d'autres sociétés anonymes.

Outre le fait que le rôle et le droit de vote des actionnaires de la BNB sont plus limités que ceux des actionnaires d'autres sociétés anonymes cotées en Bourse, il y a lieu de tenir compte du fait que la répartition des bénéfices et l'attribution aux réserves sont elles aussi en grande partie fixées par les autorités et, plus généralement, que l'objectif de la BNB est déterminé en premier lieu par les missions d'intérêt général qui lui sont confiées plutôt que par la recherche de bénéfices.

Il résulte en outre des articles 2 et 3 attaqués de la loi du 3 avril 2009 que les revenus de « *seigneurage* » destinés à l'Etat belge ne sont plus fixés par priorité, conformément à la « règle des 3 % » précitée, mais comme « solde », par hypothèse, après l'attribution aux actionnaires d'un premier dividende fixe, établi par la loi, de 6 % du capital, après l'attribution d'une part de « l'excédent » au fonds de réserve ou à la réserve disponible et après la distribution d'une part du « deuxième excédent », sous la forme d'un second dividende aux actionnaires. L'éventuelle distribution de ce second dividende n'est plus précédée par l'attribution à l'Etat belge d'un cinquième du surplus, conformément à l'ancien article 32, 3°, a), de la loi du 22 février 1998. Le nouvel article 32 de cette loi fixe, comme précédemment, le pourcentage du premier dividende à 6 % du capital. Sur ce point, les actionnaires de la BNB sont favorisés par rapport aux actionnaires d'autres sociétés anonymes où la distribution d'un dividende annuel n'est pas garantie. En ce qui concerne l'éventuel second dividende, qui est fixé par le Conseil de régence, le législateur a par ailleurs fixé une limite inférieure de « 50 % minimum du produit net des actifs qui forment la contrepartie du

fonds de réserve de la réserve disponible », tandis qu'aucune limite supérieure n'a par ailleurs été établie.

Il n'apparaît donc pas que les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009 portent atteinte de manière disproportionnée aux droits des actionnaires privés de la BNB, compte tenu de la situation spécifique tant de la BNB par rapport à d'autres sociétés anonymes que de celle des actionnaires de la BNB par rapport aux actionnaires d'autres sociétés anonymes.

B.8. En ce qui concerne la comparaison opérée entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire et les autres actionnaires, il y a lieu d'observer que les articles 2 et 3, attaqués, de la loi du 3 avril 2009 s'appliquent sans distinction à tous les actionnaires et que, sur ce point, aucune différence de traitement ne résulte par conséquent des dispositions attaquées. Ces articles ne sont dès lors pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution à cet égard.

B.9. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes dénoncent aussi la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 30 du Code des sociétés, dont l'alinéa 1er dispose :

« Lorsque l'acte de société ne détermine point la part de chaque associé dans les bénéfices ou pertes, la part de chacun est en proportion de sa mise dans le fonds de la société ».

L'article 30 du Code des sociétés ne relève toutefois pas des dispositions ou des règles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle.

B.10. Les parties requérantes dénoncent encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, qui dispose :

« La société veille à assurer l'égalité de traitement de tous les actionnaires qui se trouvent dans une situation identique en ce qui concerne la participation et l'exercice des droits de vote à l'assemblée générale ».

Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la disposition précitée de la directive, ne conduit pas à une autre conclusion que celle qui résulte du contrôle déjà effectué au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.11. Les parties requérantes allèguent encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et celui de la confiance légitime, ainsi qu'avec le principe général de la non-rétroactivité des lois.

Sous réserve de ce qui sera dit lors de l'examen de la troisième branche du premier moyen, il doit être observé en l'espèce qu'ainsi qu'il a été exposé plus haut, les articles 2 et 3 attaqués de la loi du 3 avril 2009 ne portent pas atteinte de manière discriminatoire aux attentes légitimes des actionnaires ordinaires de la BNB, qui ne pouvaient raisonnablement prétendre aux revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge ni à une application immuable des anciennes règles de répartition des bénéfices et d'attribution des réserves de la BNB.

B.12. Dans la mesure où les parties requérantes critiqueraient encore, dans la première branche du premier moyen, une « expropriation de fait », ce grief sera examiné avec le deuxième moyen.

B.13. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

#### *Deuxième branche*

B.14. La deuxième branche du premier moyen est dirigée contre l'article 4 de la loi du 3 avril 2009, qui dispose :

« Par dérogation à l'article 36 de la même loi, le Conseil de régence est habilité à remplacer, dans l'article 61, alinéa 1er, des statuts de la Banque Nationale de Belgique, le mot ' mars ' par le mot ' mai ' ».



L'article 36 de la loi du 22 février 1998 dispose :

« Le Conseil de régence modifie les statuts pour les mettre en concordance avec la présente loi et les obligations internationales liant la Belgique.

Les autres modifications statutaires sont adoptées, sur la proposition du Conseil de régence, par les trois quarts des voix attachées à l'ensemble des actions présentes ou représentées à l'assemblée générale des actionnaires.

Les modifications des statuts sont soumises à l'approbation du Roi ».

L'article 61, alinéa 1er, des statuts de la BNB disposait au moment de l'entrée en vigueur de la disposition attaquée :

« L'assemblée générale ordinaire se réunit à Bruxelles le dernier lundi du mois de mars et, si ce jour tombe un jour férié, le premier jour ouvrable bancaire qui suit, à 11 heures ».

Par l'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 12 juillet 2009 approuvant la modification des statuts de la Banque Nationale de Belgique (*Moniteur Belge*, 23 juillet 2009), le mot « mars » a été remplacé par le mot « mai ».

B.15.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à poursuivre l'annulation de l'article 4 de la loi du 3 avril 2009, au motif que la modification de la date de l'assemblée générale des actionnaires ne les affecte pas directement ni défavorablement.

B.15.2. Puisque les parties requérantes se plaignent qu'il est porté atteinte au droit de vote des actionnaires de la BNB, en ce qu'ils n'ont pas été associés à la modification des statuts en ce qui concerne la date de l'assemblée générale des actionnaires, elles justifient à suffisance, en leur qualité d'actionnaire de la BNB, d'un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, qui habilite le Conseil de régence à effectuer cette modification.

B.16.1. Le Conseil des ministres fait également valoir que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle au regard de règles relatives au droit de vote des actionnaires.

B.16.2. La Cour, qui est compétente pour apprécier le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, est compétente pour examiner la branche du moyen dans laquelle les parties requérantes dénoncent une restriction discriminatoire de leur droit de vote en tant qu'actionnaires de la BNB par rapport aux actionnaires d'autres sociétés.

B.17.1. Le Conseil des ministres ajoute encore que la situation des actionnaires de la BNB et celle des actionnaires d'autres sociétés cotées en bourse ne sont pas comparables, en raison du statut particulier de la BNB, qui dispose d'organes et de règles de fonctionnement spécifiques.

B.17.2. La circonstance que la BNB ait des organes spécifiques et des règles de fonctionnement propres n'empêche pas que la situation des actionnaires de la BNB et celle des actionnaires d'autres sociétés puissent être comparées en ce qui concerne la compétence de l'assemblée générale des actionnaires de modifier les statuts de la société anonyme.

B.18. Les exceptions sont rejetées.

B.19.1. Dans les travaux préparatoires, l'article 4 en projet a été commenté comme suit :

« Conformément à l'article 61, alinéa 1er, des statuts de la Banque nationale, l'assemblée générale ordinaire des actionnaires a lieu le dernier lundi du mois de mars. Afin de mieux coordonner la publication du rapport annuel et des comptes annuels de la Banque nationale avec la publication des comptes annuels de la BCE, et en particulier afin d'éviter que les résultats de la BCE puissent être déduits des comptes annuels publiés par la Banque nationale préalablement à la publication de ses comptes annuels par la BCE, il s'indique de postposer la date de l'assemblée ordinaire de la Banque nationale. Compte tenu du fait que le Conseil des gouverneurs de la BCE a jusqu'à la fin du premier trimestre de l'année suivante pour approuver les comptes annuels de la BCE, et compte tenu de l'évolution des délais légaux toujours plus longs prévus pour la mise à la disposition des actionnaires des documents nécessaires préalablement à l'assemblée générale, il est dès lors proposé d'habiliter le Conseil de régence à modifier les statuts sur ce point et à prévoir que l'assemblée générale ordinaire des actionnaires de la Banque nationale aura désormais lieu le dernier lundi du mois de mai.

Il n'a pas paru opportun de reprendre, comme le suggère le Conseil d'État, cette disposition à l'article 36 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique étant donné qu'elle concerne une habilitation unique donnée au Conseil de régence, par dérogation à l'article 36 précité, de modifier l'article 61 des statuts afin que la date de l'assemblée annuelle soit retardée de mars à mai » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1793/001, pp. 11-12).

Lors de la discussion du projet en Commission des finances et du budget, le vice-premier ministre et ministre des Finances a, en outre, déclaré :

« la date de l'assemblée générale ordinaire de la BNB est reportée pour éviter que les comptes annuels de la BNB ne divulguent déjà des données concernant les résultats de la BCE avant la publication de ses comptes annuels par la BCE. En 2004, par exemple, une perte avait été enregistrée au niveau de la BCE, contraignant la BNB à constituer une provision. Si les comptes annuels de la BNB avaient alors été publiés avant ceux de la BCE, la BNB aurait été obligée de fournir des informations sur la constitution de la provision et dès lors sur la perte encourue par la BCE. Dans ce cas, la perte accusée par la BCE aurait été communiquée sans commentaire pour le public. De telles situations doivent absolument être évitées. Aussi est-il important que la BNB publie ses comptes annuels après la publication par la BCE de ses comptes annuels. C'est l'unique raison justifiant le report de la date de l'assemblée générale ordinaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1793/003, p. 5).

B.19.2. Dans son avis du 16 janvier 2009 sur le projet de la loi présentement attaquée, la Banque centrale européenne a dit à ce propos :

« La BCE comprend que ce report tient compte de l'allongement des délais légaux prévus pour la mise à la disposition des actionnaires des documents nécessaires préalablement à l'assemblée générale et que, dans ce cadre, il vise à éviter que les résultats de la BCE puissent être déduits des comptes annuels de la BNB avant que la BCE publie ses propres comptes annuels. À cet égard, il y aurait avantage à clarifier dans l'exposé des motifs du projet de loi que les comptes annuels de la BCE sont publiés sur son site Internet avant la publication, au mois d'avril, du rapport annuel de la BCE » (Avis sur la modification des règles régissant le partage des revenus de la Banque nationale de Belgique et l'attribution de ses bénéfices à l'État belge (CON/2009/4) ([www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu))).

B.19.3. Les parties requérantes estiment qu'on explique ainsi pourquoi un report de la date de l'assemblée générale des actionnaires de la BNB, du mois de mars au mois de mai, était nécessaire mais non pourquoi ce changement devait s'effectuer par une modification unilatérale des statuts par le législateur, qui habilite le Conseil de régence à cet effet.

B.19.4. Lors de l'examen de la première branche du premier moyen, il a déjà été fait état de la situation particulière de la BNB en tant que banque centrale et de celle des actionnaires de cette banque en tant que société anonyme, dans laquelle l'assemblée générale n'a pas le même rôle que dans d'autres sociétés anonymes.

Compte tenu de cette situation particulière et de la circonstance qu'en vertu de l'article 36 de la loi du 22 février 1998, il revient au Conseil de régence de modifier les statuts « pour les mettre en concordance avec la présente loi et les dispositions internationales liant la Belgique », il n'est pas déraisonnable que le législateur ait estimé qu'il était opportun, pour le motif indiqué, d'habiliter le Conseil de régence à modifier les statuts en ce qui concerne la date à laquelle se tient l'assemblée générale ordinaire. Par ailleurs, les dispositions attaquées n'empêchent pas de tenir une assemblée générale extraordinaire lorsque le Conseil de régence l'estime utile ou lorsque la convocation est requise soit par le Collège des censeurs, soit par des actionnaires représentant le dixième du capital social (article 62 des statuts de la BNB).

Les parties requérantes ne démontrent pas que leur droit de vote est affecté de manière disproportionnée en l'espèce.

B.19.5. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

### *Troisième branche*

B.20.1. La troisième branche du premier moyen est dirigée contre l'article 5 de la loi du 3 avril 2009, qui dispose :

« Les articles 2 et 3 produisent leurs effets le 1er janvier 2009 ».

B.20.2. Dans le commentaire de l'article 5 en projet, il a été déclaré :

« En conséquence, pour ce qui concerne l'exercice comptable 2008, le régime légal n'est pas modifié » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1793/001, p. 12).

B.20.3. Les parties requérantes font valoir que les dispositions et les principes cités en B.2 sont violés, en ce que rien ne fait apparaître qu'il était nécessaire d'instaurer les nouvelles règles avec effet rétroactif et que cette rétroactivité est d'autant moins justifiée que l'augmentation du nombre de billets en circulation, invoquée comme justification à l'intervention législative, est connue depuis de nombreuses années.

B.20.4. Même si le moyen est interprété en ce sens que les parties requérantes sont privées, de manière discriminatoire, de la garantie que le droit doit être prévisible et accessible à chacun, il n'est pas démontré en quoi la loi attaquée porterait préjudice à leurs droits d'actionnaires de la BNB par rapport aux actionnaires d'autres sociétés, en ce qui concerne la prévisibilité des nouvelles règles de répartition des bénéfices et d'attribution aux réserves de la BNB, qui doivent être appliquées en 2010, après l'établissement et l'approbation du budget des dépenses et des comptes annuels relatifs à l'exercice 2009. On peut considérer qu'il était opportun, pour la sécurité juridique, de préciser que les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009, qui contiennent ces nouvelles règles, sortiraient leurs effets à partir du 1er janvier 2009 et non à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi attaquée, de telle manière qu'il n'existât aucun doute sur le fait que les nouvelles règles s'appliquent aux bénéfices de l'ensemble de l'exercice.

B.20.5. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.21. Le premier moyen n'est pas fondé.

#### *Deuxième moyen*

B.22. Les parties requérantes allèguent également la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole Additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le nouveau système conduit à une réforme complète des règles de répartition et de mise en réserve des bénéfices de la BNB et, *de facto*, à une expropriation, sans que cela soit nécessaire pour atteindre le but poursuivi. Selon les parties requérantes, il s'agit d'une atteinte manifestement déraisonnable à un droit fondamental des actionnaires privés de la BNB.

B.23. A supposer que les parties requérantes, contrairement à d'autres actionnaires de sociétés anonymes, soient affectées dans leurs droits patrimoniaux en tant qu'actionnaires de la BNB et, ainsi, dans leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole Additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu

d'observer que le législateur poursuit en l'espèce un objectif d'intérêt général qui consiste en ce que les revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge soient garantis en proportion du privilège d'émission de la BNB au sein du SEBC et que - comme il a déjà été constaté lors de l'examen de la première branche du premier moyen – les mesures adoptées ne portent pas préjudice de manière disproportionnée aux droits des actionnaires de la BNB, et en particulier à leur droit de propriété.

La répartition des bénéfices et l'attribution aux réserves de la BNB conformément à la loi attaquée du 3 avril 2009, à partir de l'exercice 2009, n'impliquent aucune expropriation ni ingérence injustifiée dans le droit au respect des biens des parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole Additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.24. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

#### *Troisième moyen*

B.25. Les parties requérantes font enfin valoir que la réglementation instaurée par la loi du 3 avril 2009 contient une restriction à la libre circulation des capitaux, garantie par l'article 56 du Traité CE, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La libre circulation des capitaux ne peut être limitée que pour les raisons mentionnées à l'article 58 du Traité CE ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général. La sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat belge au détriment des actionnaires n'est pas un intérêt public légitime. De même, l'indépendance de la Banque ne peut être alléguée pour justifier un régime qui tend seulement à attribuer davantage de moyens financiers à l'Etat. Même si les raisons précitées pouvaient servir de justification, le régime concerné va, selon les parties requérantes, au-delà de ce qui est nécessaire. En effet, l'objectif pourrait être atteint à l'aide de mesures moins contraignantes.

B.26. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour examiner un moyen qui est tiré uniquement de la violation alléguée du droit de l'Union européenne.

B.27.1. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition conventionnelle garantissant une liberté fondamentale, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est instaurée, parce que les dispositions qu'elle attaque dans le recours la privent de l'exercice de cette liberté fondamentale, alors que celle-ci serait garantie à tout autre citoyen. Ainsi, cette partie requérante n'invite pas la Cour à contrôler directement les dispositions attaquées au regard de la disposition conventionnelle visée, en l'espèce, l'article 56 du Traité CE, actuellement l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

B.27.2. L'exception est rejetée.

B.28.1. L'article 26, paragraphe 2, du TFUE dispose :

« Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ».

L'article 63 du TFUE, dispose :

« 1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre ['Les capitaux et les paiements'], toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites.

2. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites ».

B.28.2. L'investissement direct sous forme de participation à une entreprise par la détention d'actions ainsi que l'acquisition de titres sur le marché des capitaux constituent des mouvements de capitaux au sens de l'article 63 du TFUE. L'investissement direct est caractérisé par la possibilité de participer effectivement à la gestion d'une société et à son contrôle. (CJUE, 13 mai 2003, C-98/01, *Commission c. Royaume-Uni*, point 40; CJUE,

13 mai 2003, C-463/00, *Commission c. Espagne*, point 53; CJUE, 4 juin 2002, C-503-99, *Commission c. Belgique*, point 38; CJUE, 4 juin 2002, C-367/98, *Commission c. Portugal*, point 38). Doivent être qualifiées de « restrictions », au sens de l'article 63, paragraphe 1, du TFUE, des mesures nationales qui sont susceptibles d'empêcher ou de limiter l'acquisition d'actions dans les entreprises concernées ou qui sont susceptibles de dissuader les investisseurs des autres Etats membres d'investir dans le capital de celles-ci (CJUE, 28 septembre 2006, C-282/04 et C-283/04, *Commission c. Pays-Bas*, point 20).

B.28.3. L'article 63 du TFUE interdit de façon générale les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres. Cette interdiction va au-delà de l'élimination d'un traitement inégal des opérateurs sur les marchés financiers en raison de leur nationalité. La réglementation en cause, même si elle ne crée pas une inégalité de traitement, est susceptible d'empêcher l'acquisition d'actions dans les entreprises concernées et de dissuader les investisseurs d'autres Etats membres d'effectuer leurs placements dans le capital de ces entreprises. Elle est donc susceptible, de ce fait, de rendre illusoire la libre circulation des capitaux (CJUE, 4 juin 2002, C-367/98, *Commission c. Portugal*, points 44-45; CJUE, 4 juin 2002, C-483/99, *Commission c. France*, point 41).

B.28.4. La libre circulation des capitaux ainsi garantie n'est toutefois pas absolue. Elle peut être restreinte pour les raisons visées à l'article 65 du TFUE ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise, pour autant que la restriction soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint (CJUE, 13 mai 2003, C-463/00, *Commission c. Espagne*, point 68; CJUE., 4 juin 2002, C-503-99, *Commission c. Belgique*, point 45).

B.29. Pour autant qu'il puisse être question en l'espèce de quelque entrave à la libre circulation des capitaux du fait des dispositions attaquées, il y a lieu de rappeler que le législateur poursuit en l'espèce un objectif légitime d'intérêt général qui consiste à garantir les revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge en proportion du privilège d'émission de la BNB au sein du SECB et que - comme la Cour l'a constaté lors de l'examen de la première branche du premier moyen - les mesures adoptées ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB, ces mesures ne les empêchant pas d'acquérir ou de vendre des actions de la BNB à leur valeur boursière.



Par ailleurs, comme la Banque centrale européenne l'a déclaré dans son avis du 16 janvier 2009 concernant le projet de la loi présentement attaquée, la nouvelle réglementation en matière de répartition des bénéfices et d'attribution aux réserves de la BNB conforte son indépendance financière (Avis sur la modification des règles régissant le partage des revenus de la Banque nationale de Belgique et l'attribution de ses bénéfices à l'État belge » (CON/2009/4) ([www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu))). L'indépendance financière des Banques centrales des Etats membres qui font partie du SEBC constitue un principe fondamental de ce système, exprimé à l'article 130 du TFUE et à l'article 7 des statuts du SEBC et de la Banque centrale européenne. Toujours à supposer que la libre circulation des capitaux serait en cause en l'espèce, les dispositions attaquées seraient justifiées en ce qu'elles contribuent à l'indépendance financière de la BNB en tant que Banque centrale au sein du SEBC.

B.30. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 23 juin 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt