



CONFERENCE DE PRESSE

20.11.2014

**RECOURS EN ANNULATION
DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE
CONTRE LE TRAITE BUDGETAIRE**

DOSSIER DE PRESSE

Sommaire

- Le traité budgétaire européen: objectifs et contenus
- Communiqué de presse CNE/LDH du 10 décembre 2014: La LDH et la CNE déposent un recours contre le Traité budgétaire
- Lettre ouverte de la CNE et de la LDH aux députés wallons et bruxellois à l'heure du vote concernant la ratification du traité budgétaire par la Belgique.
- Overzicht fundamentele juridische argumenten
- requérants en intervention
- Requête en annulation
- Mémoire en réponse
- Soutien des Villes et Communes de Wallonie à la Class Action
- Class Action: Session d'information Villes et communes
- Article : Met de schuldenrem op kan Europa niet vooruit (Mondial Nieuws – www.mo.be)

Le Traité budgétaire européen : objectifs et contenus

Étienne Lebeau
Expert « Europe » à la CNE

Genèse politique

Le Traité budgétaire européen a été signé le 2 mars 2012 par les chefs d'Etats de 25 des 27 pays de l'Union européenne. Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le traité pour des raisons qui n'ont rien à voir avec celles pour lesquelles nous le rejetons nous-mêmes¹.

Suite à ces défections, il a été décidé que le traité prendrait la forme d'un traité international et non d'une modification du traité européen.

Le traité a été ensuite ratifié dans les 25 Etats signataires. En Belgique, tous les parlements du pays ont dû le ratifier. Le dernier parlement à voter sa loi d'assentiment a été celui de la Communauté française (21 décembre 2013).

Trois acteurs ont été en pointe dans la défense du traité :

-Merkel et Sarkozy, qui ont annoncé en août 2011 leur intention de proposer une « règle d'or sur l'équilibre budgétaire ». La patte allemande est particulièrement visible (« frein à l'endettement » dans la constitution en 2009).

-la BCE, qui en mars 2011 a réclamé un « saut quantique » la réforme de la gouvernance économique.

Le renforcement considérable du pacte de stabilité, via le Six-pack (voté en novembre 2011), n'était donc pas considérée suffisante aux yeux de ces acteurs.

Les objectifs du traité

Le but du traité est de renforcer le cadre de la discipline budgétaire et économique :

- en fixant des règles numériques plus exigeantes ;
- en rendant ces règles « plus intrusives » pour les Etats², grâce à l'inscription de celles-ci dans les « constitutions » et à la création de gendarmes budgétaires nationaux ;
- en utilisant le levier budgétaire pour modifier les droits sociaux (notamment les pensions, les salaires)
- en « confér[ant] à la Commission européenne des pouvoirs spéciaux »³.

¹ Pour le R-U, le rejet provient d'un conflit entre D. Cameron et le Conseil européen portant sur la régulation financière européenne et pour la Tchéquie, de l'euroscpticisme du gouvernement de l'époque.

² Conclusions du Conseil européen du 6 décembre 2011.

³ Idem.

Le contenu du traité (les innovations qu'il introduit par rapport au 6-pack)

1) La règle d'or

Avant le TSCG, les normes budgétaires étaient des normes européennes (TFUE, règlements, directives...). Avec le TSCG, les normes sont directement inscrites en droit interne des Etats membres, au sommet de la hiérarchie des normes de droit (de préférence au niveau constitutionnel). L'objectif est clair : rendre l'application des normes stricte, contraignante, permanente. Donc, constitutionnaliser la règle de l'équilibre budgétaire, et mettre un terme aux politiques budgétaires contra-cycliques.

2) Une limite de déficit budgétaire plus exigeante

Dans le 6-pack, chaque Etat s'engage à respecter un objectif budgétaire structurel qui lui est spécifique (calculé en fonction du niveau de dette, et des perspectives en matière de pension selon une méthode fixée par la Commission). Une limite générale de déficit structurel doit en outre être respectée. Elle est de 1 % du PIB dans le 6-pack ; le TSCG la relève à 0,5 % du PIB (pour les Etats dont la dette est > à 60 %).

3) Le mécanisme de correction automatique (MCA)

Pour contraindre les Etats à respecter à la lettre leur trajectoire budgétaire, le traité crée un mécanisme de correction automatique. Il s'agit d'une institution nationale, indépendante du gouvernement, chargée de rappeler celui-ci à l'ordre s'il dévie de sa trajectoire budgétaire ex ante. En Belgique, la section Besoins de financement du Conseil supérieur des finances a été désignée pour assumer ce rôle. Le MCA doit être vue comme un relais interne aux Etats de la Commission européenne. Ses méthodes, les décisions qu'il prend, devront être validées par la Commission européenne.

4) L'extension du contrôle aux réformes structurelles

La Commission ne se contente pas de contrôler les budgets, mais aussi les « réformes structurelles » (formation des salaires, indexation, pensions, etc.). Le traité stipule qu'un Etat en procédure pour déficit excessif (PDE) doit mettre en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles et que la Commission et le Conseil devront approuver. Il y a un lien direct entre l'objectif budgétaire et les réformes structurelles. Plus les réformes structurelles sont libérales, moins l'objectif de déficit structurel doit être exigeant (jusqu'à la limite de 0,5 % qui est, elle, intangible).

5) Le renforcement du pouvoir des instances européennes (Commission, CJUE, Conseil ECOFIN)

Plusieurs innovations renforcent le pouvoir de ces instances :

-La procédure de déficit excessif est automatisée, dans le sens où le traité engage les parties contractantes du traité à appuyer les propositions ou les recommandations de la Commission européenne. Le but est d'éviter que le Conseil recale la décision de la Commission de placer un Etat sous PDE.

-La Commission a aussi un pouvoir d'évaluation sur la transposition par les Etats de l'article 3 du traité (règle d'or...). Elle peut rendre un rapport négatif, qui contraint l'Etat à revoir sa copie sous peine d'être sanctionné par la CJUE.

-la Commission et le Conseil doivent approuver les partenariats budgétaires et économiques.

Il faut souligner aussi à quel point la technicité du traité est un instrument de pouvoir dans les mains de la Commission et du Conseil ECOFIN. L'ampleur des efforts budgétaires demandés aux Etats dépend du calcul de notions économiques - déficit structurel, potentiel de croissance, écart conjoncturel (« output gap ») – difficiles à calculer. Des chercheurs allemands ont montré que la Commission utilise plusieurs méthodes, et que, suivant la

méthode utilisée, la valeur du déficit structurel allemand varie de 13 milliards à 44 milliards d'euros⁴. On peut s'interroger sur le sens démocratique d'inscrire dans les constitutions une règle aussi imprécise et aussi complexe, non seulement pour le citoyen lambda, mais aussi pour les parlements. Les parlements ont-ils l'expertise suffisante pour déconstruire les modèles de la Commission européenne et du Conseil et donc exercer un pouvoir de contrôle sur l'exécutif qui soit autre que purement symbolique ?

Annexe : Exemples de notions qui nécessitent une estimation par modèles économiques :

-le déficit structurel (la partie du déficit non liée au cycle économique) ;

-la règle (présente aussi dans le 6-pack) qui établit une norme d'évolution des dépenses en fonction de la croissance potentielle (l'expérience montre que les modèles de la Commission sous-estiment la croissance potentielle, donc poussent les gouvernements à adopter des trajectoires de dépenses exagérément restrictives).

Pas d'effet utile d'une annulation du traité ?

Certaines des dispositions du traité ont été ultérieurement inscrites dans le Two-pack (les points 3 et 4 ci-dessous ont été repris dans le 2-pack, voté après le TSCG). En revanche, les points 1, 2 et 5 sont spécifiques au traité ; le fait que ce soit un traité (droit primaire) et pas seulement un règlement (droit secondaire) est aussi une spécificité du traité. Pour repousser le traité, il faut une unanimité des Etats signataires, tandis qu'un règlement est voté à la majorité qualifiée.

Conclusion

En conclusion, on citera les propos de Damian Chalmers, professeur de droit européen de la London School of Economics, dans un article portant sur le pacte budgétaire.

« Une zone d'influence dominée par la Commission européenne et le Conseil ECOFIN est créée, dans laquelle des conflits politiques se produisent. Mais l'atrophie de la démocratie locale aboutit à vider de leur substance les processus internes aux Etats membres. Ceux-ci deviennent à peine plus que des processus administratifs »⁵.

Ces propos font échos à ceux tenus par Francis Delpérée lors des débats au Sénat :

« [E]n se saisissant tout à trac des budgets, notamment à la faveur du présent traité, l'Union européenne s'introduit non pas à la marge des compétences nationales, elle s'introduit au cœur des politiques nationales. Elle ne s'insère pas subrepticement, non, elle le fait vigoureusement dans l'ensemble des politiques menées par les Etats membres et leurs composantes. Elle ne touche pas à l'un ou à l'autre des domaines d'action, elle les affecte tous et chacun. [...] Je pose cette question : est-ce normal, est-ce sérieux ? »

⁴ A. Truger et H. Will, « The German 'debt brake' – a shining example for European fiscal policy ? », 2012.

⁵ Damian Chalmers, « The European redistributive State and a European law of struggle », *European Law Journal*, 2012.

La LDH et la CNE déposent un recours contre le Traité budgétaire

10 décembre 2013 – COMMUNIQUE DE PRESSE - La Ligue des droits de l'Homme (LDH) et la Centrale nationale des employés (CNE) ont décidé, avec le soutien moral de l'Association européenne des droits de l'Homme, d'introduire un recours en annulation contre la norme d'assentiment fédérale relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

En cette date symbolique du 10 décembre, journée internationale des droits de l'Homme, la LDH et la CNE prennent leurs responsabilités afin d'éviter le recul dramatique en matière de droits fondamentaux qu'instaure le TSCG. Un recul pointé non seulement par nos associations mais également récemment par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks. Dans son rapport « Safeguarding human rights in times of economic crises » (« Préserver les droits de l'homme en temps de crise ») publié le 3 décembre dernier, Nils Muiznieks dresse le constat accablant des dommages que la crise et les politiques d'austérité provoquent sur les droits économiques et sociaux des citoyens européens. Des mesures qui mettent à mal les générations futures en matière d'éducation, de santé, d'accès à la justice, etc.

En attaquant la norme d'assentiment fédérale relative à ce traité, nous appelons également les parlementaires wallons et bruxellois à bloquer le processus et à ne pas voter, à leur tour, les normes d'assentiment relatives au TSCG. Les parlements wallon et bruxellois sont en effet les deux dernières assemblées à devoir se prononcer pour que la Belgique ratifie ou non le traité. Le vote est visiblement prévu la semaine prochaine.

Le TSCG amène un double recul inacceptable :

1. Il constitue une atteinte grave aux droits économiques, sociaux et culturels en ce qu'il grave, en imposant une limitation du déficit budgétaire à 0,5%, une politique d'austérité dans les droits nationaux. Auditionné par les députés wallons et bruxellois le 4 décembre, l'économiste Joseph Pagano a lui-même reconnu que cette exigence était intenable sans une croissance nominale de minimum 3,5 à 4% ! Il sera donc extrêmement difficile pour les Etats d'atteindre cet objectif de 0,5% sans sabrer dans les budgets, parmi lesquels, sans aucun doute, les budgets sociaux. Avec à la clé, une détérioration inéluctable des droits sociaux, des conséquences graves pour les populations les moins favorisées et, à terme, pour l'ensemble des classes moyennes. Pourquoi continuer des politiques d'austérité - dont l'inefficacité est aujourd'hui manifeste et admise par la plupart des économistes - au risque de régressions significatives de droits économiques et sociaux ?
2. Il constitue une atteinte intolérable au processus démocratique en ce qu'il dépossède les Parlements des Etats membres de leurs prérogatives en mati

Lettre ouverte aux députés wallons et bruxellois à l'heure du vote concernant la ratification du traité budgétaire par la Belgique.

Madame la députée,
Monsieur le député,

Le 10 décembre dernier, journée internationale des droits de l'Homme, la Ligue des droits de l'Homme et la CNE ont annoncé, avec le soutien moral de l'Association européenne des droits de l'Homme, leur intention d'introduire un recours contre la norme fédérale d'assentiment relative au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ce faisant, nous souhaitons éviter le recul dramatique en matière des droits fondamentaux qu'instaure le TSCG. Un recul pointé non seulement par nos associations mais également récemment par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks. Dans son rapport « Safeguarding human rights in times of economic crises » (« Préserver les droits de l'homme en temps de crise ») publié le 3 décembre dernier, il dresse le constat accablant des dommages que la crise et les politiques d'austérité provoquent sur les droits économiques et sociaux des citoyens européens. Des mesures qui mettent à mal les générations futures en matière d'éducation, de santé, d'accès à la justice, etc.

En votre qualité de parlementaire, vous pouvez encore changer la donne en vous prononçant, lors du vote, contre les normes d'assentiment relatives et bloquer le processus de ratification du TSCG au niveau belge.

Le TSCG amène en effet un triple recul inacceptable :

1/ Il constitue une atteinte grave aux droits économiques, sociaux et culturels en ce qu'il grave, en imposant une limitation du déficit budgétaire à 0,5%, une politique d'austérité dans les droits nationaux. Auditionné par les députés wallons et bruxellois le 4 décembre, l'économiste Joseph Pagano a lui-même reconnu que cette exigence était intenable sans une croissance nominale de minimum 3,5 à 4% ! Il sera donc extrêmement difficile pour les Etats d'atteindre cet objectif de 0,5% sans sabrer dans les budgets, parmi lesquels, sans aucun doute, les budgets sociaux. Avec à la clé, une détérioration inéluctable des droits sociaux, des conséquences graves pour les populations les moins favorisées et, à terme, pour l'ensemble des classes moyennes. Pourquoi continuer des politiques d'austérité - dont l'inefficacité est aujourd'hui manifeste et admise par la plupart des économistes - au risque de régressions significatives de droits économiques et sociaux ?

2/ Il constitue une atteinte intolérable au processus démocratique en ce qu'il dépossède les Parlements des Etats membres de leurs prérogatives en matière budgétaire, au profit d'institutions non directement élues. Le TSCG remet ainsi fortement en cause la possibilité pour les gouvernements d'établir une politique budgétaire en phase avec les choix démocratiques de la population. Par ailleurs, il impose aux Etats parties d'ancrer dans leurs droits internes respectifs, au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes », les règles relatives à l'interdiction des déficits publics excessifs et à leur correction « automatique ». Le TSCG accorde donc à la Commission européenne et à la Cour de justice de l'Union européenne des moyens supplémentaires pour sanctionner les Etats qui ne se plieraient pas à ces règles. Autrement dit, le traité impose de modifier notre droit interne et de lui imprimer de manière arbitraire et non démocratique un caractère néolibéral qu'il sera très difficile d'effacer.

3/ Il poursuit la mise en œuvre de politiques économiques qui mènent droit au mur. L'expérience historique, notamment la crise des années 1930, enseigne que les politiques de relance budgétaire sont un instrument indispensable de gestion des grandes crises économiques. D'autre part, la crise actuelle montre que les politiques d'austérité ont eu un impact sur la croissance économique

beaucoup plus considérable que ce qui avait été anticipé. Ce fait est ouvertement admis aujourd'hui par des instances officielles comme le FMI et par de très nombreux économistes y compris libéraux (nous pensons notamment à Paul De Grauwe) . C'est donc contre toute logique que l'on impose un traité qui, quoi qu'on en dise, empêchera un peu plus les Etats de mener des politiques de relance budgétaire. Le TSCG incarne une incapacité à tirer un trait sur des théories et des politiques économiques clairement mises en échec par la crise actuelle. Cette fuite en avant dans le dogmatisme contraste fortement avec l'expérience des années 1930. La crise fut résolue alors par l'émergence de personnalités comme Roosevelt ou Keynes, qui eurent le courage de mettre en question les idées anciennes. C'est de cela dont nous avons aujourd'hui le plus besoin.

Voter le TSCG, c'est faire peser de lourdes incertitudes sur les possibilités de pouvoir respecter, à l'avenir, les droits économiques et sociaux, droits fondamentaux inclus, au même titre que les droits civils et politiques, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Voter le TSCG, c'est renoncer au pouvoir légitime des institutions démocratiquement élues – donc au pouvoir de vos assemblées - et attester de la prééminence des marchés et d'institutions non démocratiquement élues.

Voter le TSCG, c'est enfin se faire l'otage de théories économiques qui ont échoué et qui continueront à le faire. Il faut repenser nos politiques macroéconomiques, et un premier pas pour le faire est de rejeter le TSCG.

Nous espérons que vous prendrez, comme nous, vos responsabilités, en tant qu'élus mais également en tant que citoyen soucieux du respect des droits fondamentaux et de la démocratie.

Veillez agréer, Madame la députée, Monsieur le député, l'expression de mes meilleures salutations.

Alexis Deswaef, Président LDH

Felipe Van Keirsbilck, secrétaire général CNE

Debatavond 19/11

**Verzoekschrift tegen het Begrotingsverdrag
bij het
Grondwettelijk Hof**

"Aan allen die nu zijn en die nog komen zullen,
onze groet."

Overzicht fundamentele juridische argumenten

***Karin Verelst
kverelst@vub.ac.be
Vrije Universiteit Brussel***

Kern van de zaak:

Het essentiële verschil tussen het Stabiliteitsverdrag en alle voorgaande Europese verdragen is,

- dat het TSCG zelf géén Europees verdrag is, en zelfs in strijd met bepalingen uit het VEU en VWEU ("Lissabon");
- dat het begrotings- en schuldnormen **constitutionaliseert**

Het **Verdragsrecht** heeft tot op dit moment geen voorrang op het **Belgisch primair recht** (art. 33, GW; art. 4, sec. 2 VEU).

Het Stabiliteitsverdrag verstoort deze hiërarchie in de rechtsorde fundamenteel, omdat het eist (preambule, art. 3 §2) dat de beschikkingen uit het belangrijkste onderdeel ervan, het Begrotingspact en het sanctioneringsmechanisme, worden **opgenomen in de Grondwet, of op een gelijkwaardige manier dwingend en afdwingbaar gemaakt**

De kern van het ingediende beroep betreft dus een tot nog toe ongeziene situatie in de Belgische rechtsorde: de schending van het **soevereiniteitsbeginsel** (art. 33 GW), door de overdracht van essentiële onderdelen van de soevereine macht aan supranationale instellingen zoals de Europese Commissie en de Europese Raad.

Dit botst met de **beperkende bepalingen van art. 34 GW**. Het betreft immers **de soevereine macht over de begrotingspolitiek alsook de begrotingscontrole** (art. 74, 170, 174 GW).

Zowel de **ministerraad** als de **Vlaamse regering** beweren dat genoemde machtsoverdrachten gerechtvaardigd zijn omdat ze,

1. in overeenstemming zouden zijn met de beperkingen in art. 34 GW
2. gebeuren in de context van het vigerende Europese recht.

Beide beweringen zijn flagrant onjuist !

Voor het eerst in onze geschiedenis wordt door burgers voor het hoogste Belgische rechtcollege expliciet de verdediging van de **Belgische Grondwet**, meer bepaald van de **artikelen 33 en 34**, alsook de **artikelen 74, 170 en 23**, opgenomen tegen een Europees Verdrag in. Dit is tot op heden zonder precedent.

=> Questie van de **ontvankelijkheid** stelt zich in dit licht

Ontvankelijkheid

Cfr. artikel 2, 2° van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

- direct of persoonlijk belang hebben
- rechtsreekse addressanten der bestreden bepalingen zijn

Maar: *Un requérant n'a pas intérêt à attaquer une disposition qui ne lui est pas applicable. D'autre côté, il ne faut pas non plus que le*

*préjudice allégué soit certain: un risque de préjudice suffit.*¹

De Vlaamse regering² aanvaardt ons belang; de federale ministerraad niet.

Reden? Verbod op *actio popularis*, de burger die spreekt in naam van het algemeen belang. Immers, de verkozen kamers worden geacht de natie te vertegenwoordigen. Ook argument van praktische efficiëntie.³

De vraag van de ministerraad om het belang van verzoekers te verwerpen op grond van *actio popularis* is keer op keer op grond van dezelfde cirkelredenering gesteld: de aantasting van essentiële elementen uit de fundamentele primaire rechtsorde is "**vermeend onrechtmatig**"; de gevolgen ervan "**hypothetisch**", "**niet causaal**".

Primaire rechtsorde: dit is natuurlijk juist wat door het Hof onderzocht zou moeten worden alvorens tot een uitspraak te komen. Het oordeel of **de aantasting van de rechtspositie van verzoekers** louter hypothetisch dan wel reëel en ernstig is, vereist een onderzoek van de draagwijdte en impact van de bestreden bepalingen. **In dit opzicht valt het onderzoek van de ontvankelijkheid samen met het onderzoek van de grond van de zaak** (cfr. GwH 184/2011, §II, b.2.5).

¹ A. Alen, *Contrôle de constitutionnalité des lois et d'autres actes après leur adoption*, Fédéralisme Régionalisme, N° 1, vol. 7, 2007. <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=532>

² tenzij in de zaak van het Samenwerkingsaccord, om formeel-technische redenen.

³"Het belangrijkste argument tegen een dergelijke *actio popularis* is de vrees dat de Raad van State overspoeld zou worden door beroepen die voor de verzoekende partij weinig concreet voordeel opleveren, maar die wel kostbare tijd en middelen in beslag nemen." A.S. Vandaele, *Belang* (noot §2), T. Gem., 2014, p. 171.

Gevolgen: door de recente regeringsverklaringen op zowel federaal als deelstatelijk niveau, met de daarin aangekondigde **draconische besparingsplannen** die zo goed als alle bevolkingsgroepen treffen en waarbij uitdrukkelijk naar het op Europees vlak geëiste begrotingsevenwicht verwezen wordt, krijgt de stellingname van de ministerraad een allicht **onbedoeld cynisch tintje**.

De grond van de zaak betreft hier niet enkel het statuut en de werking van (al dan niet Europese) verdragen binnen de Belgische rechtsorde, maar **ook en vooral de werking en de rechtskracht van het Belgische primaire recht zelf**, in de wijze waarop het de natie als dusdanig constitueert. Deze *creatio ex nihilo* legt een politiek-staatsrechtelijk nulpunt vast dat tegen geen enkel ander kan worden afgewogen.⁴

(...) as an interest which may be balanced against others, the respect of national identity which is required according to Art. 4 sec. 2 sentence 1 TEU does not meet the requirements of the protection of the core content of the Basic Law according to Art. 79 sec. 3 GG, which may not be balanced against other legal interests. The protection of the latter is a task of the Federal Constitutional Court alone.

Uit de aard van de zaak is elke Belgische burger dus onvermijdelijk direct betrokken partij, niet enkel in abstracte zin, maar ook als concreet, politiek handelend individu, en dit los van de eenvoudig aantoonbare individuele belangen die voortvloeien uit de dwingende en

⁴ Het standpunt van het Duitse Hof terzake wordt exemplarisch samengevat in §29 van zijn recente arrest over de Europese Centrale Bank (BVerfG, 2 BvR 2728/13 vom 14.1.2014, Absatz-Nr. (1 - 105)). Dit komt in de bespreking van het eerste middel nog uitgebreid aan bod.

ingrijpende besparingsmaatregelen ten gevolge van het Stabiliteitsverdrag.

Vanuit deze optiek komt het verwijt van een *actio popularis* neer op **het miskennen door de ministerraad van de draagwijdte** van wat er in deze zaak in het geding is.

Middel soevereiniteitsoverdacht

De eerste functie van parlementen, sinds de Magna Charta, is het controleren en bestemmen van de inkomsten en uitgaven van de Staat.

Ook het Belgische Parlement heeft, nog voor het nog maar zijn eerste wetgevende handeling heeft gesteld, de rekeningen van de Kroon (de regering) getoetst en begrensd:

1831:

*La chambre, une fois composée, confirme, modifie ou renvoie le ministère, selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire. **La chambre électorale, ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix; elle élit donc en réalité, quoique indirectement, le ministère tout entier. Or, le ministère, ainsi élu ou confirmé, ne peut vivre qu'à la condition d'administrer selon le vœu de la majorité de la chambre; c'est-à-dire selon le vœu du pays qu'elle est censée de représenter.***^{5 6}

⁵ Tussenkomst van M. Lebeau tijdens de zitting van donderdag 30 november 1830. Genotuleerd in *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830 - 1831*, mises en ordre et publiées par le chevalier Emile Huyttens (griffier de la chambre des représentants). Tome I, Adolphe Wahlen & Cie, Bruxelles 1844, p. 208.

⁶ H. Vliebergh, *De Belgische Grondwet*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, 1973, p. 211

In feite komt de goedkeuring van het Stabiliteitsverdrag dus neer op **een impliciete grondwetswijziging**

Frankrijk:

GW gewijzigd in 2007: "titre XV", artikel 88-1⁷:

*La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences. Elle peut participer à l'Union européenne **dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne** modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.*

Dit komt er *de facto en de iure* op neer dat de Franse Grondwet de primauteit van het EU-recht over de eigen inwendige primaire rechtsorde uitdrukkelijk erkent

Het advies over het TSCG van het Franse Grondwettelijk Hof blijft inperkend en voorwaardelijk.

21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale;

*(...) qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, **l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution;***

⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/titre_15constit.asp

Duitsland:

(BVerfG, 2 BvR 2728/13 vom 14.1.2014, Absatz-Nr. (1 - 105)) over de uitbreiding van het mandaat van de Europese Centrale Bank:

44. §19. *This substantive content of what is guaranteed by **the right to vote** is violated only, but always so, if this right is in danger of being **rendered ineffective** in an area that is essential for the political self-determination of the people, i.e. if the democratic self-government of the people – through the German Bundestag – is permanently restricted in such a way that central political decisions can no longer be made independently.⁸*

§27 If an act of an institution or other agency of the European Union has consequences which affect the constitutional identity protected by Art. 79 sec. 3 GG, it is, from the outset, inapplicable in Germany.

Schuldafbouw en begrotingsevenwicht zijn ingrijpende **politieke beleidskeuzes, geen natuurwetten**. Voor de Belgische grondwetgever was de **beslissings- en controlemacht over de landsbegroting een essentieel onderdeel van de politieke soevereiniteit**. In feite komt het Verdrag erop neer dat men zegt:

"verkiezingen doen er niet meer toe, dit is wat u te doen staat".

⁸ 14 januari 2014. http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813en.html

Artikel 33 van de Grondwet is letterlijk de **grondslag van elke legitieme soevereine machtsuitoefening** in de context van de Belgische interne rechtsorde. Het gaat hier om één van de meest fundamentele principes van onze **democratische rechtsstaat**.

Art. 33:

Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.

Hieruit volgt de onvervreemdbaarheid en onoverdraagbaarheid van de eigenlijke soevereiniteit:

L'inaliénabilité ou l'incessibilité de la souveraineté, comprise comme part d'autorité conférée à ceux qui l'exercent a pour conséquence — de par l'art. 25 de la Constitution [huidig art. 33] — d'interdire en principe les délégations de pouvoirs ou d'attributions.⁹

Art. 34:

*De **uitoefening** van **bepaalde** machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen*

Stuk Kamer (1968)¹⁰:

De verklaring tot herziening slaat niet op artikel 25. **Die glasheldere tekst blijft de grondslag van ons**

⁹ O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome III: Libertés constitutionnelles et principes de législation*, Dessain, Liège, 1911, p. 209.

¹⁰ Kamer van Volksvertegenwoordigers, 10 (B.Z. 1968) — Nr 16/2°.

Grondwetsrecht. (...) Als er verduidelijkingen aan te brengen zijn, is het beter ze in een aanvullend artikel te vermelden.

Daarom dat de Raad van State in het verleden bij herhaling stelde dat ten allen tijde dient uitgegaan te worden van het *beginsel van de primauteit van de Grondwet*:

De Raad van State, afdeling wetgeving, [neemt volgend standpunt in]: **wanneer in een verdrag wordt afgeweken van de grondwet** en die afwijking verder reikt dan wat de bevoegdheidsopdracht die met toepassing van artikel 34 G.W. is gebeurd, toelaat, **en er derhalve afbreuk dreigt te worden gedaan aan andere grondwetsbepalingen** dan die welke de uitoefening betreffen van de machten die met toepassing van artikel 34 G.W. zijn opgedragen geworden aan een volkenrechtelijke instelling, is een voorafgaande herziening van de desbetreffende grondwetsbepalingen vereist opdat met het verdrag in kwestie zou kunnen worden ingestemd.¹¹

Aanvaarden dat het Unierecht voorrang heeft op de Grondwet houdt het gevaar in dat de uitvoerende macht, mits een beetje bereidwillige hulp van de volksvertegenwoordiging, door middel van de simpele goedkeuring van een verdrag de Grondwet zou kunnen wijzigen.¹²

Erg vreemd dan ook dat de Raad van State in zijn advies over het TSCG stelt:

Wat meer bepaald de verplichtingen betreft die opgelegd worden aan België op basis van regelingen die in overleg met de overige staten die partij zijn bij het voorliggende Verdrag en krachtens dat Verdrag zouden worden aangenomen, **moet**

¹¹ M. Van Damme, *o.c.*, p. 27.

¹² M. Verdussen, *La Consitution Belge. Lignes et entrelignes*, Le Cri, 2004, pp. 125-128.

ervan uitgegaan worden dat deze krachtens artikel 34 van de Grondwet geldig zijn.

Dit is flagrant onjuist. We zagen het reeds: artikel 34 is geen vrijbrief. De verdragsrechtelijke bepalingen zelf en hun gevolgen voor de Belgische rechtsorde dienen zelf te worden getoest aan de Belgische Grondwet.

De soevereiniteitsoverdracht bedoeld in art. 34 G.W. is *niet algemeen*: hij kan (...) slechts betrekking hebben op "bepaalde machten", wat logisch is **omdat anders de Staat van zijn essentie zou kunnen worden ontdaan**. De overgedragen machten moeten daarenboven op voldoende wijze zijn *omschreven*.¹³

De neerslag van deze bekommernis van de grondwetgever zijn **artikel 74, artikel 170** (legaliteitsbeginsel belastingen) en **174** (begrotingscontrole) van de Grondwet:

De parlementaire controle op en sturingsmacht over de uitvoerende macht is in de intentie van de grondwetgever dus uitdrukkelijk aan het prerogatief van de begrotingscontrole en stemming gekoppeld. Deze keuze- en sturingsmogelijkheid komt met het Soberheidsverdrag volledig te vervallen.

Deze prerogatieven afstaan betekent zoveel als de bestaansgrond van de volksvertegenwoordiging zelf opheffen. De soevereine Natie kan evenwel niet zomaar opgeheven worden door de groep individuen die op dat moment toevallig de volksvertegenwoordiging uitmaken, of zelfs niet door zij die hen hebben verkozen. Vandaar dat de Grondwet ondubbelzinnig stelt in art. 42:

¹³ M. Van Damme, *o.c.*, p. 28.

De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen

De **sociaal-economische grondrechten** worden in de Grondwet gewaarborgd door art. 23:

Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet (...) rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Een grondwettelijke waarborg kan echter niet potentieel zijn, maar moet reëel zijn.

In zijn openingsrede van het Hof van Cassatie in 2007 stelde Procureur-Generaal Leclercq dat het **standstill-beginsel of het "achteruitgangsverbod"** betekent:

In concreto kan bijvoorbeeld dat achteruitgangsverbod de na artikel 23, derde lid, 2°, uitgevaardigde bepalingen uitsluiten **die het reeds vastgestelde bedrag van de socialezekerheidsuitkeringen aanzienlijk verlagen of kunnen verlagen** of nog die de toekenning ervan doen afhangen of kunnen **doen afhangen van aanvullende fundamentele voorwaarden bovenop** die welke reeds zijn gesteld.¹⁴

Het standstill-beginsel is reeds geschonden indien op

¹⁴ http://justitie.belgium.be/nl/binaries/redes2007_tcm265-210544.pdf

realistische wijze kan aangetoond worden dat de door de sociale zekerheid geboden bescherming kan verlaagd worden. De bescherming betreft dus een absolute bescherming die onvoorwaardelijk geldt; de mogelijkheid dat de overheid op enigerlei wijze afbreuk *kan* doen aan de grondwettelijke bescherming an sich houdt al een schending van dit beginsel in.

Art. 7Bis:

Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieu-gebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.

Wij zagen reeds dat de Belgische Grondwet "de Natie" uitdrukkelijk niet beperkt tot zij die hier en nu present zijn, maar ook zij die haar in het verleden uitmaakten en zij die dat in de toekomst zullen doen meeneemt.

"Aan allen die nu zijn en die nog komen zullen, onze groet."

Dit besef van de zorg om het grotere geheel wordt in artikel 7bis nog eens extra in de verf gezet. Het valt te hopen dat het Grondwettelijk Hof zijn verantwoordelijkheid als waker over deze nobele principes op zich neemt en het TSCG-onding zonder pardon naar de prullenbak verwijst.

Onze procedure bij het Grondwettelijk Hof Notre procedure auprès de la Cour Constitutionnelle

Constituante/ACOD/CNE/Ligue de droits de l'homme

STAP/ETAPE I:

3 + 1 verzoekschriften/requêtes
--

Ingediend/soumis 6 juni 2014

1) Het **verzoekschrift/requête** (rolnr 5920) ingediend door de CNE en de Ligue des droits de l'homme, is gericht tegen en vraagt de vernietiging van alle bepalingen van de **wet van 18 juli 2013** houdende **instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie/demande l'annulation du norme d'assentiment avec le Traité de Stabilité, Coordination et Gouvernance** dans l'Union européenne et monétaire, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 7 april 2014.

2) Het **verzoekschrift/requête** (rolnr 5917) ingediend door Constituante, is gericht tegen en vraagt de vernietiging van alle bepalingen van de **wet van 18 juli 2013** houdende **instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie/demande l'annulation du norme d'assentiment** avec le TSCG, verschenen in het Belgisch Staatsblad van 7 april 2014, alsook de eraan gekoppelde decreten, ordonnaties en samenwerkingsaccorden, te weten:

- * **Decreet/décret** van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest van 21 december 2012 (Belgisch Staatsblad van 24 januari 2013),
 - * Decreet van de Franse Gemeenschap van 23 december 2012 (Belgisch Staatsblad van 09 januari 2013),
 - * **Decreet/décret** van de Duitstalige Gemeenschap van 14 oktober 2014 (Belgisch Staatsblad van 28 november 2013),
 - * **Decreet/ décret** van het Waalse Gewest van 23 december 2013 (Belgisch Staatsblad van 31 december 2013),
 - * **Ordonnantie/ordonnance** van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 20 december 2013 (Belgisch Staatsblad van 16 januari 2014),
 - * **Ordonnantie/ordonnance** van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 20 december 2013 (Belgisch Staatsblad van 16 januari 2014),
 - * **Ordonnantie/ordonnance** van de Franse Gemeenschapscommissie van 23 december 2013 (Belgisch Staatsblad van 31 december 2013)
- * Tenslotte, het **samenwerkingsakkoord/accord de coopération** van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gewesten, de Gemeenschappen en de Gemeenschapscommissies, betreffende de uitvoering van artikel 3 §1 betreffende het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

Ingediend/soumis op 20 juni 2014

3) Het **verzoekschrift** (rolnr 5930) ingediend door Constituante, vraagt de vernietiging van alle bepalingen van het **Samenwerkingsakkoord** van 13 december

2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3.§1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie gepubliceerd in het Staatsblad op 18 december 2013

Bij beschikking van 1 juli 2014 van het Grondwettelijk hof zijn al deze verzoeken samengevoegd/tous les requêtes ont été joints. Het hof beschouwt ze dus als behorende tot één zaak.

➤ **!!!! Nog in te dienen/à soumettre – voor/avant 20 december**

4) Het **verzoekschrift/requête** van Constituante en... dat de vernietiging vraagt van alle bepalingen van het **Decreet** van de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest ter instemming met hogervernoemd samenwerkingsaccord

Hierbij kunnen **nieuwe partners** zich aansluiten, en nieuwe juridische argumenten worden aangebracht of verder ontwikkeld. We vragen en verwachten dat het Hof dit verzoekschrift met de andere zal samenvoegen.

Nouveaux partenaires peuvent s'accosier à cette dernière requête. elle nous permettra d'affiner encore nos arguments juridiques déjà formulés, aussi bien que d'ajouter des nouvelles. Il est à expecter que la cour joindra cette requête avec les autres.

STAP/ETAPE II:

tussen 16 juni en 16 augustus 2014:

16 verzoekers in tussenkomst/ mémoires en intervention – ten gevolge van de "class action"

allen ter ondersteuning/tous en support van de ingediende verzoekschriften:

1. **Pirot Annick**, Assesse;
2. **Thonon Valérie**, werkloze, Perwez;
3. **Piefort Vincent**, -Eustache;
4. **Jonckheere Agnes**, Voorzitster VCP, Vlaamse Christen Partij, Sint-Michiels;
5. **Bieseman Maarten**, hoofdafgevaardigde ACOD-Irb stad Sint-Niklaas;
6. **De Vriendt Inge**, Aalst;
7. **Visconti Freddy**, Mettet;
8. **Nicque Ellen**, hoofdafgevaardigde ACOD stad Gent en provincie Oost-Vlaanderen;
9. **Dortant Stephanie**, Sart-Eustache;
10. **De Coninck Hendrik**, Gent;
11. **Piefort Vincent**, secrétaire adjoint du Milcherzeuger Interessengemeinschaft-EMB, Sart-Eustache;

12. **Vissers Pieter**, projectleider lerarentekort verbonden aan de stad Antwerpen en Tumult vzw, Borgerhout;
13. **Pas Barbara**, federaal parlementslid voor Vlaams Belang; **Van Grieken Tom**, Vlaams volksvertegenwoordiger voor het Vlaams Belang; **Janssens Chris**, Vlaams volksvertegenwoordiger voor het Vlaams Belang; **Bonte Barbara**, Vlaams volksvertegenwoordiger voor het Vlaams Belang; **van Rooy Sam**, Vlaams Belang-medewerker;
14. **Maeckelberghe Werner**, voorzitter van het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen vzw;
15. **Decroly Vincent**; Dupret Paul-Emile; Eyben Pierre,; Zurstrassen Dimitri,; tous membres fondateurs du mouvement VEGA;
16. Le **Mouvement de Gauche**, parti politique, association de faits

STAP/ETAPE III – het tegensprakelijke debat /débat contradictoire (schriftelijke procedure)

Memories (van antwoord)/mémoires (en réponse)

op 5 september 2014

* De **Ministerraad/conseil des ministres** (de federale regering)

=> verwerpt onze ontvankelijkheid

op 8 september 2014

* De **Vlaamse regering/gouvernement flamand**

=> aanvaardt onze ontvankelijkheid, tenzij met betrekking tot het verzoekschrift rolnr 5930 (samenwerkingsaccord)

STAP/ETAPE IV

op 16 oktober 2014

Memorie van wederantwoord/mémoire en réponse van Constituante, m.b.t. rolnr 5917, 5930, 5920

op 20 oktober 2014

Memorie van wederantwoord/ mémoire en réponse van de CNE en Ligue des droits de l'homme, m.b.t. rolnr 5920

STAP/ETAPE V

Het **wederantwoord/réponse** van de betrokken **regeringen**;

De **antwoorden/réponse** van de **verzoekers in tussenkomst**. Dit is opnieuw een gelegenheid om reeds ingebrachte argumenten verder uit te diepen, en nieuwe stukken toe te voegen aan het dossier.

STAP/ETAPE VI

Besluit Grondwettelijk Hof over de **ontvankelijkheid/recevabilité**

STAP/ETAPE VII – eventueel

Mondelinge **pleidooien/plaidoyers**

STAP/ETAPE VIII

Arrest/arrêt – uitspraak ten gronde van het Grondwettelijk Hof

overzicht/sommaire
Karin Verelst

REQUÊTE EN ANNULATION

POUR :

1) **l'a.s.b.l. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**, inscrite sous le numéro 410.105.805, représentée par son conseil d'administration, dont le siège social est situé 22, rue du Boulet à 1000 Bruxelles ;

2) **LA CENTRALE NATIONALE DES EMPLOYÉS** (ci-après, CNE), association de fait, représentée par son Secrétaire général, dont le siège est établi 52, avenue Robert Schuman à 1400 Nivelles ;

3) Monsieur **CHARLES BEUKEN**, domicilié 74, rue des Buissons à 4000 Liège ;

4) Monsieur **MATHIEU DELAUNOY**, domicilié 4, Cité Carbonnelle à 7530 Gaurain-Ramecroix ;

Parties requérantes,

ayant toutes comme conseil Me Michel Kaiser, dont le cabinet est établi à 1040 BRUXELLES, boulevard Louis Schmidt, 56, au cabinet duquel il est fait élection de domicile pour les besoins de la présente procédure ;

A Messieurs les Présidents, à Mesdames et Messieurs les juges qui composent la Cour constitutionnelle,

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Les parties requérantes ont l'honneur de soumettre à votre censure la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, fait à Bruxelles le 2 mars 2012.

La loi entreprise a été publiée au Moniteur belge du 7 avril 2014 (pièce 1).

I. LE CONTEXTE LÉGISLATIF ET LA LOI ENTREPRISE

1.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire¹ a été signé par vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne². Il n'en est pas moins un traité de droit international « classique » dès lors qu'il se situe formellement en dehors du cadre institutionnel de l'Union. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 pour les Etats l'ayant ratifié à cette date.

Ce traité, auquel la loi attaquée porte assentiment, est présenté comme l'un des instruments adoptés afin de répondre à la crise des dettes souveraines qui a frappé l'Europe à partir de l'année 2010³⁻⁴. A côté des mécanismes de soutien financier mis en place pour venir en aide aux pays de la zone euro en difficulté, ce traité s'inscrit en effet dans le cadre de la réforme de l'Union politique et monétaire qui a été engagée parallèlement.

¹ Ci-après, « le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » ou « le Traité ».

² Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le Traité.

³ EUROPEAN CENTRAL BANK, « A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union », *Monthly Bulletin*, Mai 2012, p. 79.

⁴ L'on rappellera que la crise des dettes souveraines a elle-même succédé à la crise des *subprimes* qui avait rendu nécessaire le renflouement de plusieurs banques européennes par les Etats.

Comme son intitulé l'indique, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance contient un triple objet, qui correspond à trois des titres du Traité : il vise tout d'abord le renforcement de la discipline budgétaire (Titre III du traité, aussi appelé « Pacte budgétaire ») ; il tend ensuite à mieux coordonner les politiques économiques des Etats contractants (Titre IV) ; il vise enfin à améliorer les mécanismes de gouvernance de la zone euro (Titre V).

Le « Pacte budgétaire » constitue certainement le véritable cœur du Traité. Il s'inscrit plus particulièrement dans le sillage du Pacte de stabilité et de croissance (I.1) qu'il tend à renforcer par l'ajout notamment de nouveaux éléments (I.2).

I.1 Le Pacte de stabilité et de croissance

2.

Le Pacte de stabilité et de croissance prend place dans le cadre plus large de l'Union économique et monétaire. Cette union est pour rappel fondée sur deux piliers : le pilier monétaire qui a permis la création d'une monnaie unique – l'euro – qui relève de la compétence exclusive de l'Union ; et le pilier économique qui laisse aux mains des Etats la conduite de leur propre politique économique et budgétaire, l'Union n'ayant en principe qu'une compétence de coordination en la matière⁵.

Au titre du pilier économique, le Traité de Maastricht a introduit une disposition selon laquelle « *les Etats évitent les déficits excessifs* » (article 104C du TCE devenu article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) : il s'agit pour les Etats de mener des politiques budgétaires saines afin d'éviter l'apparition de déficits publics excessifs qui pourraient mettre en péril la stabilité économique et financière de l'Union. Le déficit excessif est défini par référence au déficit public annuel et à la dette publique qui ne peuvent dépasser un seuil respectivement de 3% et de 60% du PIB⁶. La procédure à suivre en cas de non-respect de ces critères (dits de Maastricht) est notamment détaillée par le droit primaire de l'Union⁷.

3.

En 1997, ce dispositif a été renforcé par l'adoption d'une résolution du Conseil européen⁸ et de deux règlements qui constituent, ensemble, ce que l'on a appelé le Pacte de stabilité et de croissance. Une zone monétaire unique ne peut en effet fonctionner sans une forte convergence économique des Etats qui la composent. C'est en ce sens que le pilier économique a donc été davantage approfondi et développé.

Le premier des deux règlements adoptés – le règlement du Conseil n°1466/97 (CE) du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de

⁵ F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne (I) », *C.D.E.*, 2012/1, p. 18

⁶ Voy. le Protocole n°12 au TFUE sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁷ Voy. l'article 126 du TFUE.

⁸ La résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance.

la surveillance et de la coordination des politiques économiques – est généralement désigné comme constituant le volet préventif du Pacte de stabilité. Il a trait à la surveillance multilatérale des finances publiques des Etats et implique que chaque Etat membre soumette chaque année à la Commission et au Conseil de l'Union européenne un programme de stabilité (pour les Etats membres de la zone euro) ou un programme de convergence (pour les autres Etats membres) qui présente un aperçu des évolutions économiques et budgétaires du pays et qui définit un objectif budgétaire à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire, devant permettre de créer une marge de sécurité suffisante par rapport aux critères de Maastricht pour prévenir les déficits excessifs et garantir des politiques budgétaires soutenables⁹⁻¹⁰. Un système d'alerte rapide permet d'adresser une recommandation à un Etat en cas de dérapage budgétaire.

En 2005, une première réforme du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance a précisé la fourchette dans laquelle doit se situer l'objectif budgétaire de moyen terme. La notion de déficit structurel – qui ne tient pas compte des effets de la conjoncture, contrairement au déficit nominal visé par les critères de Maastricht – a également été introduite. Le règlement n°1055/2005 prévoit ainsi que chaque Etat membre présente à moyen terme un solde structurel compris « entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire »¹¹, ce qui sera confirmé en 2011 avec l'adoption du « Six Pack » (voy. *infra*).

Le deuxième règlement adopté – le règlement n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs – est quant à lui désigné comme mettant en place le volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance. Il implique le déclenchement d'une procédure de déficit excessif lorsqu'un Etat membre ne remplit pas ses engagements, ce qui peut aboutir au recours à la sanction financière si l'Etat ne corrige pas son déficit dans le délai imparti au terme de la procédure mise en œuvre¹².

La crise des dettes souveraines a mis à jour, selon plusieurs observateurs, la défaillance du Pacte de stabilité et de croissance au regard des objectifs de stricte rigueur budgétaire qu'il entendait se donner. Outre une prévention inefficace, on lui a reproché un manque d'automatisme dans l'enclenchement de la procédure de déficit excessif et des sanctions financières trop peu dissuasives, car jamais mises en œuvre¹³.

⁹ Il s'agit de "dégager des marges de sécurité par rapport à la cote d'alerte budgétaire que constituent les seuils d'un déficit et d'une dette publics supérieurs respectivement à 3% du PIB et 60% du PIB" (F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 23).

¹⁰ EUROPEAN CENTRAL BANK, "Ten Years of the Stability and Growth Pact", *Monthly Bulletin*, October 2008, p. 54 et 55, disponible sur <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200810en.pdf>.

¹¹ Règlement (CE) n°1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le règlement du Conseil n°1466/97 (CE) du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

¹² EUROPEAN CENTRAL BANK, "Ten Years of the Stability and Growth Pact", *Monthly Bulletin*, October 2008, p. 54, disponible sur <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200810en.pdf>.

¹³ Voy. not. EUROPEAN CENTRAL BANK, "Ten Years of the Stability and Growth Pact", *Monthly Bulletin*, October 2008, p. 81, disponible sur <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200810en.pdf>.

4.

En 2011, le Pacte de stabilité et de croissance a ainsi fait l'objet d'une réforme importante avec l'adoption du « Six Pack », soit l'adoption de cinq règlements et d'une directive européenne¹⁴. Les exigences pesant sur la gestion par les Etats membres de leurs finances publiques ont donc encore été alourdies.

Parmi les modifications apportées, on observe notamment que le rythme de réduction des déficits publics qui dépassent la valeur de référence est désormais précisé, que les délais pour constater les déficits excessifs sont réduits et que les procédures de surveillance, de décision et de sanction sont renforcées.

Ainsi, par exemple, et pour autant que les conditions soient réunies, une sanction financière peut désormais être imposée à tout moment dans le cadre de la procédure (y compris dans le cadre du volet préventif), tandis que son imposition est rendue plus automatique grâce à l'adoption de la règle de vote à la majorité qualifiée inversée qui permet qu'une recommandation de la Commission soit réputée adoptée, sauf si une majorité qualifiée des Etats s'y oppose¹⁵.

I.2. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance auquel la loi attaquée porte assentiment

5.

Le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment est souvent présenté comme le complément du Traité instituant le mécanisme européen de stabilité¹⁶ (MES). A la demande de l'Allemagne notamment, la mise en place du MES a en effet été conditionnée à un nouveau renforcement de la discipline budgétaire¹⁷. L'octroi de l'assistance financière du

¹⁴ Le règlement (UE) n°1173/2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro; le règlement (UE) n°1174/2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro; le règlement (UE) n°1175/2011 modifiant le présent règlement sur les procédures de surveillance des positions budgétaires; le règlement (UE) n°1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques; le règlement (UE) n°1177/2011 modifiant la procédure concernant les déficits excessifs et la directive n°2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

¹⁵ Voy. notamment le règlement (UE) n°1173/2011 précité et F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 71 et suiv.

¹⁶ Pour rappel, en mai 2010, le Conseil a approuvé la création d'un dispositif d'assistance financière composé de deux éléments : un fonds communautaire, intitulé « mécanisme européen de stabilisation financière », qui permet à la Commission européenne d'emprunter un montant de 60 milliards d'euros pour aider les pays en difficulté, et une entité *ad hoc* dédiée à l'assistance financière, établie sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois, la « Facilité (ou le Fonds) européen(ne) pour la stabilité financière », qui peut souscrire des emprunts pour un montant de 440 milliards d'euros. Le MES remplace en 2013 ces deux instruments.

¹⁷ Voy. les considérants des deux traités. Ceux du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance précisent ainsi : « SOULIGNANT l'importance du traité instituant le mécanisme européen de stabilité en tant qu'élément d'une stratégie globale visant à renforcer l'Union économique et monétaire, et FAISANT REMARQUER que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du mécanisme européen de stabilité sera conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du

MES à un Etat est ainsi tributaire du respect des règles imposées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

C'est le titre III du Traité qui est relatif au Pacte budgétaire, destiné à approfondir encore la discipline budgétaire des Etats. Il comprend les articles 3 à 8.

6.

L'article 3, mieux décrit dans l'exposé des moyens qui suit, entend renforcer le volet préventif du pacte. Les obligations nouvelles qu'impose le Traité sont clairement annoncées par les premiers termes de cette disposition, qui précise sans ambiguïtés que les nouvelles mesures s'imposent aux parties contractantes « *outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci* »¹⁸. Cette disposition impose, d'une part, aux Etats contractants le respect d'une règle d'équilibre budgétaire définie par rapport à un objectif budgétaire structurel à moyen terme renforcé par rapport à l'exigence du Six Pack. Elle impose, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme national de correction automatique lorsque des écarts importants sont constatés entre cet objectif budgétaire à moyen terme et le solde budgétaire effectif, ce mécanisme étant donc chargé de vérifier la correcte application de la règle d'équilibre budgétaire.

L'article 3 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment impose également aux Etats contractants que cette règle d'équilibre budgétaire et le mécanisme de correction national soient inscrits dans des dispositions de droit national « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* » (article 3.2). Il doit donc être garanti notamment que la loi budgétaire ne puisse pas modifier la règle d'équilibre budgétaire.

7.

La manière selon laquelle les Etats parties au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance mettent en œuvre, dans leurs droits internes respectifs, l'article 3.2 précité fait l'objet d'un contrôle strict par la Cour de Justice de l'Union européenne. Celle-ci peut en effet apprécier, sur saisine d'un Etat partie, la conformité, par rapport à l'article 3 du Traité, des règles de discipline budgétaire et du mécanisme de correction automatique intégrés par les autorités compétentes des Etats parties dans leur droit national respectif.

L'article 8 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance¹⁹ prévoit, à cet égard, plus exactement, ce qui suit :

« 1. La Commission européenne est invitée à présenter en temps utile aux parties contractantes un rapport concernant les dispositions adoptées par chacune d'entre elles conformément à l'article 3, paragraphe 2. Si, après avoir donné à la partie contractante

présent traité par la partie contractante concernée et, dès l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du présent traité, au respect des exigences dudit article ».

¹⁸ Les parties requérantes soulignent.

¹⁹ L'on renverra aussi à l'annexe du Traité, à laquelle la loi entreprise porte également assentiment, qui fixe certaines modalités d'application de l'article 8 relatif à la Cour de justice.

concernée la possibilité de présenter ses observations, la Commission européenne conclut dans son rapport que ladite partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la Cour de justice de l'Union européenne sera saisie de la question par une ou plusieurs parties contractantes. Lorsqu'une partie contractante estime, indépendamment du rapport de la Commission, qu'une autre partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, elle peut également saisir la Cour de justice de cette question. Dans les deux cas, l'arrêt de la Cour de justice est contraignant à l'égard des parties à la procédure, lesquelles prennent les mesures nécessaires pour se conformer audit arrêt dans un délai à déterminer par la Cour de justice.

2. Lorsque, sur la base de sa propre évaluation ou de celle de la Commission européenne, une partie contractante considère qu'une autre partie contractante n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice visé au paragraphe 1, elle peut saisir la Cour de justice de l'affaire et demander que des sanctions financières soient infligées selon les critères établis par la Commission européenne dans le cadre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si la Cour de justice conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte adaptée aux circonstances et ne dépassant pas 0,1 % de son produit intérieur brut. Les montants dont le paiement est infligé à une partie contractante dont la monnaie est l'euro sont à verser au mécanisme européen de stabilité. Dans les autres cas, les paiements sont versés au budget général de l'Union européenne.

3. Le présent article constitue un compromis entre les parties contractantes au sens de l'article 273 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

8.

Concernant plus spécifiquement le volet correctif du Pacte, le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment entend renforcer l'efficacité de la procédure de déficit excessif du Pacte de stabilité et de croissance. Son article 7, mieux décrit dans les développements des moyens, étend ainsi la règle de vote à la majorité qualifiée qui avait été introduite par le Six Pack à toutes les étapes de la procédure ; elle ne concerne donc plus uniquement l'adoption de sanctions. Cette disposition vise à rendre plus automatique l'adoption des propositions et des recommandations de la Commission.

L'article 5 du Traité, mieux précisé ci-après, prévoit également une obligation supplémentaire pour les Etats parties qui sont en procédure de déficit excessif puisque ceux-ci doivent désormais adopter un programme de partenariat économique et budgétaire comportant une description détaillée des réformes structurelles à entreprendre pour assurer la réduction du déficit.

Afin d'être complet, l'on notera encore que l'article 4 rappelle la règle, prévue dans le Six Pack, relative au rythme de réduction de la dette publique lorsqu'elle dépasse le seuil de 60 %, tandis que l'article 6 prévoit une obligation pour les Etats contractants de notifier à l'avance à la Commission européenne et au Conseil des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique en vue de mieux en coordonner la planification.

9.

On précisera enfin que le Two Pack – train de deux nouveaux règlements destinés à un nouvel approfondissement de la discipline budgétaire – est entré en vigueur le 30 mai 2013²⁰. Il complète encore les mécanismes adoptés par des mesures visant, d'une part, à augmenter la transparence et la surveillance des décisions budgétaires nationales et, d'autre part, à approfondir la surveillance des Etats qui bénéficient d'un programme d'assistance financière grâce aux prêts bilatéraux, au FESF ou au MSF ou qui sont gravement menacés d'instabilité financière.

II. LA RECEVABILITÉ : QUANT À L'INTÉRÊT

10.

S'agissant de l'intérêt à agir de l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme, il y lieu de relever qu'elle s'est notamment donné pour objet social : « *De combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité [...] [et de défendre] les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, complétées par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, la Charte sociale européenne de Turin de 1961 révisée en 1966, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne de 2000, ainsi que tous les traités, pactes, conventions et protocoles annexes y afférents présents et à venir* ».

En l'espèce, en prévoyant et en imposant d'internaliser une règle de strict équilibre budgétaire, garantie de surcroît par des mécanismes de correction automatique et très sévères, le Traité auquel la loi attaquée donne assentiment a pour effet de consacrer et de constitutionnaliser une politique économique particulière, qui fait pourtant polémique en termes d'efficacité et d'opportunité, tant au niveau académique²¹ que politique : il s'agit de la politique de l'austérité budgétaire.

²⁰ Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière et Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

²¹Voy. not. P. KRUGMAN, "How the Case for Austerity has crumbled", *The New York Review of Books*, 6 juin 2013, disponible sur <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled>; J. E. STIGLITZ, "Europe : l'austérité n'est pas la solution", *Project Syndicate*, 5 juin 2014, disponible sur <http://www.project-syndicate.org/commentary/after-austerity/french> ; A. CHOWDHURY, "Revisiting the evidence on expansionary fiscal austerity: Alesina's hour?", *Voxeu.org*, Février 2012, disponible sur <http://www.voxeu.org/debates/commentaries/revisiting-evidence-expansionary-fiscal-austerity-alesina-s-hour> et T. HERNDON, M. ASH et R. POLLIN, "Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff", *Political Economy*

Cette politique d'austérité budgétaire impose *de facto* une contraction du budget des Etats parties et de leurs dépenses publiques, notamment sociales. Elle peut aussi impliquer une hausse des impôts. Cette politique aboutit à menacer notamment les droits des travailleurs, et les droits relatifs à la protection sociale des personnes au sens large, comme il est démontré plus longuement par la suite.

Dans une étude rédigée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les conséquences dramatiques de l'austérité sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ont été mises en évidence. Le rapport cible en particulier les Etats membres de l'Union européenne dont la particularité, dictée par "*des règles spécifiques en matière de gouvernance économique, adoptées au niveau de l'Union*", a été de répondre à la crise de 2010 en faisant "*de la réduction des déficits leur priorité politique absolue*"²². Le rapport démontre qu'aucun droit n'est épargné par la politique de l'austérité²³.

Les dispositions du Traité aboutissent en outre également, comme il est démontré dans le présent recours, à priver les citoyens belges et, en particulier, les personnes touchées par les mesures adoptées dans le cadre de la politique d'austérité qu'implique le Traité, de leur droit fondamental à participer à la vie politique et à influencer, par le vote qu'ils peuvent exprimer à chaque élection, le choix des politiques publiques mises en œuvre, dès lors que l'autonomie budgétaire du Parlement fédéral est excessivement cadencée par les mesures imposées par le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment. Il en est d'autant plus ainsi que cet encadrement substantiel des pouvoirs du Parlement fédéral n'est d'aucune manière compensé, au niveau de l'Union européenne, par un quelconque rôle significatif du Parlement européen dans le système mis en place par le Traité.

Compte tenu de l'objet social qu'elle poursuit, la Ligue des droits de l'homme a dès lors intérêt au recours.

11.

S'agissant de l'intérêt à agir de la Centrale nationale des employés, celle-ci est une organisation syndicale qui ne dispose pas en tant que telle de la personnalité juridique.

Research Institute Working Paper, 15 avril 2013, disponible sur http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf.

²² Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique*, CommDH/IssuePaper(2013)2, 26 mai 2014, p. 15-16, disponible sur <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530033&SecMode=1&DocId=2144930&Usage=2>.

²³ Le rapport rappelle également que « *La plupart des déficits nationaux n'étaient pas le résultat de dépenses publiques excessives avant la crise, mais provenaient tant du sauvetage par les Etats des marchés financiers (estimé à 4 500 milliards d'euros dans l'Union européenne entre 2008 et 2011, soit 37 % du PIB de la région) que de la baisse des recettes fiscales découlant du ralentissement économique et du chômage record. Malgré tout, la réponse à la deuxième vague de la crise (2010-2013) a consisté à adopter des politiques budgétaires restrictives, à réduire les dépenses publiques, à augmenter certains impôts, à réformer les retraites et à assouplir la protection du travail afin de diminuer les déficits publics, de redynamiser l'économie et de regagner la confiance des marchés financiers. Après trois ans de rigueur, ces mesures délibérées n'ont toujours pas atteint leurs objectifs affichés* », *Ibid.*, p. 15-16.

Votre Cour estime toutefois que les organisations syndicales peuvent être admises à agir devant elle dans certaines hypothèses, à savoir lorsque ces dernières agissent « *dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause* »²⁴, votre Cour précisant à cet égard qu'« *en instituant en faveur de certaines organisations syndicales une participation au fonctionnement des services publics, le législateur a donné à chacune d'entre elles les prérogatives utiles non seulement pour exercer cette participation mais aussi pour contester la manière selon laquelle celle-ci est organisée* »²⁵. En d'autres termes, lorsque des dispositions légales attaquées par un recours en annulation portent atteinte aux prérogatives des organisations syndicales et qu'une de celles-ci agit pour défendre son rôle dans le fonctionnement des services publics, cette organisation est assimilée à une personne capable d'agir devant votre Cour et son action doit être déclarée recevable.

En l'espèce, la liberté de négociation collective des syndicats, qui est au cœur de leur mission, est fondamentalement affectée par les mesures contenues dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, auquel la loi attaquée porte assentiment. Comme il sera démontré, les pouvoirs importants que le Traité confère à la Commission européenne, notamment par le biais de ses articles 5 et 7, lui permettent de s'immiscer dans l'ensemble des politiques matérielles de l'Etat et notamment celles qui touchent par exemple à la formation des salaires ou aux conditions de travail, ce qui compromet directement et défavorablement les prérogatives des syndicats en la matière.

A cet égard, il faut insister sur les mesures qui sont déjà préconisées par la Commission et le Conseil dans le cadre de la procédure pour déficit excessif ouverte à l'encontre de la Belgique.

Dans sa recommandation de décision du Conseil mettant la Belgique en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, la Commission n'a ainsi pas manqué, avant de lui imposer des objectifs chiffrés, d'inviter la Belgique à réformer son système de retraite et d'engager des réformes structurelles globales²⁶. De manière plus générale, elle ne manque pas non plus, chaque fois qu'il le lui est permis, de cibler plus particulièrement le système d'indexation automatique des salaires, qui selon elle « *devrait être complètement réformé* »²⁷. Dans sa recommandation de décision du Conseil « établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Belgique en réponse à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 », la Commission constate également, par rapport à l'évaluation de l'action engagée par notre pays pour corriger son déficit, que l'effort budgétaire n'a pas atteint celui recommandé,

²⁴ Voir, par exemple, C. const., arrêt n°41/96 du 27 juin 1996.

²⁵ C. const., arrêt n°79/96 du 18 décembre 1996.

²⁶ Commission européenne, Recommandation de décision du Conseil mettant la Belgique en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, COM (2013) 382, final, p. 4-5.

²⁷ Voy. le résumé des recommandations adressées par la Commission à la Belgique pour l'aider à améliorer ses performances économiques : http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/belgium/index_fr.htm.

précisant que des « augmentations de dépenses dues en partie à des décisions politiques passées (par exemple, adaptations des prestations sociales, augmentation rapide des subventions salariales aux entreprises,) [...] ont partiellement annulé les efforts d'assainissement » ou encore que les mesures d'assainissement prises par le gouvernement « ont été en partie neutralisées par la hausse des dépenses d'intérêt, l'incidence négative de l'indexation automatique des salaires et des prestations sociales liées à l'inflation antérieure et une forte augmentation des dépenses de salaires »²⁸.

Une pression incontestable existe donc sur la politique de formation salariale en Belgique, qui sera directement renforcée par les pouvoirs accrus conférés par le Traité aux institutions européennes.

Même si c'est sur la base d'un autre fondement formel, on notera aussi que la Belgique suit déjà les recommandations de la Commission en termes notamment de restauration de la compétitivité, en agissant sur la fixation des salaires. À cet égard, on rappellera par exemple que, dans l'objectif d'accroître la compétitivité, le gouvernement fédéral a fixé à 0% la norme salariale pour 2013-2014 –décrétant donc le gel des salaires –, et a ainsi rendu impossible les négociations interprofessionnelles pour la même période. Le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment aura pour effet de pérenniser et d'accentuer ce type de mesures, par nature réductrices des prérogatives légalement et réglementairement instituées au profit des organisations syndicales, telles que la deuxième partie requérante.

De manière générale, enfin, la limitation des moyens de l'Etat due à la contraction des dépenses publiques aura un impact direct sur les moyens disponibles pour le secteur du non-marchand dont le fonctionnement est en majorité assuré par l'octroi de subsides. Cette limitation diminuera d'autant la négociation collective dans le secteur.

12.

En ce qui concerne l'intérêt à agir des particuliers qui se joignent au recours, M. Beuken est employé au sein de l'entreprise commerciale Truvo, tandis que M. Delaunoy est employé au sein du Domaine de Taintignies, qui est une résidence pour personnes handicapées.

Tous deux estiment que la loi attaquée, en portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et en permettant donc une augmentation des contraintes pesant sur la confection du budget fédéral, affecte directement et défavorablement leur droit fondamental à participer à la vie politique et à influencer, par le vote qu'ils peuvent exprimer à chaque élection, le choix des politiques publiques mises en œuvre. A partir du moment en effet où la Commission a le pouvoir de peser sur la confection des budgets nationaux, le droit d'exprimer son vote et donc sa préférence politique se voit substantiellement limité puisque quel que soit le résultat des élections, les concrétisations budgétaires conduiront au seul et même scénario.

²⁸Commission européenne, Recommandation de décision du Conseil établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Belgique en réponse à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009, COM (2013) 381 final, p. 3 et 4.

Le droit de vote des troisième et quatrième requérants est donc directement et défavorablement affecté par les mesures mises en place par le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment.

Enfin, c'est en leur qualité d'employé que les mesures qui seront préconisées par l'application des dispositions du Traité les frapperont également directement et défavorablement, dès lors que la politique qui est prônée aboutit inéluctablement à menacer les droits des travailleurs.

III. EXPOSÉ DES MOYENS D'ANNULATION

13.

Les normes législatives susceptibles d'être soumises au contrôle de votre Cour s'entendent de tout acte législatif, tant au sens matériel qu'au sens formel. Le contrôle de votre Cour couvre donc également les lois portant assentiment aux Traités internationaux. Selon une jurisprudence constante, le contrôle de constitutionnalité exercé par votre Cour à cet égard ne se limite pas au seul texte législatif portant assentiment, mais s'étend aux normes internationales visées par cet assentiment²⁹.

III.1 Premier moyen

14.

Un premier moyen est pris de la violation de l'article 8 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 33, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution et les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne.

EN CE QUE, en donnant assentiment, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et notamment à ses articles 3, 5 et 7, la loi attaquée permet que prenne effet en droit belge un traité qui impose des contraintes budgétaires excessives au pouvoir législatif fédéral, qui ont pour effet de compromettre le pouvoir et la compétence du Parlement de déterminer librement le budget de l'Etat fédéral et de mener les politiques discrétionnaires et redistributives de son choix.

ALORS QU'à défaut pour les représentants de la Nation de disposer d'un pouvoir réel et effectif sur la détermination du budget, le droit, reconnu particulièrement aux troisième et quatrième requérants, de voter et d'élire des représentants de leur choix, en fonction d'un programme et de la direction que les candidats à l'élection désirent imprimer à la politique de l'autorité fédérale, est remis en cause et dès lors méconnu.

²⁹ Voy. not. C.A., arrêt n°26/91 du 16 octobre 1991.

Développement du moyen

1. Principes applicables

15.

L'article 33 de la Constitution dispose que :

*« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».*

Cette disposition constitue la base du système constitutionnel et démocratique belge. Elle fonde, notamment avec l'article 42 de la Constitution – qui précise que « *Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus* » –, le droit fondamental des citoyens de voter pour élire leurs représentants.

L'article 8 de la Constitution dispose que :

*« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.
La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.
Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.
Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi ».*

Cette disposition, lue en combinaison avec les articles 33 et 42 précités, mais également avec l'article 61 de la Constitution qui précise que « *Les membres de la Chambre des représentants sont élus directement par les citoyens âgés de dix-huit ans accomplis et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi (alinéa 1^{er}). Chaque électeur n'a droit qu'à un vote (alinéa 2)* », doit être interprétée à la lumière de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle garantit aux citoyens le droit de choisir le corps législatif qui les représentera, et de prendre part, par l'intermédiaire de cet organe, à la direction des affaires publiques.

L'on rappelle à cet égard que la jurisprudence de votre Cour est fixée en ce sens que « *lorsqu'une norme internationale conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles* », « *les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions*

constitutionnelles en cause ». Votre Cour « *tient [donc] compte dans son examen des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues* »³⁰.

L'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme précité prévoit ainsi que :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques précise, quant à lui, que :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;*
- b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;*
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays».*

Le Comité des droits de l'homme – organe de contrôle du Pacte international des droits civils et politiques – indique que « [l]orsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 [du Pacte] que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard de citoyens »³¹.

L'article 33 de la Constitution pose également le principe selon lequel les pouvoirs constitués doivent uniquement et exclusivement être exercés de la manière établie par la Constitution.

A cet égard, l'article 74 de la Constitution précise que la compétence de régler le budget et les comptes est attribuée au pouvoir législatif fédéral qui s'exerce collectivement par le Roi et par la Chambre des représentants³². L'article 174 de la Constitution indique que c'est la

³⁰ Voy. not. C. const., 22 juillet 2004, arrêt n°136/2004, B.5.3 et B.5.4.

³¹ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n°25 - Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote)*, adoptée le 12 juillet 1996 (reproduit dans HRI/GEN/1/Rev.7), §7.

³² L'article 74 de la Constitution, tel qu'il était encore en vigueur avant le 25 mai 2014, prévoyait que : « Par dérogation à l'article 36, le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants pour:

1° l'octroi des naturalisations;

2° les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres du Roi;

3° les budgets et les comptes de l'Etat, sans préjudice de l'article 174, alinéa 1er, deuxième phrase;

4° la fixation du contingent de l'armée ».

Il dispose, dans sa version entrée en vigueur le 25 mai 2014, que : « Par dérogation à l'article 36, le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants pour les matières autres que celles visées aux articles 77 et 78 ». Le budget et les comptes ne sont pas visés par ces dernières dispositions.

Chambre des représentants qui, chaque année, arrête la loi des comptes et vote le budget. La Constitution attribue ainsi une compétence réservée au législateur.

Enfin, il résulte de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne que l'Union est fondée notamment sur le respect de la démocratie. L'importance du respect accordé à cette valeur est clairement démontrée par la clause de suspension prévue à l'article 7 du même Traité. Cette disposition prévoit notamment, en effet, qu'en cas de violation grave et persistante par un Etat membre des principes sur lesquels l'Union est fondée, celui-ci pourra voir certains de ses droits suspendus.

2. Les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en particulier ses articles 3, 5 et 7

16.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, auquel la loi attaquée donne, en ce qui concerne les compétences de l'autorité fédérale, assentiment, prévoit, en son article 3, ce qui suit :

« 1. Outre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci, les parties contractantes appliquent les règles énoncées au présent paragraphe :

a) la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ;

b) la règle énoncée au point a) est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché. Les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays.

Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé ;

*c) les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation **qu'en cas de circonstances exceptionnelles**, telles que définies au paragraphe 3, point b) ;*

d) lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des

finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme telle que définie au point b) peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché ;

e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), **sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1.** Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

3. Aux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables.

Par ailleurs, les définitions suivantes sont également applicables aux fins du présent article :

a) le "solde structurel annuel des administrations publiques" signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ;

b) les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme » (nous mettons en évidence).

L'article 3.1 fixe ainsi une norme d'équilibre budgétaire obligatoire. Il énonce que « la situation budgétaire des administrations publiques est en équilibre ou en excédent ». Cette obligation, désignée par l'appellation de « la règle d'or », est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins aussi favorable que l'objectif à moyen terme spécifique à chaque Etat. Cet objectif à moyen terme est, pour rappel, fixé tous les trois ans dans les programmes de stabilité (pour les Etats membres ayant adopté l'euro) ou de convergence (pour les autres Etats membres) que chaque Etat est tenu de présenter à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne.

Le Pacte de stabilité et de croissance révisé prévoit que l'objectif budgétaire structurel à moyen terme doit être fixé entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent³³. L'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance auquel la loi entreprise porte assentiment accentue considérablement cette règle puisqu'il ramène à 0,5 % du PIB le déficit public structurel autorisé à moyen terme. Il n'assortit cette exigence sensiblement renforcée pesant sur la détermination des budgets nationaux que de deux assouplissements limités³⁴. D'une part, l'Etat pourra « s'écarter temporairement » de son objectif à moyen terme ou de « la trajectoire d'ajustement propre à (sa) réalisation [...], en cas de circonstances exceptionnelles ». D'autre part, « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles, la limite inférieure de l'objectif à moyen terme [pourra] être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché »³⁵.

Commentant ce resserrement de la règle, le professeur J. Roux a souligné à quel point « la division par deux du volume du déficit public structurel annuel autorisé à moyen terme, par rapport au PIB, est loin d'être anecdotique, tant la valeur d'un demi-point représente des sommes considérables dans un cadre macro-économique »³⁶. Prenant l'exemple concret de la France, le professeur Oliva indique qu'un « déficit de 3% du PIB représente environ 60 milliards d'euros [critères de Maastricht – Protocole n°12 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] », « un déficit structurel de 1% du PIB s'élève à 20 milliards d'euros [Pacte de stabilité et de croissance tel que révisé par le Six Pack] », tandis qu'un « déficit de 0,5% du PIB prévu par le pacte budgétaire s'élève à 10 milliards d'euros »³⁷.

La portée de l'exigence renforcée introduite par l'article 3.1 a par ailleurs été analysée lors des auditions qui ont été menées devant les Commissions réunies des finances de la Chambre et du Sénat et qui ont précédé l'adoption de la loi d'assentiment à l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires « relatif à la mise en œuvre de l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ».

Il a ainsi été précisé que

« Il n'est pas très difficile de prouver que, dans un contexte de croissance économique et d'inflation normales, proches de l'objectif de 2% de la BCE, la dette diminue aussi à un

³³ Article 2 bis, Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par le Règlement (CE) n° 1055/2005 et le Règlement (UE) n°1175/2011.

³⁴ J. ROUX, « Le Conseil constitutionnel et le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire : Busiris, rue de Montpensier », *RTD Eur.*, 2012, p. 855 et suiv., point 7.

³⁵ Ces assouplissements sont, en outre, strictement encadrés par les principes communs adoptés par la Commission (cfr infra, point 17).

³⁶ *Ibid.*, point 8.

³⁷ E. OLIVA, « Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles », *Revue française de droit administratif*, 2012, p. 1047.

rythme suffisamment soutenu si l'on applique un critère moins sévère en matière de déficit, par exemple, celui de 1% du six pack (tableau non reproduit). Si nous durcissons inutilement la norme budgétaire à -0,5%, l'économie perd chaque année une impulsion de 0,5% d'affectation des moyens publics. Il est évident que cela aboutirait à une baisse de la croissance et nous entraînerait dans le cercle vicieux d'une orthodoxie budgétaire plus stricte, nécessaire en raison d'une croissance trop faible. De plus les investissements publics sont indispensables, car les besoins en matière de mobilité, d'infrastructure et de transition vers les énergies durables sont énormes »^{38,39}.

Tel qu'il est libellé, l'article 3.1 prévoit également que si l'objectif à moyen terme n'est pas atteint, l'Etat concerné devra assurer « une convergence rapide », dont le calendrier sera proposé par la Commission européenne.

17.

En cas d'écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement permettant sa réalisation, un mécanisme de correction, à mettre en place au niveau national, devra par ailleurs être déclenché automatiquement. Ce mécanisme – au sujet duquel l'article 3.2 du Traité précise qu'il devra être articulé sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne – devra comporter l'obligation de prendre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. Ce mécanisme de correction des déficits s'inscrit dans le cadre du renforcement du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance en ajoutant au contrôle du Conseil de l'Union européenne et de la Commission un contrôle par une « instance nationale indépendante ».

³⁸ Rapport fait au nom du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes et des commissions des finances de la Chambre et du Sénat par M. A. Flahaut, M. P. Mahoux et Mme F. Talhaoui, « La mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), *Doc. Parl. Chambre*, session 2013-2014, doc. 53-3310/001 et *Doc. Parl., Sénat*, session 2013-2014, doc. 5-2447/1, p. 26. Audition de M. Renaat Hanssens, CSC.

³⁹ Il faut par ailleurs souligner que le resserrement des contraintes budgétaires tend à se renforcer avec le temps. En effet, comme l'ont montré de nombreuses études économiques récentes, en période de récession économique, les mesures d'austérité ont un effet « multiplicateur » négatif sur la croissance économique et donc sur les recettes de l'Etat. Les économistes conceptualisent le phénomène par la notion du « multiplicateur budgétaire ». Certaines estimations économiques démontrent que, durant la crise, des multiplicateurs de 2,5 ont été atteints dans la zone euro. Cela signifie que pour 1 % de réduction des dépenses publiques, le taux de croissance chute de 2,5 %. À de tels niveaux d'impact, le resserrement budgétaire induit un accroissement du déficit tant il fait baisser la croissance et donc les recettes publiques. Les décideurs politiques se trouvent donc confrontés à un renforcement de la contrainte budgétaire, induit par les effets dynamiques défavorables causés par les resserrements antérieurs. La nécessité d'un adoucissement de l'austérité est d'ailleurs reconnue par certains experts du FMI et de la Commission européenne. Voir à cet égard notamment N. BATINI et al, « Successful austerity in the United States, Europe and Japan », *IMF Working Paper*, Juillet 2012, disponible sur <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12190.pdf>; et J. IN 'TVELD, "Fiscal consolidations and spillover in the Euro area periphery and core", *European Commission, Economic Papers*, octobre 2013, disponible sur http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp506_en.pdf.

Les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire « *concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles* » ont été adoptés par la Commission le 20 juin 2012⁴⁰. Ils sont au nombre de sept. Ils sont brièvement précisés dans les lignes qui suivent.

Le mécanisme de correction doit en premier lieu être contraignant : le respect des règles nationales qui l'instituent doit en effet être assuré durant tout le processus budgétaire national. Il est en particulier précisé que « *ces caractéristiques doivent faire en sorte que les règles budgétaires façonnent effectivement les politiques budgétaires nationales* » (premier principe, p. 3). L'ajout « *tout en reconnaissant les droits fondamentaux des parlements* » paraît purement formel et symbolique.

Le mécanisme doit ensuite être cohérent avec le cadre de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'appréciation des concepts et des règles. Il est en particulier spécifié que « *la correction, en termes d'ampleur et de durée, doit être conforme aux éventuelles recommandations adressées à l'Etat membre concerné au titre du pacte de stabilité et de croissance* » (deuxième principe, annexe).

Concernant le déclenchement du mécanisme, il a lieu en cas d'écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Il est déclenché par des critères établis au niveau de l'Union européenne, mais des critères spécifiques propres à l'Etat, et conduisant à une activation plus précoce de la correction, peuvent également être établis (troisième principe).

En ce qui concerne la nature de la correction, les principes précisent notamment que « *dès que la correction est engagée, l'Etat membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction* » et « *il est demandé que des règles prédéfinies régissent l'ampleur et le calendrier de la correction, limitant ainsi, sans pour autant l'exclure, la latitude donnée pour l'élaboration d'une réponse face à un écart budgétaire important* ». Il est encore indiqué que « *le point de référence pour déterminer la correction serait le respect de l'OMT et de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation pour refléter l'esprit du pacte budgétaire [...]* » (quatrième principe, sous-principe 4,1 et 3, p. 4 et annexe).

Le mécanisme de correction peut par ailleurs donner un rôle opérationnel de premier plan aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires, tant dans le déclenchement que dans la mise en œuvre de la correction (cinquième principe, annexe).

Parmi les principes précisés par la Commission, certains encadrent encore les clauses dérogatoires possibles qui permettent, en raison de circonstances exceptionnelles définies par le Pacte de stabilité et de croissance, de suspendre le mécanisme de correction de manière temporaire (sixième principe).

⁴⁰ Communication de la Commission, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM (2012) 342 final.

Un dernier principe précise enfin que la gestion du mécanisme est confiée à un organisme national indépendant ou disposant d'une autonomie fonctionnelle. Celui-ci est chargé de déterminer quand se produit un écart important, d'évaluer le déroulement de la correction, son ampleur et son calendrier, et d'évaluer quand une période de suspension est justifiée par des circonstances exceptionnelles. Si l'Etat ne se conforme pas aux recommandations de cet organisme, le gouvernement est tenu de s'expliquer publiquement (système « *comply or explain* ») (septième principe)⁴¹.

18.

On rappelle que l'article 8 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance attribue à la Cour de justice de l'Union européenne la compétence de contrôler la correcte transposition en droit interne de la règle d'équilibre budgétaire et du mécanisme national de correction automatique. La procédure peut aboutir au prononcé d'une astreinte ou d'une amende pouvant atteindre 0,1% du PIB en cas de transposition jugée insuffisante ou incomplète.

19.

En matière de déficit public, on rappelle également que les règles relatives au déficit structurel prévues par l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – la règle d'or – s'ajoutent à celles prévues dans le TFUE qui imposent un déficit nominal ou effectif qui doit être inférieur à 3% du PIB, « *à moins que le déficit ne soit que légèrement au-dessus de 3% et qu'il diminue de manière substantielle et constante ou que le dépassement du seuil ne soit qu'exceptionnel et temporaire* » (les critères de Maastricht)⁴². Les contraintes sont donc multiples.

Il convient dans le même sens de préciser que la règle d'or n'est pas la seule règle de discipline budgétaire. Le TFUE prévoit que les Etats doivent maintenir leur dette publique en dessous de 60% du PIB, « *à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant* »⁴³. L'article 4 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance définit le caractère satisfaisant de ce rythme en imposant une réduction à un rythme moyen, calculé sur trois ans, d'un vingtième par an, « *ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011* ».

⁴¹ En Belgique, c'est la "Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances" qui remplit ce rôle. Voy. l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, §1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

⁴² A. DE STREEL, "La gouvernance économique européenne réformée", *RTD Eur.*, 2013, p. 460. Voy. l'article 126, §2, du TFUE et le Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

⁴³ Article 126, §2, du TFUE.

20.

Le carcan budgétaire imposé par l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est encore renforcé par l'article 5 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance qui dispose pour sa part que :

« 1. Une partie contractante qui fait l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs en vertu des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, met en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes sont définis dans le droit de l'Union européenne. Leur présentation pour approbation au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne ainsi que leur suivi auront lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance.

2. La mise en œuvre du programme de partenariat budgétaire et économique et des plans budgétaires annuels qui s'y rattachent, fera l'objet d'un suivi par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne » (nous mettons en évidence).

L'article 7 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment dispose enfin que

« Dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, les parties contractantes dont la monnaie est l'euro s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs. Cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il est établi que, parmi les parties contractantes dont la monnaie est l'euro, une majorité qualifiée, calculée par analogie avec les dispositions pertinentes des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sans tenir compte de la position de la partie contractante concernée, est opposée à la décision proposée ou recommandée (nous mettons en évidence) ».

Ensemble, les articles 5 et 7 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance renforcent considérablement le pouvoir de la Commission européenne. Ces dispositions s'inscrivent toutes deux dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de déficit excessif prévue par l'article 126 du TFUE, et affinée par les dispositions de droit dérivé.

Le professeur de Streeck a eu l'occasion de résumer brièvement les différentes phases de la procédure de déficit excessif comme suit :

« Si un Etat souffre d'un déficit public effectif excédant 3% du PIB ou d'un déficit ne permettant pas à la dette publique de tendre suffisamment rapidement sous le seuil des 60% du PIB, le Conseil peut le placer en « procédure de déficit excessif ». Cette procédure donne d'importantes possibilités d'action aux institutions européennes pour forcer l'Etat à respecter ses obligations budgétaires (51). Elle suit un échéancier propre qui ne s'inscrit pas dans le semestre européen. Sur initiative de la Commission, le Conseil adopte une décision de placer un Etat en procédure de déficit excessif (sur la base de l'art. 126, §6 TFUE) ainsi qu'une

recommandation (sur la base de l'art. 126, §7 TFUE) comprenant deux composantes : une date de correction à laquelle le déficit effectif doit être ramené sous le seuil de 3% et l'effort annuel en termes de déficit structurel qui doit être réalisé. En cas de dégradation de l'environnement économique, la date de correction peut être prolongée par une nouvelle décision du Conseil.

Le droit européen prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée des Etats membres (pour les Etats dont la monnaie n'est pas l'euro) ou des seuls Etats de la zone euro (pour les Etats dont la monnaie est l'euro), que l'Etat impliqué ne vote pas et que les ministres suivent le principe « comply or explain » (52). Pour renforcer l'automatisme dans la prise de décision au Conseil, le TSCG fait basculer la procédure décisionnelle du Conseil vers la majorité qualifiée inversée lorsque la procédure de déficit excessif est exercée à l'encontre d'un pays de la zone euro et est fondée sur le critère du déficit (53). Dans ce cas, les Etats membres de la zone euro se sont engagés à soutenir les propositions et les recommandations de la Commission, à moins qu'une majorité qualifiée de ceux-ci ne s'y oppose.

Si l'Etat placé en procédure de déficit excessif fait partie de la zone euro, il présente un programme de partenariat économique, sur la base d'un modèle prévu dans un code de conduite du Conseil, décrivant les réformes structurelles qu'il adoptera pour corriger son déficit public (54). Sur initiative de la Commission, le Conseil adopte un avis sur le programme de partenariat soumis. Par ailleurs, la Commission peut demander à l'Etat concerné de nombreuses informations et rapports sur la mise en œuvre de sa politique budgétaire (55). Enfin, si cet Etat a déjà fait l'objet de sanction durant la phase préventive du Pacte de stabilité et de croissance ou qu'il a manqué gravement à ses obligations, la Commission peut proposer de lui imposer un dépôt sans intérêt de 0.2% de son PIB. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (56).

Si l'Etat ne se conforme pas aux recommandations budgétaires du Conseil, [et en particulier si aucune action suivie d'effet n'a été entreprise], la Commission peut proposer de constater pareille non-conformité et de mettre en demeure l'Etat concerné de prendre des mesures correctrices dans un délai déterminé. Le Conseil adopte ces décisions (sur la base de l'art. 126, §8 et §9 TFUE) à la majorité qualifiée (si les décisions concernent un Etat qui n'est pas membre de la zone euro) ou à la majorité qualifiée inversée (si les décisions concernent un Etat membre de la zone euro) (57) (la note 57 précise en substance qu'il s'agit ici encore du basculement de la procédure décisionnelle résultant de l'article 7 du TSCG, applicable lorsque la procédure pour déficit excessif est fondé sur le critère du déficit public). Si l'Etat récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. La Commission propose alors l'imposition d'une amende de 0,2% du PIB, que le Conseil est censé adopter, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (58). La Commission peut également adresser à l'Etat concerné des recommandations spécifiques pour assurer une mise en œuvre effective des actions prévues dans la décision du Conseil (59). Tant que l'Etat ne respecte pas ces recommandations du Conseil, la Commission propose au Conseil l'imposition (sur la base de l'art. 126, §11 TFUE) d'une amende pouvant aller jusqu'à 0,5% du PIB, qui peut être complétée par d'autres sanctions comme la publication d'informations supplémentaires avant d'émettre de la dette ou une révision de la politique de prêts de la BEI dans l'Etat récalcitrant (60) » (nous mettons

en évidence)⁴⁴.

Cette brève synthèse permet de mesurer l'exacte portée des articles 5 et 7 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

En ce qui concerne tout d'abord l'article 7, il bouleverse radicalement la règle de vote en vigueur au sein du Conseil de l'Union européenne en vertu de l'article 126 du TFUE – soit la règle de la majorité qualifiée –, en l'inversant et tend donc à automatiser la procédure de déficit excessif : là où la règle de la majorité qualifiée inversée n'était prévue qu'au stade de l'adoption de décisions en matière de sanctions⁴⁵, les Etats s'obligent aujourd'hui à supporter les propositions et les recommandations de la Commission relatives tant à l'ouverture de la procédure pour déficit excessif, qu'à l'action entreprise par l'Etat membre en réponse aux recommandations, ou à la mise en demeure⁴⁶. La Commission dispose donc de pouvoirs accrus à l'égard du Conseil de l'Union puisque ce dernier doit à présent pouvoir réunir une majorité de blocage de deux tiers des voix pour s'opposer aux mesures qui sont proposées par elle. La non-exécution des recommandations de la Commission par l'Etat concerné sera donc désormais suivie automatiquement d'effets, l'imposition de sanctions financières assurant en dernier instance leur respect.

Si les recommandations de la Commission renforcées par l'article 7 du Traité sur la stabilité, la gouvernance et la coordination imposent déjà un sérieux carcan à la marge d'appréciation discrétionnaire qui doit être laissée aux Etats dans la confection de leurs politiques publiques par les limitations qu'elles imposent en termes de détermination de leur budget, l'article 5 permet d'aller encore plus loin dans cette direction. En imposant aux Etats qui font l'objet d'une procédure pour déficit excessif de mettre en place un « *programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif* », programme qui doit être approuvé par la Commission, qui en assurera également le suivi dans le cadre de la procédure de surveillance du Pacte de stabilité (où elle dispose de pouvoirs renforcés grâce à l'article 7 précité), cette disposition « *participe au mouvement consistant à intégrer dans les exigences de discipline budgétaire des mesures de politiques économique générale et, en particulier, la conduite de réformes structurelles. Il s'agit ainsi d'élargir le champ de la surveillance budgétaire à des domaines relevant en principe de la compétence étatique* »⁴⁷.

21.

La décision adressée le 8 juin 2010 à la Grèce par le Conseil, sur la recommandation de la Commission, par laquelle il met en demeure cet Etat de prendre les mesures nécessaires pour procéder à la réduction du déficit jugé excessif, laisse clairement apercevoir ce que la

⁴⁴ A. DE STREEL, *op. cit.*, p. 463-464, notes de bas de pages omises.

⁴⁵ Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

⁴⁶ EUROPEAN CENTRAL BANK, « A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union », *Monthly Bulletin*, May 2012, p. 90, et tableau p. 91.

⁴⁷F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, "La nouvelle gouvernance économique européenne (II)", *C.D.E.*, 2012/2, p. 446.

Commission considère comme des mesures structurelles permettant d'assurer une correction effective des déficits excessifs⁴⁸.

Ainsi, après avoir effectivement mis en demeure la Grèce de mettre fin à la situation de déficit excessif et après avoir précisé les trajectoires d'ajustement à respecter en termes de déficit public et de dette publique pour les années 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014, le Conseil décide que la Grèce doit adopter une série de mesures avant la date qu'il fixe.

Une reproduction *in extenso* de certaines parties de la décision paraît pertinente pour mesurer à quel point celle-ci s'insinue dans toutes les politiques publiques grecques.

L'on peut ainsi citer à l'article 2.1 de la décision :

- « a) l'adoption d'une loi introduisant un barème d'imposition progressive de toutes les sources de revenus et un traitement unifié horizontalement pour les revenus du travail et du capital;*
- b) l'adoption d'une loi supprimant toutes les exonérations et dispositions de taxation autonome du système fiscal, y compris pour les revenus correspondant aux allocations spéciales versées aux fonctionnaires;*
- c) l'annulation des crédits budgétaires alloués à la provision pour imprévus, dans le but d'économiser 700 million d'EUR;*
- d) la suppression de la plupart des crédits budgétaires affectés à l'allocation de solidarité (sauf une partie destinée à lutter contre la pauvreté), dans le but d'économiser 400 millions d'EUR;*
- e) une réduction des pensions les plus élevées dans le but d'économiser 500 millions d'EUR par année entière (350 millions d'EUR en 2010);*
- f) la réduction des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux fonctionnaires dans le but d'économiser 1 500 millions d'EUR par année entière (1 100 millions d'EUR en 2010);*
- g) la suppression des primes de Pâques, d'été et de Noël versées aux retraités, tout en protégeant les titulaires de pensions modestes, dans le but d'économiser 1 900 millions d'EUR par année entière (1 500 millions d'EUR en 2010);*
- h) une augmentation du taux de TVA, générant au moins 1 800 millions d'EUR par année entière (800 millions d'EUR en 2010);*
- i) une augmentation des accises sur les carburants, le tabac et l'alcool, générant au moins 1 050 millions d'EUR par année entière (450 millions d'EUR en 2010) [...] ».*

On peut encore citer, au titre de l'article 2.2 de la décision, l'adoption des mesures suivantes :

- « a) l'inclusion, dans le projet de budget 2011, de mesures d'assainissement budgétaire représentant au moins 3 % du PIB (4,1 % du PIB en tenant compte de reports découlant des mesures mises en œuvre en 2010). Le budget doit, en particulier, comprendre les mesures suivantes (ou, en cas de circonstances exceptionnelles, des mesures produisant des économies comparables): une réduction de la consommation intermédiaire des administrations publiques d'au moins 300 millions d'EUR par rapport au niveau de 2010 (en plus des économies provenant de la réforme de l'administration*

⁴⁸Décision du Conseil (2010/320/UE) du 8 juin 2010 adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif.

publique et des collectivités locales visées dans le présent paragraphe); un gel de l'indexation des pensions (dans le but d'économiser 100 millions d'EUR); un prélèvement de crise temporaire sur les entreprises hautement rentables (produisant un revenu supplémentaire d'au moins 600 millions d'EUR par an en 2011, 2012 et 2013); une imposition forfaitaire pour les travailleurs indépendants (générant au moins 400 millions d'EUR en 2011 et des recettes croissantes en 2012 et 2013) un élargissement de l'assiette de la TVA en incluant certains services actuellement exonérés et en appliquant le taux principal à 30 % des biens et des services bénéficiant actuellement du taux réduit (générant 1 milliard d'EUR); l'introduction progressive d'une taxe environnementale sur les émissions de CO2 (générant au moins 300 millions d'EUR en 2011); la mise en œuvre par le gouvernement grec de la législation réformant l'administration publique ainsi qu'une réorganisation des autorités locales (dans le but d'économiser au moins 500 millions d'EUR en 2011 et 500 millions d'EUR supplémentaires en 2012 ainsi qu'en 2013); une réduction des investissements financés par l'épargne intérieure (d'au moins 1 milliard d'EUR) en accordant la priorité aux projets d'investissement financés par les Fonds structurels de l'Union européenne; des mesures d'incitation à régulariser les infractions en matière d'affectation des sols (générant au moins 1 500 millions d'EUR de 2011 à 2013, dont au moins 500 millions d'EUR en 2011); l'encaissement des recettes provenant des licences de jeux de hasard (au moins 500 millions d'EUR en ventes de licences et 200 millions d'EUR en redevances); un élargissement de l'assiette de l'impôt foncier en actualisant les valeurs des actifs (générant au moins 500 millions d'EUR de recettes supplémentaires); une augmentation de l'imposition des rémunérations en nature, au moyen notamment d'une taxe sur les paiements liés au leasing de voitures (d'au moins 150 millions d'EUR); une augmentation de l'imposition des produits de luxe (d'au moins 100 millions d'EUR); une taxe spéciale sur les bâtiments non autorisés (générant au moins 800 millions d'EUR par an); un plafond de 20 % pour le remplacement des départs à la retraite dans le secteur public (administration centrale, municipalités, entreprises publiques, administrations locales, agences de l'Etat et autres institutions publiques);

b) l'adoption d'une loi réformant le système des retraites en vue d'assurer sa viabilité à moyen et à long terme. La loi devrait notamment fixer à 65 ans l'âge obligatoire de départ à la retraite (y compris pour les femmes); la fusion des fonds de pension existants en trois fonds et un nouveau système de retraites unifié pour tous les employés actuels et futurs (applicable à partir du 1er janvier 2013), l'abaissement du plafond des retraites; l'allongement progressif de la durée minimale de cotisation pour bénéficier de l'intégralité des prestations de retraite, cette durée passant de trente-sept à quarante ans (d'ici à 2015); la fixation à 60 ans de l'âge minimal de départ à la retraite d'ici au 1er janvier 2011 (y compris pour les travailleurs exerçant des métiers pénibles et laborieux et pour les travailleurs ayant cotisé pendant quarante ans); l'abolition des règles particulières applicables aux personnes assurées avant 1993 (tout en conservant les droits acquis); le raccourcissement substantiel de la liste des métiers pénibles et laborieux; une réduction des prestations de retraite (de 6 % par an) pour les personnes qui prennent leur retraite entre 60 et 65 ans en ayant cotisé moins de quarante ans; la création d'un mécanisme d'ajustement automatique liant l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie (à partir de 2020); la création d'un revenu minimal garanti sous condition de ressources pour les personnes ayant dépassé l'âge obligatoire de départ à la retraite; l'introduction de conditions plus strictes pour l'accès aux pensions d'invalidité et le réexamen régulier de l'admissibilité; une modification de la formule d'octroi des retraites dans le régime basé sur les cotisations afin de renforcer le lien entre les cotisations versées et les prestations reçues (avec un taux d'accumulation annuel limité à un taux annuel moyen de 1,2 %); et une extension des revenus pris en compte pour le calcul de la pension de manière à englober les revenus de la vie entière (tout en conservant les droits acquis). Grâce à la mise en œuvre de cette loi, la hausse escomptée du ratio des

dépenses de retraites au PIB devrait passer sous la moyenne de la zone euro dans les prochaines décennies et l'accroissement des dépenses consacrées aux retraites dans le secteur public au cours de la période 2010-2060 devrait être inférieur à 2,5 % du PIB » (nous mettons en évidence).

L'on citera enfin, au titre par exemple de l'article 2.3, les mesures qui suivent :

« c) l'adoption d'une loi réformant le système de négociation des salaires dans le secteur privé, qui devrait prévoir une réduction des barèmes de rémunération des heures supplémentaires, accroître la flexibilité dans la gestion du temps de travail et permettre que des pactes territoriaux et locaux fixent une progression salariale inférieure aux niveaux prévus dans les accords sectoriels;

d) l'adoption d'une loi sur les salaires minimaux afin d'introduire des salaires inférieurs au minimum légal pour les groupes à risque tel que les jeunes et les chômeurs de longue durée, et d'instaurer des mesures garantissant que les salaires minimaux actuels restent fixes en termes nominaux pendant trois ans;

e) une réforme de la législation sur la protection de l'emploi pour allonger à un an la période de stage pour les nouveaux emplois, diminuer le niveau global des indemnités de licenciement et garantir des conditions identiques pour les employés et les ouvriers en matière d'indemnités de licenciement, relever le seuil minimal pour l'application des règles en matière de licenciements collectifs, surtout pour les entreprises plus grandes, et faciliter le recours accru à des contrats temporaires ».

Il est difficile de ne pas constater que les mesures que le Conseil demande à la Grèce d'adopter, sur la recommandation de la Commission, touchent à l'ensemble des politiques publiques grecques, les réformes qu'il est en effet demandé d'engager ayant trait à la politique fiscale, à la politique sociale, à celle du travail et de la santé, au droit commercial, au droit public de l'économie ou encore au droit de la fonction publique grec⁴⁹.

3. La loi attaquée viole les dispositions constitutionnelles visées au moyen lues isolément ou combinées entre elles et avec l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne.

22.

En imposant que les Etats contractants appliquent une règle d'équilibre budgétaire qui contraint la confection de leur budget et en ramenant à 0,5% du PIB le déficit public structurel autorisé à moyen terme – ce qui a pour effet de réduire d'autant la valeur relative des déficits autorisés permettant de considérer la règle de l'équilibre budgétaire comme étant respectée –, l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance auquel la loi attaquée porte assentiment, implique un resserrement excessif de l'exigence imposée sur les budgets nationaux, qui porte atteinte au libre exercice par le Parlement fédéral de ses

⁴⁹ On relèvera au passage que le Comité européen des droits sociaux a déjà condamné à plusieurs reprises les mesures grecques adoptées notamment dans ce cadre. Voy. par exemple, C.E.D.S., *Fédération générale des employés des compagnies publiques d'électricité (GENOP-DEI) et Confédération des syndicats des fonctionnaires publics (ADEDY) c. Grèce*, décision du 23 mai 2012, R.C. n°65/2011 et R.C. N°66/2011.

prérogatives constitutionnelles ainsi qu'aux conditions essentielles d'exercice de sa compétence budgétaire, et donc à sa capacité de définir de manière discrétionnaire les politiques publiques qu'il veut mettre en œuvre.

Le travail de suivi et de surveillance du respect de la règle d'équilibre budgétaire via le mécanisme national de correction budgétaire contribue au renforcement des contraintes existantes sur les prérogatives budgétaires du Parlement fédéral, l'organisme de contrôle étant censé assurer, de manière indépendante, le respect de la règle durant tout le processus budgétaire et vérifier la mise en œuvre des mesures immédiates de correction à prendre – et dont il spécifie l'ampleur et le calendrier –, en cas d'écart important constaté par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation.

Statuant précisément sur la constitutionnalité de ces mécanismes, le Conseil constitutionnel français a décidé que s'il fallait interpréter l'article 3.2 comme imposant aux Etats membres l'obligation d'adopter des dispositions permanentes et contraignantes à l'égard des autorités compétentes en matière budgétaire, cette disposition serait contraire à la Constitution française. Il a plus particulièrement indiqué que

« 20. [...] dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; [...] ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution »⁵⁰ (nous soulignons).

Commentant cette décision, le professeur J. Roux a indiqué que

« En imposant au législateur financier le respect des règles d'équilibre des finances publiques définies par l'article 3, § 1, du traité, la loi organique contreviendrait, en effet, à diverses prescriptions constitutionnelles : [notamment] celles qui, au-delà des articles 20, 24 et 39 de la Constitution⁵¹, de

⁵⁰ C. const. fr., 9 août 2012, n° 2012-653 DC, accessible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

⁵¹ Ces dispositions stipulent que

Article 20

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Article 24

portée plus générale, fixent « les prérogatives du gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale » (§ 21), dès lors que l'observance des règles ainsi transposées du pacte budgétaire affecterait le libre exercice par ces pouvoirs publics de leurs prérogatives constitutionnelles ; [...]» (§ 21), [...]. En d'autres termes, «introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques, exige la modification de ces dispositions constitutionnelles », de sorte que « si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution » (§ 21) » (nous soulignons).

Ce constat d'atteintes aux prérogatives constitutionnelles qu'emporte l'article 3 du Traité précité dans l'élaboration du budget de l'Etat peut être transposé *mutatis mutandis* en droit belge : les articles 74 et 174 de la Constitution précisent que ces prérogatives appartiennent collectivement au Roi et à la Chambre des représentants. Il s'agit d'une compétence réservée au législateur qui doit être exercée librement. Il en va en effet d'une compétence éminemment politique : l'affectation du budget permet de se donner les moyens des politiques que l'on veut mettre en œuvre. En ce sens, elle fait forcément l'objet d'un arbitrage par les parties qui composent la majorité gouvernementale.

La méconnaissance des prérogatives constitutionnelles du Parlement ainsi mise en évidence par le Conseil constitutionnel français est davantage encore accentuée par les pouvoirs renforcés octroyés parallèlement à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne par les articles 5 et 7 du Traité précité, lesquels contribuent en effet à minimiser encore la marge de manœuvre du Parlement fédéral dans la mise en place de politiques discrétionnaires, en renforçant, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, d'une part, le poids des recommandations émises par la Commission, et donc les choix économiques et budgétaires qui sont posés par cette institution, et en augmentant, d'autre part, le pouvoir de contrôle et de suivi qu'exerce cette même institution et le Conseil de l'Union sur le contenu des budgets nationaux des Etats.

23.

Cet ensemble de contraintes pesant sur le pouvoir législatif, en limitant de manière excessive l'autonomie budgétaire de ce dernier, empêche corrélativement que le droit fondamental de voter et d'élire leurs représentants soit exercé de manière effective par les citoyens, et en particulier par les troisième et quatrième requérants. A défaut pour les représentants élus de la Nation de disposer d'un pouvoir réel et effectif sur la détermination du budget, le droit de voter pour le représentant de son choix en fonction du programme et de la direction que ce dernier veut imprimer à la politique du pays est, en effet, largement remis en cause.

Le droit de vote figure, avec le droit d'éligibilité et l'accès à la fonction publique, parmi les droits politiques visés par l'article 8 de la Constitution. Il est ainsi consacré en droit belge par cette disposition, éventuellement combinée avec les articles 33, 42 et 61 de la Constitution⁵².

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. [...]».

⁵² Depuis le 25 mai 2014, le Sénat n'est plus une chambre permanente. Les sénateurs ne sont par ailleurs plus élus directement par la population.

Le droit de vote, comme le droit d'éligibilité du reste, « se distinguent par leur visée démocratique : à ceux qui en sont les bénéficiaires, ils permettent de participer activement à la démocratie représentative et de contribuer ainsi à la formation de la volonté générale »⁵³. Ce statut particulier a justifié que votre Cour les élève au rang de « droits politiques fondamentaux »⁵⁴ ou encore de « droits fondamentaux pour la démocratie et l'Etat de droit »⁵⁵.

La Cour européenne des droits de l'homme estime dans le même sens que les droits de vote et d'éligibilité visé par l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme « sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit »⁵⁶.

De la même manière, le Traité sur l'Union européenne prévoit, en son article 2, que les Etats membres de l'Union européenne sont des Etats démocratiques.

A peine de perdre toute substance, les droits de vote et d'éligibilité ne peuvent toutefois pas être réduits à des droits formels. La Cour constitutionnelle allemande considère en ce sens que le droit de vote doit avoir un véritable contenu *effectif*. Elle a rappelé sa jurisprudence dans un arrêt récent du 14 janvier 2014 en ces termes (traduction libre)⁵⁷ :

« L'article 38 de la Constitution⁵⁸ ne garantit pas uniquement que le citoyen a le droit d'élire le Bundestag allemand et que les élections doivent être conformes aux principes constitutionnels de la loi électorale. La garantie couvre également le contenu démocratique fondamental de ce droit : les Allemands qui ont le droit de voter sont investis d'un droit subjectif de prendre part aux élections du Parlement, et par là à contribuer, au niveau fédéral, à la légitimation de l'autorité étatique par le peuple, et à influencer l'exercice de cette autorité. L'article 38 de la Constitution exclut la possibilité que, dans le domaine d'action de l'article 23 de la Constitution [qui vise l'intégration européenne], la légitimation de l'autorité et l'influence sur son action que procure l'élection soit compromise par un transfert de responsabilités du Parlement à un degré tel que le principe démocratique est violé [...] » (§17).

Elle ajoute encore que

« Le contenu substantiel de ce qui est garanti par le droit de vote est violé dans la mesure où il y a un danger que ce droit soit rendu ineffectif dans un domaine qui est essentiel pour l'auto-détermination politique du peuple, soit si le gouvernement par le peuple – à travers le Bundestag allemand – est restreint de manière permanente d'une manière telle que des

⁵³ M. VERDUSSEN, « Les droits électoraux », in *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation* (dir. M. Verdussen et N. Bonbled), Vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 638.

⁵⁴ Voy. par exemple, C. const., 14 décembre 2005, arrêt n°187/2005, B.5.1.

⁵⁵ Voy. par exemple, C. const., 1^{er} juillet 2010, arrêt n°80/201, B.5.1.

⁵⁶ C.E.D.H., arrêt *Tanase contre Moldavie* du 27 avril 2010 [GC].

⁵⁷ BVerfG, 2 BvR 2728/13 du 14 janvier 2014, disponible, en anglais, sur http://www.bverfg.de/en/decisions/rs20140114_2bvr272813en.html.

⁵⁸ Cette disposition prévoit que les membres du Parlement allemand sont élus lors d'élections générales, directes, libres, égales et secrètes.

décisions politiques d'importance ne peuvent plus être prises de manière indépendante [...]» (§19).

« Il existe une violation de l'article 38 sec. 1 de la Constitution si le Bundestag allemand renonce à sa responsabilité budgétaire parlementaire, avec pour effet que lui-même ou un Bundestag futur ne peut plus exercer le droit de décider en matière budgétaire selon sa propre responsabilité. La décision relative aux recettes et aux dépenses publiques constitue un élément fondamental dans la capacité d'un Etat de se déterminer lui-même » (§28).

Selon la Cour constitutionnelle allemande, l'atteinte à l'autonomie budgétaire peut donc être constitutive d'une violation du droit de vote. La réduction des pouvoirs du législateur fédéral serait en effet de nature à vider de sa substance le droit de le désigner démocratiquement : l'atteinte portée à la substance des compétences de l'assemblée législative équivaut en effet à priver les citoyens de leurs possibilités démocratiques d'influence.

24.

A l'occasion des travaux préparatoires ayant précédé la loi attaquée, il n'a d'ailleurs pas été manqué de souligner que :

« le Traité est antidémocratique en termes de procédure et de résultat. L'option d'une « règle d'or » a été prise par les chefs d'Etat européens sans qu'une large consultation sociale n'ait été organisée. Cette procédure va à l'encontre de la tradition démocratique au sein de l'Union européenne. Le résultat souffre aussi d'un déficit démocratique en raison de son impact sur la politique budgétaire des Etats membres. Chaque Etat membre est compétent pour gérer ses propres recettes et dépenses. Ce principe est mis à mal par le Traité⁵⁹.

Dans une proposition de résolution relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, des parlementaires ont encore insisté sur ce que

« Les négociations menées en catimini et au sein d'un cénacle d'initiés sont intolérables, de même que la mise à l'écart des parlements nationaux et européen des négociations mêmes mais aussi des dispositifs envisagés pour renforcer la gouvernance économique. Une européanisation des processus budgétaires n'a aucun sens si elle ne s'accompagne pas d'une implication égale des parlements. Faute de quoi, ceux-ci n'auront plus qu'à endosser les propositions de budgets confectionnés par leur gouvernement et filtrées par la Commission européenne dont on a précédemment mis en exergue le manque de neutralité. Ainsi, en la matière, la démocratie risque de devenir une coquille vide puisque, quel que soit le résultat des élections, les concrétisations budgétaires ne conduiront jamais qu'à un seul scénario étant donné que la Commission aura tout pouvoir pour demander des ajustements ».⁶⁰

25.

⁵⁹ Projet de loi..., *op. cit.*, p. 15, intervention de M. Gilkinet.

⁶⁰ Proposition de résolution relative au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *Doc. Parl.*, Chambre, session 2011-2012, doc. 53-2180/001, p. 7.

Il résulte de ces développements qu'en portant atteinte de manière excessive, comme il a été démontré, à l'autonomie budgétaire du Parlement fédéral, les dispositions critiquées du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance auquel la loi attaquée porte assentiment méconnaissent le droit fondamental à participer à la vie politique et à influencer le choix des politiques publiques mises en œuvre par le vote qui peut être exprimé à chaque élection. Cette méconnaissance est d'autant plus manifeste que la perte de la possibilité d'influence démocratique que le droit de vote confère en principe aux citoyens et aux troisième et quatrième requérants en particulier n'est pas compensée par l'intervention du Parlement européen qui dans le cadre des mesures mises en place par le Pacte budgétaire n'a aucun pouvoir de décision.

Les articles 3, 5 et 7 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment violent ainsi l'article 8 de la Constitution interprété à la lumière de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en particulier son point a), considérés ensemble isolément ou combinés avec les articles 33, 36, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution et les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne.

Le moyen est fondé.

III.2 Deuxième moyen

25.

Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 8, 10, 11 et 27 de la Constitution, lues isolément ou combinés avec les articles 33, 34, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne

EN CE QUE la loi entreprise, qui donne assentiment, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et notamment à ses articles 3, 5 et 7, permet que prenne effet en droit belge un traité qui confère des pouvoirs substantiels à des institutions de l'Union européenne – en dehors toutefois du processus communautaire –, et qui, par le biais de pouvoirs renforcés ainsi obtenus en matière de contrôle et de suivi des budgets nationaux, sont en mesure d'impacter l'ensemble des politiques nationales.

ALORS QUE seul l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué à des institutions de droit international public ;

QUE l'indétermination des pouvoirs attribués par le Traité auquel la loi porte assentiment prive de manière discriminatoire les troisième et quatrième requérants de leur droit de voir les organes institués par la Constitution ou en vertu de ses prescriptions exercer effectivement et librement les pouvoirs qui leur ont été attribués ;

QU'elle prive également sans justification admissible le second requérant des pouvoirs qu'il détient en vertu de la Constitution en matière de négociation collective ;

QU'elle porte enfin atteinte au droit des citoyens, et en particulier des troisième et quatrième requérants, de contrôler et de participer utilement, par l'usage de leur droit de vote, à la prise de décision publique et d'avoir un réel impact sur les politiques mises en œuvre au niveau national.

Développement du moyen

1. Principes applicables

27.

Pour rappel, l'article 33, alinéa 1, de la Constitution pose le principe selon lequel « *Tous les pouvoirs émanent de la Nation* ». Son alinéa 2 précise que les pouvoirs constitués doivent uniquement et exclusivement être exercés de la manière établie par la Constitution.

L'article 34 de la Constitution prévoit que « *L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public* ». Cette disposition permet, par dérogation à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, d'attribuer à des institutions de droit international l'exercice de pouvoirs et de compétences qui sont autrement confiés aux organes titulaires de pouvoirs en Belgique, institués par la Constitution ou en vertu de ses prescriptions. Seul *l'exercice de pouvoirs déterminés* peut être ainsi délégué.

Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent pour leur part le principe d'égalité et de non-discrimination. Ils prohibent qu'il soit fait, sans justification admissible, des différences de traitement entre personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables ou que soient traitées de manière identique, sans justification admissible, des catégories de personnes se trouvant dans des situations non comparables⁶¹.

Conformément à ces dispositions, la jouissance des droits et libertés consacrés par la Constitution et le droit international qui lie la Belgique doit également être assurée à tous sans discrimination⁶². Il en va de même du bénéfice des règles constitutionnelles relatives aux compétences respectives des différents pouvoirs constitués⁶³, particulièrement lorsque le respect de ces règles est lié au fonctionnement démocratique des institutions⁶⁴. La manière

⁶¹ Jurisprudence constante. Voy. par exemple C.A., 13 janvier 1994, n° 1/94, B.2.3. Voy. aussi B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, p. 578.

⁶² C.A., 23 mai 1990, n° 18/90, B.11.3.

⁶³ En ce sens, voy. C. const., 18 novembre 2010, n° 130/2010 ; C. const., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.52 et suivants.

⁶⁴ En ce sens, voy. notamment C. const., 26 novembre 2003, n° 151/2003, B.9.1. et B.9.2.

dont sont répartis les différents pouvoirs constitue en effet une garantie essentielle de l'Etat de droit et des droits et libertés des citoyens, dont ceux-ci ne pourraient constitutionnellement être privés de manière discriminatoire.

Enfin, l'article 27 de la Constitution dispose que « *Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive* ». L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme est le pendant de cette disposition. Il précise que

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

Depuis son arrêt *Demir et Baykara contre Turquie* du 12 novembre 2008, la Cour européenne des droits de l'homme estime que « *le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » énoncé à l'article 11 de la Convention, étant entendu que les Etats demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs* »⁶⁵.

2. Les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en particulier ses articles 5 et 7

28.

Les requérants se réfèrent aux développements qu'ils ont consacrés aux articles 5 et 7 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance lors de l'examen du premier moyen.

3. La loi attaquée viole l'ensemble des dispositions visées au moyen

29.

Si l'article 34 de la Constitution permet à la Belgique de conclure des traités internationaux qui attribuent à une institution internationale le pouvoir d'édicter des règles contraignantes à l'élaboration et au respect desquels contribuent des organismes de droit interne, il ressort de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat qu'il faut « *encore [...] d'une part, que la nature et l'étendue de ce pouvoir soit clairement déterminées et, d'autre part, que son exercice ne méconnaisse pas les autres règles constitutionnelles* »⁶⁶.

⁶⁵ C.E.D.H., arrêt *Demir et Baykara contre Turquie* du 12 novembre 2008 [GC], §154.

⁶⁶ Avis du Conseil d'Etat portant sur le Projet de loi portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995, Doc. Parl., Sénat, session 1999-2000, doc. 2-306/1, p. 13.

Lors des discussions parlementaires qui ont encadré l'adoption de l'article 34 (ancien article 25 bis) de la Constitution, le sénateur Fernand Dehousse a souligné que « (l'Etat) doit savoir ce qu'il donne et [...] (l'institution) ce qu'elle reçoit », car « l'amoindrissement des compétences de l'Etat est chose trop grave et la construction de la société internationale chose trop sérieuse pour que cela ne s'exprime pas nettement ». Il indiquait encore que le terme « déterminé » permettait « d'éliminer [...] l'hypothèse d'un transfert massif, aboutissant en définitive à vider l'Etat de toute substance »⁶⁷.

Lors des débats qui ont précédé cette fois l'adoption de la loi attaquée, le sénateur Delpérée a eu l'occasion de rappeler ces principes fondamentaux, appliqués au texte du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Il s'est exprimé en ces termes :

« Ma conviction est assez simple : il n'y a pas de gouvernance sans système de gouvernement. La gouvernance pour la gouvernance, la gouvernance aux mains des techniciens de la gouvernance, c'est par définition une mauvaise gouvernance. Le politique !, qu'il soit gouvernemental ou parlementaire, les deux c'est l'idéal, ne peut pas figurer sur la liste des abonnés absents.

Ma conviction est ferme aussi : ce sont des autorités politiques, secondées par des administrations performantes et contrôlées par des assemblées vigilantes, qui doivent tenir en main le gouvernail de la gouvernance. Et personne d'autre.

Ceci m'amène à poser trois nouvelles questions : quel budget, quel parlement, quel citoyen ?

La première question « quel budget ? » se ramène à ceci : qui, aujourd'hui en Europe, tient les cordons de la bourse ? Nous savons qu'un budget, le budget de l'Etat, c'est le réceptacle de l'ensemble des politiques qu'un Etat peut poursuivre au cours d'un exercice annuel.

Et c'est ici, à mon sens, que surgit un énorme problème parce qu'en se saisissant tout à trac des budgets, notamment à la faveur du présent traité, l'Union européenne s'introduit non pas à la marge des compétences nationales, elle s'introduit au cœur des politiques nationales. Elle ne s'insère pas subrepticement, non, elle le fait vigoureusement dans l'ensemble des politiques menées par les Etats membres et leurs composantes. Elle ne touche pas à l'un ou à l'autre des domaines d'action, elle les affecte tous et chacun.

Et à vrai dire l'Union européenne ne se pose même pas la question de savoir : suis-je vraiment habilitée à intervenir dans ces secteurs ? Elle ne s'interroge pas de savoir si on respecte les découpages, les équilibres inscrits dans le traité de Lisbonne. Non, le raisonnement est très simple, pas d'économie, pas de monnaie sans budget. Toutes les politiques nationales, toutes les politiques régionales, qu'elles interviennent dans le domaine social, économique ou culturel, basculent et elles tombent dans l'escarcelle, c'est-à-dire dans les domaines d'investigation et de conseil des autorités européennes. Je pose cette question : est-ce normal, est-ce sérieux ?

⁶⁷ Rapport fait par M. Fernand Dehousse au nom de la commission de révision de la Constitution, Doc. parl., Sénat, sess. 1969-1970, n° 275, p. 4.

Je ne suis pas un souverainiste, je suis un fédéraliste en Belgique comme en Europe. Je suis un fédéraliste et j'ai appris, depuis toujours, que toute construction fédéraliste reposait sur une règle aussi claire que possible : la règle du partage des compétences et des moyens, et pas celle de l'intervention directe ou indirecte de l'un des partenaires sur l'ensemble de ces prérogatives.

Vous savez, les traités européens sont des instruments par lesquels les Etats signataires, les fondateurs puis les adhérents, ont convenu de confier aux autorités de l'Union des pouvoirs déterminés. Des « pouvoirs déterminés », c'est l'expression lumineuse qui figure dans l'article 34 de notre Constitution. Si cette règle devait s'effacer au nom des principes de la gouvernance budgétaire, on serait tenté de poser cette question : mais à quoi sert encore la Constitution ?

Dans quel engrenage avons-nous mis le doigt ? Je ne suis pas prêt à me laisser conduire par le bout du nez dans cette aventure budgétaire qui prend à certains moments les allures d'une opération antiparlementaire sinon antipolitique » (nous mettons en évidence)⁶⁸.

Le respect de l'article 34 de la Constitution est, en outre, également une condition du bon fonctionnement de la démocratie en Belgique et, plus largement, dans l'Union européenne. A défaut pour le citoyen de pouvoir identifier le niveau de pouvoir compétent dans un domaine particulier, il lui est en effet difficile d'évaluer les responsabilités respectives des différents gouvernants pour une politique donnée.

30.

En confiant ainsi à la Commission européenne et au Conseil de l'Union le pouvoir d'approuver ou non les programmes de partenariat budgétaire et économique « *comportant une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable* » du déficit excessif de l'Etat, et en précisant que « *le contenu et la forme de ces programmes [auxquels seront rattachés des plans budgétaires annuels] sont définis dans le droit de l'Union européenne* », et feront l'objet d'un suivi de la part de ces deux institutions internationales « *dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance* » dont on sait que l'article 7 du Traité renforce le caractère automatique et contraignant, l'article 5 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment permet en réalité à ces institutions de s'immiscer de manière tout à fait générale dans l'ensemble des compétences de l'Etat en leur permettant de modeler le droit matériel de politiques nationales qui ne font toutefois pas l'objet de compétences attribuées à l'Union européenne⁶⁹. Il vide partant de sa substance l'article 34 de la Constitution qui ne permet de transférer à des institutions internationales que des pouvoirs *déterminés* et rend, ce faisant, également floue la répartition des compétences entre les institutions européennes et les Etats membres.

Il en va de même de l'article 7 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment en ce qu'il renforce le caractère contraignant des recommandations émises par la Commission et donc

⁶⁸ Annales, Séances plénières du jeudi 23 mai 2013, *Doc. Parl.*, Sénat, session 2012-2013, doc. 5-103, p. 17-18.

⁶⁹ Il en va notamment de la politique des pensions ou des salaires.

les choix politiques et budgétaires qui sont émis par cette dernière et qui sont susceptibles de toucher toutes les politiques publiques.

31.

Ce faisant, les articles 5 et 7 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance méconnaissent les articles 10, 11 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 33 et 34 de la Constitution, et avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils traitent en effet les troisième et quatrième requérants de manière discriminatoire en privant ceux-ci sans justification admissible et raisonnable de leur droit de voir les autorités auxquelles la Constitution confie directement ou indirectement, en vertu de ses prescriptions, des compétences, les exercer effectivement et librement.

Par l'interférence qu'ils impliquent dans les matières dédiées à la négociation collective, ils limitent également de manière inadmissible et sans justification raisonnable les prérogatives que le deuxième requérant détient lui-même en vertu de la Constitution quand il intervient dans le cadre de la négociation collective, laquelle est considérée par la Cour européenne des droits de l'homme comme « *l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* »⁷⁰.

Ces dispositions méconnaissent enfin, par le même mouvement, le droit citoyen de contrôler et de participer utilement, par l'usage du droit de vote, à la prise décision publique et celui d'avoir un réel impact sur les politiques mises en œuvre au niveau national. La sauvegarde du caractère effectif du droit de vote implique en effet le droit pour les troisième et quatrième requérants de voir respectées les limites imposées par l'article 34 de la Constitution et donc de voir l'expression de leur volonté exercée de la manière établie par la Constitution. Elle suppose également que chacun puisse identifier l'autorité compétente pour mener une politique donnée, ce que garantit l'article 34 de la Constitution dans le cadre de l'attribution de l'exercice de pouvoirs à des institutions de droit international public.

La lutte contre la violation de ces libertés fondatrices de la société démocratique belge est, en outre, au cœur de l'objet social de la première requérante.

Il résulte de ce qui précède une violation de l'ensemble des dispositions visées au moyen.

Le moyen est fondé.

⁷⁰ C.E.D.H., arrêt *Demir et Baykara contre Turquie* du 12 novembre 2008 [GC], §154.

III.3 Troisième moyen

32.

Un troisième moyen est pris de la violation des articles 8, 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 171 et 174 de la Constitution, avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

EN CE QUE la loi entreprise, qui donne assentiment, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, notamment son article 3, permet que prenne effet en droit belge un traité qui implique qu'un plafond de dépenses pluriannuels ou des mesures fiscales obligatoires réparties sur plusieurs années s'imposent automatiquement au législateur,

ALORS QUE la loi de compte, la loi de budget et des impôts doivent être adoptées annuellement par le pouvoir législatif.

Développement du moyen

1. Les principes applicables

33.

L'article 171 de la Constitution dispose, pour rappel, que

« Les impôts au profit de l'Etat, de la communauté et de la région sont votés annuellement. Les règles qui les établissent n'ont force que pour un an si elles ne sont pas renouvelées ».

Cette disposition énonce ainsi la règle de l'annualité de l'impôt, soit de l'annualité des recettes de l'Etat.

L'article 174 de la Constitution dispose pour sa part que

« Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutefois, la Chambre des représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ».

Cette disposition consacre plusieurs règles distinctes : celle, notamment, selon laquelle le budget doit être voté par une assemblée élue et, celle, ensuite, pendant de l'article 171 de la Constitution, de l'annualité du budget, à savoir des dépenses de l'Etat.

Ces deux dispositions constitutionnelles consacrent ainsi le principe selon lequel c'est le Parlement, assemblée élue, qui doit consentir à l'impôt et aux dépenses. Ce consentement doit être périodique, et plus particulièrement annuel.

La principe de l'annualité se divise plus précisément en deux règles : « *celle de l'antériorité, qui veut que le budget de l'Etat soit voté avant le commencement de l'exercice (si le budget est une autorisation préalable du Parlement, il faut bien qu'il soit voté préalablement à la dépense) ; celle de périodicité, en vertu de laquelle l'autorisation de dépenser ne vaut que pour une année - avec ce corollaire que le budget ne peut donc contenir en principe que des recettes et des dépenses qui se rapportent à une année budgétaire déterminée* »⁷¹.

2. L'article 3 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment viole les dispositions constitutionnelles invoquées au moyen

34.

Pour rappel, l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, auquel la loi attaquée porte assentiment, consacre une règle d'équilibre budgétaire qui est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins aussi favorable que l'objectif à moyen terme spécifique à chaque Etat. Cet objectif à moyen terme est fixé tous les trois ans.

Cette disposition prévoit également que le mécanisme national automatique de correction qui doit être déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation « *comporte l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* », laquelle par définition peut donc s'étendre au-delà d'une année civile.

Les principes communs adoptés par la Commission, dont la correcte application est contrôlée par la Cour de Justice de l'Union européenne au titre des compétences que lui attribue l'article 8 du Traité, indiquent de manière plus précise que « *dès que la correction est engagée, l'Etat membre adopte un plan de correction contraignant pour les budgets couverts par la période de correction* » (nous mettons en évidence). Ils disposent également que le mécanisme de correction peut donner un rôle opérationnel de premier plan aux règles relatives aux dépenses publiques et aux mesures fiscales discrétionnaires, tant dans le déclenchement que dans la mise en œuvre de la correction⁷².

L'article 4, §2, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 signé entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire a transposé cette exigence en précisant que les mesures immédiates de correction « *doivent permettre de remédier à l'écart dans un délai de 18 mois, sauf si la réalité*

⁷¹ P. BOUCQUEY, « L'article 174 de la Constitution. Quelques propos sur le principe de l'annualité budgétaire », *R.B.D.C.*, 2006/3, p. 274.

⁷² Communication de la Commission, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM (2012) 342 final.

économique ou institutionnelle justifie une période plus longue selon l'avis de la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. Dans tous les cas, le délai précité ne peut être en contradiction avec un éventuel délai fixé par l'Union européenne à l'égard de la Belgique ».

35.

Dans sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel français a eu l'occasion de préciser que si les dispositions du Pacte budgétaire étaient inscrites dans la loi organique française, soit dans des « *dispositions permanentes et contraignantes* », une révision constitutionnelle serait nécessaire car cette loi entrerait directement en contradiction avec la Constitution française, et en particulier avec le principe de l'annualité budgétaire. Il a plus particulièrement énoncé :

« 20. Considérant que, dans la première branche de cette alternative, les règles relatives à l'équilibre des finances publiques doivent prendre effet au moyen de « dispositions contraignantes et permanentes » ; que cette option impose d'introduire directement ces règles dans l'ordre juridique interne afin qu'elles s'imposent par là même aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ;

21. Considérant que la Constitution fixe les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que le principe de l'annualité des lois de finances découle des articles 34 et 47 de la Constitution et s'applique dans le cadre de l'année civile ; qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles ; qu'en conséquence, si la France fait le choix de faire prendre effet aux règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, l'autorisation de ratifier le traité devra être précédée d'une révision de la Constitution » (nous mettons en évidence).

L'avis prononcé par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat français le 27 mars 2008 permet d'éclairer la décision ainsi rendue par le Conseil constitutionnel français⁷³. Le Conseil d'Etat avait en l'espèce à se prononcer au sujet d'un projet de loi qui comportait, « *pour la période 2009-2011, une programmation en recettes, dépenses et en solde de l'ensemble des finances publiques, c'est-à-dire de l'ensemble des « administrations publiques » au sens de la comptabilité de l'Etat* ». Ce projet de loi comportait trois volets. « *Le premier volet [faisait] apparaître, de façon indicative, la « trajectoire » précise d'évolution des finances publiques pour les trois ans. Le deuxième volet [déterminait], pour chaque année, des plafonds impératifs pour les différentes missions et pour l'ensemble du budget de l'Etat. Enfin, le troisième volet [décrivait] les orientations et les réformes structurelles à engager, dans les différents domaines des finances publiques, ce volet pouvant en tant que besoin, comporter l'énoncé de certaines règles de gouvernance des finances publiques* ».

Examinant le projet de loi ainsi résumé, le Conseil d'Etat français a estimé qu'« *il convient [...] de relever que le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur*

⁷³ Assemblée générale du Conseil d'Etat, Avis n°381.365 du 27 mars 2008, disponible sur <http://www.conseil-etat.fr/fr/les-grands-avis-k5f/avis-du-conseil-d%C3%89tat-en-2008.html>.

constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'Etat afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoit que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année » (nous mettons en évidence).

36.

Le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel français, éclairé par l'avis précité du Conseil d'Etat français, peut être transposé en droit belge et démontre que l'article 3 du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment méconnaît le principe de l'annualité consacré aux articles 171 et 174 de la Constitution. En imposant en effet « *de manière impérative* » la prise en compte d'un objectif à moyen terme déterminé qui s'étend sur trois budgets différents et en imposant également que le mécanisme national de correction « *comporte l'obligation de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* », laquelle par définition peut donc s'étendre au-delà d'une année civile, ce que confirme les principes communs établis par la Commission européenne ainsi que l'article 4,§2, de l'accord de coopération précité, l'article 3 permet qu'un plafond de dépenses pluriannuels ou des mesures fiscales obligatoires réparties sur plusieurs années s'imposent automatiquement.

L'inconstitutionnalité du contenu de l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance tel qu'intégré dans l'ordre juridique belge par la loi attaquée est, en l'espèce, d'autant plus fondamentale que, en privant les personnes affectées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de leur droit à voir le Parlement fédéral, assemblée élue, consentir annuellement aux dépenses et à l'impôt – ce qui, en démocratie, permet que soit notamment exercé un pouvoir de contrôle sur le pouvoir exécutif –, la loi attaquée revêt un caractère discriminatoire, incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle traite en effet de manière moins favorable, sans justification admissible, les personnes privées de ce droit par rapport aux personnes qui n'en sont pas privées. Plus fondamentalement, elle réduit l'emprise possible sur les choix politiques démocratiques, par le biais de son vote et du mandat conféré à ses représentants, du citoyen concerné directement ou non par les dépenses publiques (allocataire social, contribuable, bénéficiaire de subside, ...). Plus le lien est élevé entre les recettes ou les dépenses publiques, d'une part, et le citoyen concerné, d'autre part, moins la différence de traitement, sous cet angle, entre lui et les autres citoyens est objective et raisonnable.

Il résulte de ce qui précède une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément et/ou en combinaison avec les articles 171 et 174 de la Constitution.

III.4 Quatrième moyen

37.

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément et/ou en combinaison avec les articles 33, 34, 36, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 105, 167, 174 et 195 de la Constitution et l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980⁷⁴, de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et du principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs.

EN CE QUE la loi attaquée, en donnant assentiment, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et, notamment, à son article 3.2, permet que prenne effet en droit belge un traité par lequel le Roi engagerait internationalement l'Etat belge quant à la manière dont le Constituant, le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, et/ou les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, doivent exercer les pouvoirs dont ils sont titulaires.

ALORS QU'en privant les personnes affectées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en ce compris les parties requérantes, de leur droit à voir le Constituant, le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, et/ou les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, exercer les pouvoirs qui leur ont été attribués par la Constitution et/ou l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la manière prévue par ces dispositions, la loi attaquée traite ces personnes, sans justification admissible, de manière moins favorable que les personnes qui ne sont pas privées d'un tel droit.

Développement du moyen

1. Principes applicables

38.

L'article 33 de la Constitution dispose que :

*« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.
Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».*

⁷⁴ M.B., 15 août 1980.

Cette disposition constitue comme déjà indiqué plus avant la base du système constitutionnel belge. En posant le principe selon lequel les pouvoirs constitués doivent uniquement et exclusivement être exercés de la manière établie par la Constitution, l'article 33 de la Constitution constitue également une expression du principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs⁷⁵. Conformément à ce principe, qui est d'ordre public⁷⁶, chacun des pouvoirs auxquels une partie bien définie des fonctions de l'Etat a été confiée par la Constitution est seul à pouvoir exercer celle-ci, à l'exclusion des autres⁷⁷. Plus largement, le principe de la séparation des pouvoirs constitue une condition de l'Etat de droit et une garantie fondamentale pour les droits et libertés des citoyens⁷⁸.

Les articles 36, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 174 et 195 de la Constitution et l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont la violation, en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, est invoquée par le moyen, définissent les pouvoirs dévolus au pouvoir constituant dérivé, qui doit être exercé par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat, aux conditions définies par l'article 195 de la Constitution, au pouvoir législatif fédéral, qui doit être exercé, en principe, collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat, ainsi qu'aux autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'article 167 de la Constitution règle, pour sa part, la répartition des compétences en matière de relations internationales entre le Roi, les gouvernements de Communautés et de Régions, et les législateurs fédéral et des entités fédérées. Conformément à l'article 33 de la Constitution et au principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs, les pouvoirs attribués à ces différentes autorités doivent, de manière exclusive, être exercés par ces autorités. Celles-ci, en outre, ne pourraient pas non plus empiéter sur les compétences des autres pouvoirs, ce qui est notamment expressément rappelé, en ce qui concerne le Roi, par l'article 105 de la Constitution.

39.

Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent, pour leur part, le principe d'égalité et de non-discrimination. Ils prohibent qu'il soit fait, sans justification admissible, des différences de traitement entre personnes ou catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables ou que soient traitées de manière identique, sans justification admissible, des catégories de personnes se trouvant dans des situations non comparables⁷⁹.

⁷⁵ Cass., 10 juin 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 611 et les conclusions de l'avocat général J.-Fr. LECLERCQ précédant cet arrêt. Voy. aussi J. VELU, *Droit public, t. I, Le statut des gouvernants (I)*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 100 et p. 313 ; *Répertoire pratique du droit belge*, Complément 11, v° « Principes généraux du droit », p. 348.

⁷⁶ Cass., 25 janvier 1995, *Pas.*, 1955, I, p. 548 ; Cass., 19 avril 1955, *Pas.*, 1955, I, p. 899 ; Cass., 11 octobre 1955, *Pas.*, 1956, I, p. 115 ; Cass., 4 juin 1957, *Pas.*, 1957, I, p. 1204.

⁷⁷ *Répertoire pratique du droit belge*, Complément 11, v° « Principes généraux du droit », p. 349.

⁷⁸ J. VELU, *Droit public, t. I, Le statut des gouvernants (I)*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 94 à 102 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 47.

⁷⁹ Jurisprudence constante. Voy. par exemple C.A., 13 janvier 1994, n° 1/94, B.2.3. Voy. aussi B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique : les enseignements jurisprudentiels*

Conformément à ces dispositions, la jouissance des droits et libertés consacrés par la Constitution et le droit international qui lie la Belgique doit également être assurée à tous sans discrimination⁸⁰. Il en va de même, comme il a déjà été rappelé plus haut, du bénéfice des règles constitutionnelles relatives aux compétences respectives des différents pouvoirs constitués⁸¹, particulièrement lorsque le respect de ces règles est lié au fonctionnement démocratique des institutions⁸².

D'une part en effet, comme précédemment indiqué, la manière dont sont répartis les différents pouvoirs et, notamment, dont est mise en œuvre la séparation entre ceux-ci, constitue une garantie essentielle de l'Etat de droit et des droits et libertés des citoyens, dont ceux-ci ne pourraient constitutionnellement être privés de manière discriminatoire.

D'autre part, du point de vue des droits et libertés des citoyens, le respect des règles constitutionnelles relatives aux compétences respectives des différents pouvoirs constitués est d'autant plus sensible que les conditions formelles et procédurales d'action des différentes autorités varient, notamment en termes de publicité et, partant, de possibilité de tenue d'un débat public à l'occasion de l'adoption des différentes normes. Les procédures d'adoption des révisions constitutionnelles et des normes législatives impliquent ainsi, par exemple, une publicité importante, qui permet un large débat public⁸³, à l'inverse, notamment, de l'action du Roi. En conséquence, l'usurpation par une autorité constituée, dont l'action serait par hypothèse soumise à des exigences de publicité réduites, des compétences d'une autre autorité constituée, dont l'action répondrait pour sa part, par hypothèse, à des exigences de publicité importantes, est également susceptible de limiter le débat public et, partant, de priver les citoyens et, plus particulièrement, les personnes affectées par les normes qui seraient ainsi adoptées, de leur droit fondamental, dans une société démocratique, à faire valoir leur point de vue dans le cadre de l'élaboration de la norme.

2. L'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

40.

L'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, auquel la loi attaquée donne, en ce qui concerne les compétences de l'Etat fédéral, assentiment, impose pour rappel aux Etats contractants d'appliquer une règle d'équilibre budgétaire définie par rapport à un objectif budgétaire structurel à moyen terme, et de mettre en place un mécanisme national de correction automatique lorsque des écarts importants sont constatés entre cet objectif budgétaire à moyen terme et le solde budgétaire effectif.

de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, p. 578.

⁸⁰ C.A., 23 mai 1990, n° 18/90, B.11.3.

⁸¹ En ce sens, voy. C. const., 18 novembre 2010, n° 130/2010 ; C. const., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.52 et suivants.

⁸² En ce sens, voy. notamment C. const., 26 novembre 2003, n° 151/2003, B.9.1. et B.9.2.

⁸³ Voy. notamment les articles 47 et 195 de la Constitution.

Le deuxième paragraphe de cette disposition stipule plus particulièrement que :

« 2. Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

3. Aux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n ° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables.

Par ailleurs, les définitions suivantes sont également applicables aux fins du présent article :

a) le "solde structurel annuel des administrations publiques" signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ;

b) les "circonstances exceptionnelles" font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme » (nous mettons en évidence).

La portée de l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est définie par la Commission européenne, dans les termes suivants⁸⁴ :

« Conformément au TSCG, les règles portant sur les mécanismes de correction prennent effet dans le droit national « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Ainsi, le statut juridique des mécanismes de correction devrait être tel que leurs dispositions ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire ».

⁸⁴ Commission européenne, *Communication relative aux Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, 20 juin 2012, COM(2012) 342 final, p. 3.

De la même manière, il est possible de lire dans l'Exposé des motifs précédant la loi attaquée que⁸⁵ :

« L'insertion de ces règles [lire : des règles de discipline budgétaire énoncées à l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance] dans un acte législatif ne peut toutefois conduire à ce qu'elles puissent être remises en question à l'occasion de l'adoption d'un acte législatif ordinaire comme une loi budgétaire par exemple » (nous mettons en évidence).

41.

Il ressort de ce qui précède que l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prévoit, dans sa première partie, deux obligations à charge des Etats parties. Il faut, d'une part, que les règles énoncées à l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prennent effet dans le droit national de ces Etats. Il faut, d'autre part, que cette prise d'effet se fasse par l'intermédiaire de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. Le Conseil d'Etat, dans l'avis rendu sur la loi attaquée, a reformulé cette alternative de la manière suivante⁸⁶ :

« 8.2.3. Les règles énoncées au paragraphe 1er de l'article 3 du traité et résumées ci-avant, aux nos 8.2.1 et 8.2.2, doivent être intégrées « dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du [...] Traité ».

L'article 3, paragraphe 2, première phrase, offre aux Etats deux modalités d'intégration de ces règles dans leur droit interne :

— « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » ; ou

— « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes [...] dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

Quelle que soit la voie qui est choisie, il faut donc, en toute hypothèse, que les règles prévues à l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance soient introduites dans les droits internes des Etats parties au moyen de dispositions susceptibles de contraindre l'action des autorités compétentes en matière budgétaire. Ces dispositions doivent, en conséquence, en principe trouver un ancrage dans le droit interne à une place supérieure, dans la hiérarchie des normes, à celle occupée par les normes fixant le budget des Etats concernés.

⁸⁵ Exposé des motifs, *Doc. Parl. Sénat*, session 2012-2013, n° 5-1939/1, p. 15.

⁸⁶ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl. Sénat*, session 2012-2013, n° 5-1939/1, pp. 50 à 51, notes de bas de page omises.

42.

La manière selon laquelle les Etats parties au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance mettent, par ailleurs, en œuvre, dans leurs droits internes respectifs, l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, fait l'objet d'un contrôle strict au niveau européen. La Cour de Justice peut, en effet, comme il a déjà été dit, apprécier, sur saisine d'un Etat partie, la conformité, par rapport à l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, des règles de discipline budgétaire intégrées par les autorités compétentes des Etats parties dans leurs droits nationaux respectifs.

43.

Dans l'avis qu'elle a rendu sur la loi attaquée, la section de législation du Conseil d'Etat a évalué les différentes façons par lesquelles l'obligation prévue par l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance pourrait être respectée par la Belgique, étant entendu, pour rappel, qu'en droit belge, la matière budgétaire est en principe une matière réservée au législateur⁸⁷. Les conclusions du Conseil d'Etat à cet égard sont les suivantes⁸⁸ :

« 8.4.1. Il reste à déterminer quel serait l'instrument de droit belge le mieux apte à accueillir les « dispositions contraignantes et permanentes » énonçant les règles figurant à l'article 3, paragraphe 1er, conformément au paragraphe 2 de la même disposition.

Le choix de cet instrument relève dans une large mesure du choix d'opportunité qui sera fait par les autorités belges.

Il leur appartiendra de tenir compte à cet égard du fait que, si ces dispositions ne figurent pas dans la Constitution, l'instrument à adopter devra être d'une nature telle qu'il permettra de garantir « le plein respect et la stricte observance » de ces règles « tout au long des processus budgétaires nationaux », et ce tant à l'égard de l'autorité fédérale que des communautés, des régions et des pouvoirs subordonnés.

Il convient en effet d'interpréter les notions d'« administrations publiques » dont la situation budgétaire doit être en principe en équilibre ou en excédent, figurant notamment à l'article 3, paragraphe 1er, a) et b), du Traité, ou de « déficit » à la lumière de l'article 2, premier tiret, du Protocole n° 12 annexé aux traités de l'Union européenne, auquel renvoie notamment l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1er, du Traité à l'examen : aux termes de cette disposition,

« À l'article 126 [du] [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] et dans le présent protocole, on entend par :

— public : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des

⁸⁷ Article 174 de la Constitution ; article 13 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ; article 50 de la loi spéciale relative au financement des Communautés et Régions (M.B., 17 janvier 1989).

⁸⁸ Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl. Sénat*, session 2012-2013, n° 5-1939/1, pp. 51 à 53, notes de bas de page omises.

opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ».

8.4.2. S'agissant plus spécialement des pouvoirs subordonnés, il appartiendra à chaque niveau de pouvoir de prendre les dispositions utiles pour impliquer ces autorités locales de manière « contraignante et permanente » dans le respect des règles énoncées à l'article 3, paragraphes 1er et 2, du Traité.

Cette responsabilité relève principalement des régions, sur la base des compétences qui leur sont confiées notamment par les articles 6, § 1er, VIII, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en matière de pouvoirs subordonnés et de tutelle, mais aussi des communautés sur la base de leurs compétences relatives aux centres publics d'action sociale inscrites à l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la même loi spéciale ; elle relève également de l'autorité fédérale sur la base notamment des compétences qui lui sont réservées par les dispositions précitées. Cette responsabilité, à chacun des niveaux de pouvoir mentionnés ci-avant, peut également être exercée sur la base des lois, décrets et ordonnances qui confient aux pouvoirs subordonnés des mesures d'exécution sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, et qui assurent leur financement à cet effet sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, ainsi que sur la base de la tutelle spécifique que ces niveaux de pouvoir exercent dans le cadre de leurs compétences sur la base de l'article 7, § 1er, alinéa 2, de la même loi spéciale.

8.4.3. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que, pour la mise en œuvre de l'article 3, paragraphes 1er et 2, du Traité à l'examen et l'adoption, ainsi, en droit belge « de dispositions contraignantes et permanentes » assurant « le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires » des règles énoncées à l'article 3, paragraphe 1er, du Traité, tout en permettant la prise en compte des « principes communs » qui seront proposés par la Commission européenne dont il est question au paragraphe 2, deuxième phrase, **les différents niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale pourraient conclure un accord de coopération sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, lequel devrait également organiser l'implication des autorités locales dans le respect des compétences respectives de chacun des signataires de pareil accord.**

Il pourrait également être envisagé de confier cette compétence au législateur fédéral agissant, le cas échéant, à la majorité spéciale, mais ceci impliquerait une révision constitutionnelle l'habilitant à cet effet.

S'il devait être opté pour une inscription des règles en question ou à tout le moins leurs éléments essentiels dans la Constitution, ce qui relève du pouvoir d'appréciation du constituant, l'attention doit être attirée sur le fait que pareil procédé, par la rigidité qu'il induit, risque de rendre plus difficile la prise en considération des principes communs que la Commission européenne doit proposer aux Etats en application de l'article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, du Traité, sur la base desquels doit être mis en place le mécanisme automatique de correction dont il est question dans cette disposition et dans celle de l'article 3, paragraphe 1er, e), compte tenu notamment de la possibilité pour ces « principes communs »

d'évoluer dans le temps, en fonction notamment des fluctuations de la conjoncture économique » (nous mettons en évidence).

Il découle de ce qui précède que l'exécution en droit belge de l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance exige, selon le Conseil d'Etat, l'intervention normative d'une des autorités suivantes :

- Soit le Constituant ;
- Soit le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, moyennant révision préalable de la Constitution lui attribuant compétence en ce sens. Il devrait donc y avoir action successive du Constituant et du législateur fédéral;
- Soit les autorités compétentes des différentes entités du pays (Etat fédéral, Communautés, Régions et Commissions communautaires communes) concluant ensemble un accord de coopération dans le cadre de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Comme déjà précisé, c'est la solution qui a été retenue en Belgique⁸⁹.

Ces trois autorités sont les seules susceptibles d'intégrer en droit belge les règles et mécanismes de discipline budgétaire d'une manière contraignante pour l'ensemble des législateurs budgétaires du pays, en adoptant des dispositions ayant un rang supérieur à la norme législative dans la hiérarchie des normes⁹⁰.

44.

L'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance revêt un caractère inhabituel, tant au regard du droit international que du droit européen⁹¹. En règle, il revient en effet aux Etats parties à un traité de déterminer, librement, qui est, le cas échéant, compétent en droit interne pour exécuter les obligations souscrites par l'Etat sur la scène internationale, le droit européen et le droit international restant normalement indifférents à

⁸⁹ Voy. l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013.

⁹⁰ Relevons cependant que, en dépit du choix posé à cet égard par les autorités belges et de l'avis du Conseil d'Etat, le caractère contraignant d'un accord de coopération à l'égard des législateurs, notamment budgétaires, des entités qui y sont parties est controversée. Le contrôle juridictionnel de ces accords, qui ne figurent pas au nombre des normes dont votre Cour assure directement le respect, est également peu affirmé. Voy. à ces égards, notamment, J. POIRIER et K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux : entre « sources du droit » et *soft law* », in I. HACHEZ, H. DUMONT, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Bruxelles, Anthémis, 2013, pp. 909 à 912 et p. 916.

⁹¹ En ce sens, E. OLIVA, « Le pacte de stabilité devant les juridictions constitutionnelles », *Revue française de droit administratif*, 2012, p. 1050.

cet égard. Ainsi, dans le contexte du droit européen, la Cour de Justice l'a notamment rappelé en jugeant que⁹² :

« 3. Attendu que si, en vertu de l'article 5 du traité, les Etats membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations qui découlent du traité, il leur appartient de déterminer les institutions qui, dans l'ordre interne, auront compétence pour prendre lesdites mesures ;

4. Qu'il convient donc de répondre à la première question que, lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats à des organes internes déterminés, relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat ».

C'est la même solution qui domine en droit international, celui-ci étant le plus souvent indifférent aux arrangements de droit interne nécessaires pour l'exécution des obligations qu'il contient⁹³.

45.

Fondamentalement, cette règle, qui découle à la fois du droit international et du droit européen, permet de sauvegarder la distribution constitutionnelle interne des pouvoirs au sein des Etats parties à un traité. Elle évite en effet que l'autorité compétente pour engager l'Etat sur la scène internationale puisse notamment, par ce biais, directement et formellement engager un autre pouvoir constitué au sein de cet Etat, étendre les compétences d'un de ces pouvoirs, ou bien, à l'inverse, les réduire. Elle préserve, en d'autres termes, la distinction fondamentale, notamment dans l'ordre juridique belge, qui doit prévaloir entre la formation et l'exécution des obligations qui découlent d'un traité, selon laquelle la compétence d'engager l'Etat sur la scène internationale diffère de la compétence d'exécuter, en droit interne, les obligations ainsi souscrites⁹⁴.

⁹² C.J., 15 décembre 1971, C-51 à 54/71, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor groenten en fruit*.

⁹³ W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, « Les relations extérieures des Etats à systèmes constitutionnels régional ou fédéral », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1986, p. 316 ; A. SCHAUS, *L'exécution des obligations internationales dans l'État fédéral*, Thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2001, p. 206 et les références citées.

⁹⁴ J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, p. 494 ; A. SCHAUS, *L'exécution des obligations internationales dans l'État fédéral*, Thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2001, p. 65 et les références citées.

3. La loi attaquée viole les dispositions constitutionnelles invoquées au moyen, l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et le principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs

46.

La loi attaquée enfreint les dispositions constitutionnelles visées au moyen, l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et le principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs.

Comme précédemment exposé, l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance exige expressément que les règles prévues à l'article 3.1 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance soient intégrées dans le droit interne des Etats parties et requiert que cette intégration se fasse, en ce qui concerne la Belgique, à l'intervention normative d'une autorité en mesure de contraindre les différents législateurs budgétaires du pays. Pour rappel, selon le Conseil d'Etat, le respect de cette exigence suppose l'intervention soit du Constituant, soit du législateur spécial fédéral, moyennant révision préalable de la Constitution lui attribuant compétence en ce sens, soit des autorités compétentes des différentes entités du pays concluant ensemble un accord de coopération sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Conformément à l'article 8 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en outre, la mise en œuvre de l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance peut être vérifiée par la Cour de Justice, sur saisine d'un Etat partie.

47.

En portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et, plus particulièrement, à son article 3.2, et en permettant, partant, que celui-ci prenne effet en droit belge une fois le Traité ratifié, la loi attaquée perturbe, de façon inadmissible, la distribution des pouvoirs prévue par la Constitution et par l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Par cet assentiment en effet, la loi attaquée permet que prenne effet en droit belge un traité par lequel l'autorité compétente en Belgique pour engager l'Etat sur la scène internationale, à savoir, conformément à l'article 167 de la Constitution, le Roi, s'immiscerait de manière directe et contraignante dans l'exercice par les autres pouvoirs constitués des compétences dont ils sont titulaires. Cette immixtion se ferait, plus particulièrement, au détriment des compétences du Constituant, du législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, et/ou des autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. S'agissant en outre, pour rappel, de trois pouvoirs constitués dont les normes prennent place à un rang supérieur à la loi dans la hiérarchie des normes, leur action ne pourrait pas non plus être contrainte par le législateur, par le biais, le cas échéant, de la loi d'assentiment.

Un tel procédé, qui consiste à emprunter la voie internationale pour contourner le cadre constitutionnel belge et la répartition des pouvoirs que celui-ci met en place, n'est pas

constitutionnellement admissible⁹⁵. Le Conseil d'Etat s'est, d'ailleurs, déjà clairement prononcé en ce sens, à une époque où les Chambres législatives étaient seules chargées d'apprécier la constitutionnalité des lois⁹⁶ :

« Il semble qu'on ait, dans la présente Convention, entendu régler de surcroît le mode d'exécution de celle-ci à l'intérieur de chaque Etat contractant. L'Exposé des Motifs ne s'étend pas sur les raisons pour lesquelles ces règles ont été inscrites dans la Convention.

De toute manière, il n'est pas d'usage que des Conventions internationales établissent des règles de compétence de droit interne en vue de leur exécution dans l'ordre juridique interne de chaque Etat intéressé. Il appartiendra aux Chambres d'apprécier si elles peuvent consentir à une telle limitation de leurs pouvoirs constitutionnels législatifs normaux ».

La jurisprudence de votre Cour est, elle aussi, très clairement également fixée en ce sens⁹⁷ :

« B.4. Au demeurant, le Constituant, qui interdit que le législateur adopte des normes législatives internes contraires aux normes visées par l'article 107ter de la Constitution, ne peut être censé autoriser ce législateur à le faire indirectement par le biais de l'assentiment donné à un traité international.

Par ailleurs, aucune norme du droit international - lequel est une création des Etats -, même pas l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, ne donne aux Etats le pouvoir de faire des traités contraires à leur Constitution ».

48.

L'inconstitutionnalité de l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et, partant, de la loi attaquée est d'autant plus marquante, en l'espèce, que, en privant les personnes affectées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, de leur droit à voir le Constituant, le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, et/ou les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 exercer les compétences qui leur sont attribuées par la Constitution et/ou par l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la loi attaquée revêt un caractère discriminatoire, incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle traite en effet de manière moins favorable, sans justification admissible, les personnes privées de ce droit par rapport aux personnes qui n'en sont pas privées.

⁹⁵ En ce sens, de manière générale, voy. J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, pp. 453 à 457, et les avis du Conseil d'Etat cités ; W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et R. ERGEC, « Les relations extérieures des Etats à systèmes constitutionnels régional ou fédéral », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1986, p. 317.

⁹⁶ Avis du Conseil d'Etat précédant la loi du 1^{er} juillet 1967 portant approbation de la Convention générale entre le Royaume de Belgique et la République populaire de Pologne sur la sécurité sociale, signée à Bruxelles, le 26 novembre 1965, *Doc. Parl. Chambre*, session 1965-1966, n° 258/1, p. 5.

⁹⁷ C.A., 3 février 1994, n° 12/94.

Cette différence de traitement est d'autant plus inadmissible, en l'espèce, qu'elle a également pour conséquence que les personnes privées de ce droit ne peuvent, notamment, utilement faire valoir leur point de vue, de manière formelle ou informelle, dans le cadre des procédures de droit interne devant être suivies pour adopter les normes requises pour mettre en œuvre l'article 3.2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Le résultat normatif qui doit être atteint, sous le contrôle de la Cour de Justice, est en effet entièrement contraint par les engagements souscrits par la Belgique dans le cadre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. On n'aperçoit pas non plus comment cette différence de traitement entre des catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable, qui vide notamment de son sens les exigences procédurales et de publicité requises dans un Etat démocratique pour adopter des règles contraignantes pour le législateur, pourrait être justifiée.

49.

Il résulte de ce qui précède une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément et/ou en combinaison avec les articles 33, 34, 36, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 105, 167, 174 et 195 de la Constitution et l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ainsi que de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et du principe général du droit constitutionnel relatif à la séparation des pouvoirs.

Le moyen est fondé.

III.5 Cinquième moyen

50.

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 2, 4 et 5 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec la Partie I, les articles 1 à 19 (partie II) et l'article 31 de la Charte Sociale Européenne.

EN CE QUE la loi entreprise, qui donne assentiment, en ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale, au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et notamment à ses articles 3, 5 et 7, permet que prenne effet en droit belge un traité qui confère des pouvoirs substantiels à des institutions de l'Union européenne – en dehors toutefois du processus communautaire –, et qui, par le biais de pouvoirs renforcés ainsi obtenus en matière de contrôle et de suivi des budgets nationaux, ont pour effet d'imposer, sans dérogation, un certain nombre de choix politiques restrictifs aux autorités nationales relativement à la consécration des droits économiques, sociaux et culturels.

ALORS QUE la réduction par les autorités législatives et réglementaires fédérales du niveau de protection des droits économiques, sociaux et culturels ne peut s'envisager que dans de strictes conditions et, en aucun cas, être définitivement liée *a priori* à un objectif exclusif et pré-imposé de discipline budgétaire.

QUE les motifs impérieux d'intérêt général qui, dans certaines circonstances particulières et strictement encadrées, notamment par le juge des actes législatifs et administratifs, peuvent

permettre de diminuer le niveau de protection d'un droit économique, social ou culturel ne peuvent être fixés *a priori* et de manière indérogeable, sur la base d'une soumission de principe à la stricte discipline budgétaire et à l'équilibre constant des finances publiques.

Développement du moyen

1. Principes applicables

51.

L'article 23 de la Constitution, en son alinéa 1^{er}, proclame pour rappel que « *chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* ».

Dans son alinéa 2, cette disposition précise que :

« *A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et détermine les conditions de leur exercice* ».

L'alinéa 3 de l'article 23 précise les différents droits économiques, sociaux et culturels ainsi constitutionnellement consacrés.

Inséré dans la Constitution en 1993, l'actuel article 23 ne s'est jamais vu reconnaître, à l'instar des autres dispositions du Titre II de la Constitution, un effet direct. Ceci se justifie par la nature des libertés qui y sont consacrées et l'impossibilité pratique de permettre au juge de tirer les conséquences découlant de l'effet direct. « *Les droits économiques et sociaux supposent par contre une intervention active des pouvoirs publics : ce sont des 'droits-créance'. Le droit au logement, le droit à la sécurité sociale, le droit au travail et à des conditions de travail équitables, sont autant de droits dont la réalisation effective appelle des mesures positives, lesquelles sont tributaires des ressources matérielles de la collectivité et des contraintes de politique économique (...)*⁹⁸.

Même si l'article 23 de la Constitution ne contient pas de référence explicite à l'obligation de *standstill*, l'application d'un tel effet à cette disposition constitutionnelle, sorte de palliatif à son absence d'effet direct, ne fait aucun doute.

Elle est d'abord clairement exprimée dans les travaux préparatoires relatifs au futur article 23 de la Constitution coordonnée⁹⁹. L'effet de *standstill* attribué aux libertés garanties par

⁹⁸R. ERGEC, « Introduction générale », in R. ERGEC (dir.), *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 4.

⁹⁹ Ceux-ci mentionnent précisément que « *si l'on ne confère pas aux droits sociaux fondamentaux d'effet direct, l'on ne peut en déduire automatiquement que les droits fondamentaux en question n'ont qu'un effet indirect et n'entraînent aucune obligation pour les pouvoirs publics. Il est plus correct de parler d'une obligation de maintien des effets des normes, 'standstill'* » (Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24 *bis* relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rapport fait au nom du groupe de travail « droits économiques et sociaux fondamentaux », *Doc. Parl., Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/4°*, p. 85). Et ils ajoutent que « *la reconnaissance des droits socio-économiques aura pour conséquence de*

l'article 23 de la Constitution est ensuite confirmé par une doctrine quasi-unanime¹⁰⁰. Enfin et surtout, l'effet de *standstill* conféré à l'article 23 de la Constitution a également reçu une consécration jurisprudentielle de plus en plus constante. A plusieurs reprises et à propos des différents droits garantis par cette disposition, votre Cour a été amenée à se prononcer sur la conformité d'une loi à l'obligation de *standstill* prêtée à l'article 23 de la Constitution, reconnaissant l'existence d'une telle obligation¹⁰¹.

Au fil de sa jurisprudence, votre Cour a eu l'occasion de préciser les contours de l'obligation de *standstill* inhérente à l'article 23 de la Constitution. Ainsi, votre arrêt n°123/2006 du 28 juillet 2006 interdit, lors de l'adoption d'une réglementation dans un domaine protégé par l'article 23 de la Constitution (comme en l'espèce), « de régresser de manière significative dans la protection que les législations offraient antérieurement dans cette matière », ce qui implique, dans le chef du juge consulté aux contentieux objectif ou subjectif, d'effectuer une « comparaison de la situation des destinataires de cette norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne »¹⁰².

Dans son arrêt n°135/2006 du 14 septembre 2006, votre Cour a jugé que « l'article 23 de la Constitution implique (...) une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général »¹⁰³.

Par voie de conséquence, la jurisprudence actuelle de votre Cour estime que l'article 23 est violé lorsqu'une réglementation intervenant dans l'un des domaines protégés en vertu de son alinéa 3 présente, au regard de la réglementation antérieure sur le(s) même(s) point(s) de droit protégé(s), les caractéristiques suivantes :

- l'existence d'un recul au regard du droit fondamental garanti par l'article 23 qui est en cause ;

donner à ceux-ci ce que l'on pourrait appeler un ancrage constitutionnel. Il ne pourra plus être porté atteinte aux droits reconnus dans la législation interne sans enfreindre la Constitution » (op. cit., p. 86).

¹⁰⁰ Voir la thèse d'I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes – Bruxelles – Baden-Baden, Sakkoulas – Bruylant – Nomos Verlagsgesellschaft, 2008). Voir aussi, par exemple, P. MARTENS, « Les communes et les droits économiques et sociaux », *Rev. Dr. comm.*, 1996, p. 206 ; H. DUMONT, « Conclusions : l'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement », *Amén.*, 1996, p. 288 et 289 ; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, p. 464, n° 914

¹⁰¹ Voir not. C. const., n° 169/2002 du 27 novembre 2002, n° 5/2004 du 14 janvier 2004, n°150/2004 du 15 septembre 2004, n° 135/2006 du 14 septembre 2006, n° 137/2006 du 14 septembre 2006, n°114/2008 du 31 juillet 2008.

Le Conseil d'Etat a fait de même, tant via sa section du contentieux administratif (C.E., arrêt *Jacobs*, n° 80.018 du 29 avril 1999 ; C.E., arrêt *Diwan FM Belgique asbl*, n° 185.415 du 16 juillet 2008 ; et surtout C.E., arrêt n° 215.309 du 23 septembre 2011, *Cléon Angelo*), que via sa section de législation (voy., par exemple : avis L.37.741/2/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, rendu les 10 et 16 novembre 2004, sur un avant-projet de « décret-programme de relance économique et de simplification administrative », *Doc. Parl. Wall.*, sess. 2004-2005, n° 74/1, pp. 82 à 89).

¹⁰² B. 14.3.

¹⁰³ B.10 ; voir le même considérant in C. const., n°137/2006 du 14 septembre 2006, B.7.1.

- le caractère significatif ou sensible du recul ou de la régression constatée ;
- l'absence de motifs liés à l'intérêt général susceptibles de justifier la diminution du niveau de protection offert.

La doctrine s'est aussi exprimée en vue d'expliquer l'existence cumulée de la deuxième et la troisième conditions et en vue d'éviter que leur combinaison ne fasse perdre tout effet au principe de *standstill* inhérent à l'article 23 de la Constitution. S'agissant de l'exigence de recul significatif, Isabelle Hachez écrit que « *l'exigence d'un recul significatif serait fondée lorsque le législateur fait usage de la faculté de jouer sur les modalités de protection d'un droit fondamental, afin de garantir différemment le niveau de protection d'ores et déjà conféré à ce droit. Dans ce cas, on peut en effet postuler qu'il n'existera jamais de régime juridique tout à fait équivalent, à telle enseigne que l'exigence d'un recul significatif pour conclure à une atteinte à l'obligation de standstill apparaît comme le corolaire nécessaire de la possibilité de garantir, différemment un niveau de protection équivalent. En revanche, lorsque le législateur diminue le niveau de protection conféré à un droit fondamental, sans adopter de mesures compensatoires, le moindre recul devrait entraîner une atteinte à l'obligation de standstill. Pour des motifs dont la validité doit être appréciée sous l'angle du principe de proportionnalité, le législateur renonce, dans cette hypothèse, à utiliser la marge d'appréciation dont il dispose, et rien, ne justifie alors de réserver à l'obligation de standstill un traitement distinct des autres obligations négatives* »¹⁰⁴.

52.

L'article 2.1. du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (ci-après « PIDESC ») dispose que :

« 1. Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives » (nous soulignons).

Selon l'article 4 de ce même PIDESC :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique » (nous soulignons).

Les articles 5 à 15 du PIDESC consacrent alors les différents droits économiques, sociaux et culturels protégés par cette obligation de non-régression dans le chef des autorités, spécialement législatives, des parties contractantes.

L'article 31 de la Charte sociale européenne précise encore que¹⁰⁵ :

¹⁰⁴ I. HACHEZ « Lorsque Cour d'arbitrage et standstill se rencontrent ... » obs. sous C. const., n°1137/2006 du 14 septembre 2006, *J.T.* 2007, p. 152, note 22, les requérants soulignent.

¹⁰⁵ Dans la Charte sociale européenne (révisée), ratifié par la Belgique, la disposition équivalente est l'article G.

« 1. Les droits et principes énoncés dans la partie I, lorsqu'ils seront effectivement mis en œuvre, et l'exercice effectif de ces droits et principes, tel qu'il est prévu dans la partie II, ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

2. Les restrictions apportées en vertu de la présente Charte aux droits et obligations reconnus dans celle-ci ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues » (nous soulignons).

53.

L'obligation de garantir une participation large dans la conception, la négociation, l'adoption et la révision des politiques mettant en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels consacrés par l'article 23 est également assurée par les dispositions des traités ratifiés par la Belgique, telles que celles-ci sont interprétées par les organes de contrôle de ces traités.

54.

Si la pratique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique que toute mesure engendrant une régression du niveau de protection des droits fondamentaux est en principe suspecte¹⁰⁶, celui-ci a eu l'occasion de préciser, dans son Observation générale n° 19 relatif au droit à la sécurité sociale, adoptée en 2008, quels étaient critères à l'aune desquels il évaluait la compatibilité au Pacte de toute mesure régressive :

« Si un Etat partie prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles. Le Comité déterminera avec soin si: a) la mesure était fondée sur un motif raisonnable; b) les autres solutions ont été examinées en profondeur; c) les groupes concernés ont véritablement participé à l'examen des mesures et des autres solutions proposées; d) les mesures étaient directement ou indirectement discriminatoires; e) ces mesures auront un impact durable sur la réalisation du droit à la sécurité sociale, des retombées déraisonnables sur des droits acquis à la sécurité sociale, ou elles priveront un individu ou un groupe de l'accès minimum aux éléments essentiels de la sécurité sociale; f) les mesures ont été examinées de manière indépendante à l'échelon national »¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Dans son Observation générale n° 3, de 1990, le Comité affirmait déjà ce principe, qu'il déduisait de l'article 2, premier paragraphe, du PIDESC :

« Le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s'inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif. (...) En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles » (Comité DESC, Observation générale no 3: La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), (E/1991/23, republié dans HRI/GEN/1/Rev.7), §9) (nous soulignons).

¹⁰⁷ Comité DESC, Observation générale n°19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), (E/C.12/GC/194), §42.

Les requérants soulignent, parmi les critères soulevés par le Comité, ceux de l'exigence d'une véritable « participation des groupes concernés », et de la nécessité d'un « examen indépendant » des alternatives au niveau national par rapport à chaque mesure régressive adoptée. L'exigence posée par le Comité est, par ailleurs, suivie par les autres instances onusiennes de suivi du respect des droits de l'homme. Différents rapporteurs spéciaux désignés par le Conseil des droits de l'homme ont, par exemple, exprimé leur préoccupation face à des mesures régressives adoptées sans une consultation adéquate.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Voir de manière générale : Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Étude analytique du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur le principe fondamental de participation et son application dans le contexte de la mondialisation*, E/CN.4/2005/41, du 23 décembre 2004, §§21-31. De nombreux rapports thématiques ou rapports de missions ont mis en œuvre le principe dans des situations concrètes. Voy. par exemple : le Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/17/34, §§25-28 : « ...Les droits de l'homme sont importants non seulement dans le résultat des politiques publiques, mais aussi dans le processus par lequel celles-ci sont formulées et mises en œuvre. (...) Dans la formulation de politiques pour faire face aux crises, telles que la réduction des dépenses publiques, les augmentations d'impôts ou l'obtention de prêts conditionnels auprès d'organismes donateurs ou d'institutions financières, les États doivent permettre le dialogue national le plus large possible, avec une participation efficace et significative de la société civile, notamment des personnes directement touchées par ces mesures » (nous soulignons), ou encore « ...du point de vue des droits de l'homme, il importe que les États discutent ouvertement des options fiscales et évitent que des décisions ne soient prises par des technocrates à huis clos, en cherchant au contraire à garantir une plus grande transparence et participation » (§81). Cette perspective s'est vue traduite dans l'évaluation concrète de la situation des droits de l'homme en Irlande : « Il est particulièrement préoccupant que l'Irlande n'ait pas assuré un dialogue national large et significatif, avec une participation effective et significative de la société civile et des membres du public, lorsqu'elle a formulé sa réponse budgétaire à la crise et qu'elle a accepté le prêt du FMI et de l'UE. Ceci est d'autant plus vrai qu'un nombre de mécanismes bien structurés de participation existent déjà en Irlande qui permettent que les opinions des plus vulnérables soient prises en considération au moment de formuler des politiques. Le fait de ne pas assurer la participation et la transparence dans l'élaboration des politiques nationales menace gravement la capacité étatique d'assurer le respect de ses obligations en matière de droits de l'homme, met en question l'efficacité des politiques d'ajustement budgétaire, et empêche la prise en compte des besoins des personnes les plus pauvres et les plus exclus (trad. libre, nous soulignons) » (Rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona – Mission en Irlande, A/HRC/17/34/Add.2, adopté le 17 mai 2011, §37, nous soulignons). Dans le même sens, voy. encore le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, Mme. Catarina de Albuquerque, A/HRC/18/33 du 4 juillet 2011, §80 : « un cadre régissant les droits de l'homme n'apporte pas de réponse unique à la question de savoir comment hiérarchiser les priorités dans le cas où elles ne peuvent pas toutes être atteintes en même temps, par exemple la répartition des ressources entre les zones rurales reculées et délaissées et les zones urbaines déshéritées. Le respect des normes et principes relatifs aux droits de l'homme suppose que les décisions concernant les dotations de ressources ne soient pas guidées uniquement par une analyse coût-utilité, mais qu'elles soient aussi le résultat d'un processus démocratique, participatif et non discriminatoire » [nous soulignons]). Voy. enfin le Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, adopté le 21 septembre 2009, §39 : « Une plus grande transparence dans les réactions à la crise est nécessaire. De manière plus générale, les principes démocratiques, y compris la participation inclusive dans les processus décisionnels, devraient être renforcés et respectés. Il est regrettable que, dans leurs réponses à la crise, de nombreux gouvernements aient mis en œuvre des actions non-transparentes et se soient lourdement appuyés sur des banques centrales dotées d'une très faible légitimité démocratique. Certaines banques centrales, soumises à des contrôles directs limités, ont adopté des mesures – sans même une approbation parlementaire – pour soutenir des institutions financières qui ont exposé les contribuables à des risques très importants » (trad.libre).

55.

Le Comité européen des droits sociaux, organe de contrôle de la Charte sociale européenne,¹⁰⁹ a lui aussi eu l'occasion de se pencher sur la question de la participation dans le contexte de la formulation des politiques de réalisation des droits sociaux. À cet égard, le Comité affirmait déjà en 2005 qu' « afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre l'exclusion sociale, l'article 30 [de la Charte sociale européenne révisée] exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux fondamentaux. Il faut aussi qu'il existe des mécanismes de contrôle impliquant tous les acteurs concernés, y compris des représentants de la société civile et des individus touchés par l'exclusion »¹¹⁰.

Cette position a été réaffirmée maintes fois dans des réclamations collectives¹¹¹, y compris à l'égard de la Belgique¹¹². Si le Comité avait décidé, sur la base du rapport périodique de la Belgique, que l'Etat belge s'était conformé de manière générale aux obligations de l'article 30 en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹¹³, il constate l'insuffisance de la politique belge par rapport aux Gens du voyage. Parmi les critères retenus par le Comité pour arriver à son constat de non-conformité, l'organe de contrôle « souligne toutefois (...) la non-participation de représentants des Gens du voyage aux différentes phases du processus »¹¹⁴.

De même, dans le contexte de l'évaluation des mesures d'austérité adoptées par la Grèce suite à la crise financière de 2010, notamment à l'égard des pensionnés, le Comité a eu l'occasion de clarifier – dans une série de décisions récentes¹¹⁵ – que « lorsque les Etats parties

¹⁰⁹ Charte sociale européenne (révisée), adoptée le 3 mai 1996, et entrée en vigueur, pour la Belgique le premier mai 2005 (STCE n° 163).

¹¹⁰ Comité européen des droits sociaux, *Observation interprétative de l'article 30*, voir notamment *Conclusions 2003*, France, p. 227 (nous soulignons).

¹¹¹ Réclamation n° 51/2008, Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, §93 ; Réclamation collective n° 67/2011, *Médecins du Monde - International c. France*, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2012, §105 ; Réclamation collective n° 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §99.

¹¹² Réclamation collective n° 62/2010, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2010, §201 et suivants.

¹¹³ Comité européen des droits sociaux, *Conclusions 2009*, Belgique, article 30.

¹¹⁴ Réclamation collective n° 62/2010, précitée, §204.

¹¹⁵ Cinq réclamations ont été soumises par des syndicats différents, et ont été tranchées simultanément par le CEDS en décembre 2012. La justification du Comité étant identique dans chacune des réclamations collectives, les références aux paragraphes correspondent à la numérotation de la Réclamation collective 76/2012. Les cinq décisions sont : Réclamation Collective n° 76/2012, *Fédération des Pensionnés salariés de Grèce (IKA -ETAM) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Réclamation Collective n° 77/2012, *Fédération panhellénique des Pensionnés de la Fonction publique (POPS) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Réclamation Collective n° 78/2012, *Syndicat des Pensionnés des Chemins de Fer électriques d'Athènes Piraeus (I.S.A.P.) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Réclamation Collective n° 79/2012, *Fédération panhellénique des pensionnés de l'entreprise publique de l'électricité (POS-DEI) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012 ; Réclamation Collective n° 80/2012, *Syndicat des Pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce*, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2012.

acceptent des dispositions contraignantes qui se réfèrent à des questions régies par la Charte, il leur appartient, tant lors de l'élaboration dudit texte que de sa mise en œuvre dans leur droit interne, de tenir compte des engagements qu'ils ont souscrits par la ratification de la Charte » (§51). Le comité rappelle également que « lorsqu'ils arrêtent des dispositions tendant à restreindre les droits prévus par la Charte, les Etats parties doivent être en mesure d'établir, conformément à l'article 31¹¹⁶ de celle-ci, que les restrictions ou limitations sont nécessaires dans une société démocratique pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs » (§71)

Comme son homologue onusien, le Comité européen des droits sociaux apprécie la validité des mesures d'austérité adoptées à la lumière des efforts consentis par l'Etat pour informer et assurer la participation des différentes catégories sociales et, notamment, les plus vulnérables :

« Même en tenant compte du contexte particulier créé en Grèce par la crise économique et la circonstance que le Gouvernement a été contraint de décider dans l'urgence, le Comité considère de surcroît que le Gouvernement n'a pas mené le minimum d'études et d'analyses sur les effets des mesures en question, dont l'impact sur les groupes plus vulnérables de la société aurait dû être évalué de manière approfondie. Il n'a non plus discuté les études disponibles avec les organisations concernées, bien qu'elles représentent les intérêts d'un nombre significatif de catégories touchées par ces mesures. »¹¹⁷

Pour ces raisons le Comité européen des droits sociaux a constaté, dans le contexte grec, que les mesures ne respectent pas la Charte car il n'était pas établi que d'autres mesures, ayant des impacts moins néfastes sur la situation des pensionnées, n'auraient pas pu être adoptées.

2. Les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en particulier ses articles 3, 5 et 7

56.

Les parties requérantes renvoient aux points 16 à 19 de la présente développés sous le premier moyen.

La description brièvement faite de ces dispositions confirme que la loi entreprise porte assentiment à un traité qui réduit fortement, particulièrement en période de croissance négative, la marge de manœuvre des Etats signataires et les contraint, sans aucune possibilité sérieuse de dérogation, à adopter des mesures dans une optique exclusive d'équilibre (ou de léger déficit) budgétaire.

¹¹⁶ Dans la Charte sociale européenne (révisée), ratifié par la Belgique, la disposition équivalente est l'article G.

¹¹⁷ Réclamation collective 76/2012, précitée, §79 (nous soulignons).

3. La loi attaquée vise les dispositions visées à l'appui du moyen

57.

Concrètement, et comme déjà démontré, le traité auquel la loi entreprise porte assentiment renforce considérablement le mécanisme de surveillance budgétaire.

Le Traité impose de confier à des instances nationales indépendantes la mise en œuvre d'un mécanisme de correction automatique. Les principes communs adoptés par la Commission européenne indiquent, pour rappel, que cette instance doit s'appuyer sur « *des dispositions législatives nationales assurant un degré élevé d'autonomie fonctionnelle, à savoir: i) un régime statutaire ancré dans le droit; ii) la liberté par rapport à toute interférence, en vertu de laquelle ces organismes n'acceptent pas d'instructions et sont habilités à communiquer publiquement en temps utile; iii) des procédures de nomination fondées sur l'expérience et la compétence; iv) l'adéquation des ressources et l'accès approprié à l'information afin de remplir le mandat donné* »¹¹⁸⁻¹¹⁹.

Ce mécanisme doit permettre le déclenchement de mesures de correction automatique lorsqu'un écart important par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme est observé. Les critères de déclenchement doivent être au moins conformes aux critères établis au niveau de l'Union européenne, mais peuvent être encore plus restrictifs¹²⁰. Si des dérogations aux mesures de « *correction automatique peuvent être envisagées, celles-ci doivent se fonder sur des « circonstances exceptionnelles* »¹²¹ définies par la Communication de la Commission comme incluant « *un événement inhabituel échappant au contrôle de l'Etat membre* » ou encore « *une période de récession économique grave au sens du pacte de stabilité et de croissance* »¹²². Les circonstances exceptionnelles dont question au deuxième paragraphe de l'article 3 du traité auquel la loi entreprise porte assentiment sont, de toute évidence, des circonstances macroéconomiques soit imprévisibles, soit résultant de processus économiques externes à l'économie nationale.

Or aucune dérogation n'est permise à d'autres titres. En particulier, aucune disposition du Traité ou de la Communication ne prévoit la possibilité d'une dérogation en raison de l'impact plus ou moins grave que les mesures « automatiques » de correction pourraient avoir sur l'exercice des droits fondamentaux tels que les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus seuls ou à la lumière des obligations – de fond ou procédurales – contenues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne, décrites ci-dessus, les consacrent.

Etant donné de surcroît que l'institution nationale indépendante ne peut faire l'objet d'aucune influence politique, la prise en compte effective de critères autres pour la détermination de l'existence d'une « *circonstance exceptionnelle* » serait sans doute considérée

¹¹⁸ Communication de la Commission, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM(2012) 342 final, adoptée le 20 juin 2012

¹¹⁹ *Ibid.*, principe 7.

¹²⁰ *Ibid.*, principe 3.

¹²¹ *Ibid.*, principe 6.

¹²² Règlement 1466/97, article 10 §3, *quater*.

comme un manquement à son indépendance fonctionnelle ou un exercice *ultra vires* par rapport à son mandat.

Par ailleurs, il faut également souligner que toute tentative de délibération démocratique qui tendrait à affirmer la nécessité de privilégier le respect des droits fondamentaux face aux recommandations des institutions européennes se verrait automatiquement censurée au niveau européen. Un écart ou une modération par rapport à l'avis de l'institution indépendante de surveillance budgétaire indiquerait en effet que l'Etat « *persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil* » au sens de l'article 126, §9, du TFUE. On sait à cet égard à quel point les pouvoirs renforcés octroyés à la Commission et les menaces de sanctions pèsent sur le comportement des Etats.

On ajoute que ce cadre est rendu encore plus sévère par l'absence complète de mécanismes de contrôle judiciaire ou parlementaire, au niveau européen, des décisions adoptées par le Conseil dans la poursuite de l'objectif de stabilité de l'euro.

58.

Il résulte de ces développements que les mesures qui s'imposeront à l'autorité fédérale, en période de non-croissance ou de croissance insuffisante, en vertu des obligations fixées par le traité auquel la loi entreprise porte assentiment ne pourront avoir d'autre effet que de supprimer toute possibilité pour le législateur fédéral et/ou le pouvoir exécutif d'apprécier la (pourtant stricte) possibilité de réduire le niveau de protection des droits économiques, sociaux et culturels, visés dans le présent moyen. En d'autres termes, il est absolument inéluctable, par l'effet même de la loi entreprise, que le respect du principe de *standstill* qu'induit l'article 23 de la Constitution mais aussi l'article 4 du PIDESC et l'article 31 de la Charte sociale européenne, deviendra, dans ces conditions, purement formel et donc inopérant. Pour dire les choses autrement, la loi entreprise, en imposant une politique d'austérité budgétaire permanente et (quasi-)indérogeable institue un motif impérieux d'intérêt général permanent permettant aux autorités fédérales de réduire sensiblement le niveau de protection des droits économiques, sociaux et culturels, sans avoir d'autre justification à donner.

Il découle, par ailleurs, de la brève présentation faite ci-dessus de la pratique du Comité européen des droits sociaux que le traité auquel la loi entreprise porte assentiment, ainsi que sa mise en œuvre en droit interne, réduisent l'espace effectif de la concertation sociale et la négociation démocratique de l'allocation des coûts de l'ajustement. Par ce biais, le fait que le traité produise ses pleins effets en droit interne amènera nécessairement les autorités fédérales à enfreindre leurs engagements internationaux en matière de participation effective dans la formulation des politiques d'ajustement.

Par analogie, lorsque la Belgique adopte des engagements internationaux contraignants qui peuvent affecter la jouissance des droits sociaux reconnus par la Charte, elle s'engage à assurer le respect de ces droits dans les mesures de mise en œuvre de ses autres obligations internationales. En ce qui concerne le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance, auquel la norme entreprise porte assentiment, aucune mesure concrète compensatoire n'est prévue pour s'assurer que dans la mise en œuvre de la « *correction automatique* », des écarts budgétaires, le respect des droits sociaux est assurée.

Le traité auquel la loi entreprise porte assentiment viole donc l'obligation pesant sur l'autorité fédérale de ne pouvoir «*soumettre ces droits [économiques, sociaux et culturels] qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique* » (article 4 du PIDESC). Ce même traité ne permet plus de garantir que ces mêmes droits «*ne pourront faire l'objet de restrictions ou limitations non spécifiées dans les parties I et II, à l'exception de celles prescrites par la loi et qui sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs* » (article 31.1 de la Charte sociale européenne).

Le moyen est fondé.

A CES CAUSES,

Les parties requérantes vous prient, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs les Juges,

- d'annuler la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, fait à Bruxelles le 2 mars 2012.

Bruxelles, le 6 juin 2014

Pour les parties requérantes,

Leur conseil

Michel Kaiser
Avocat

Annexes :

1. Copie de la loi attaquée ;
2. Pour l'a.s.b.l Ligue des droits de l'homme :
 - la décision d'exercer un recours en annulation contre la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire précité ;
 - les statuts de l'association et la composition du Conseil d'administration ;
3. Pour la CNE :
 - la décision d'exercer un recours en annulation contre la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire précité ;
 - les statuts de l'association

COUR CONSTITUTIONNELLE

R.G. n°5920 (affaires jointes : 5917 et 5930)

MEMOIRE EN REPONSE

POUR :

1) **l'a.s.b.l. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME**, inscrite sous le numéro 410.105.805, représentée par son conseil d'administration, dont le siège social est situé 22, rue du Boulet à 1000 Bruxelles,

2) **LA CENTRALE NATIONALE DES EMPLOYÉS** (ci-après, CNE), association de fait, représentée par son Secrétaire général, dont le siège est établi 52, avenue Robert Schuman à 1400 Nivelles

3) Monsieur **CHARLES BEUKEN**, domicilié 74, rue des Buissons à 4000 Liège,

4) Monsieur **MATHIEU DELAUNOY**, domicilié 4, Cité Carbonnelle à 7530 Gaurain-Ramecroix,

Parties requérantes,

ayant toutes comme conseils Me Michel Kaiser et Me Dominique Caccamisi, dont le cabinet est établi à 1040 BRUXELLES, boulevard Louis Schmidt, 56, au cabinet desquels il est fait élection de domicile pour les besoins de la présente procédure ;

A Messieurs les Présidents, à Mesdames et Messieurs les juges qui composent la Cour constitutionnelle,

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Vu le recours en annulation introduit contre la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, fait à Bruxelles le 2 mars 2012 ;

En application de l'article 89 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, les parties requérantes ont l'honneur de déposer le présent mémoire en réponse au mémoire du Conseil des ministres qui leur a été notifié en annexe à un courrier de votre greffe du 16 septembre 2014, reçu le 18 septembre 2014.

Elles prennent acte également que le Gouvernement flamand a déposé un mémoire à l'appui de la loi d'assentiment attaquée.

I. QUANT À LA RECEVABILITÉ

1.

Les parties requérantes constatent que le Gouvernement flamand ne soulève, à juste titre, aucune exception d'irrecevabilité à l'égard du recours en annulation qu'elles ont introduit.

Elles constatent que le Conseil des ministres conteste, toutefois, pour sa part, l'intérêt à agir de l'ensemble des parties requérantes (II.1), et indique également que le recours en annulation serait irrecevable à défaut d'indiquer en quoi « *les critères de contrôle [invoqués] seraient violés par les dispositions normatives attaquées* » (mémoire du Conseil des ministres, p. 27) (II.2).

Dans les développements qui suivent, les parties requérantes démontrent que le Conseil des ministres ne peut en aucun cas être suivi et que le recours en annulation est incontestablement recevable.

II.1 Sur l'intérêt à agir des parties requérantes

II.1.1 L'asbl Ligue des droits de l'homme

2.

En ce qui concerne en particulier l'asbl Ligue des droits de l'homme, le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la loi attaquée *n'est pas susceptible d'affecter l'objet social* de la Ligue des droits de l'homme pour deux raisons.

D'une part, il prétend que *« le combat contre l'injustice et les atteintes arbitraires aux droits d'un individu ou d'une collectivité est sans lien concret avec l'instauration d'un équilibre budgétaire qui couvre un aspect purement économique et financier »* (p. 19, du mémoire du Conseil des ministres). D'autre part, il indique que l'autonomie budgétaire du Parlement ne serait aucunement menacée par le Traité et les citoyens toujours libres d'exercer en conséquence leur droit de vote et d'influence sur la vie politique dans la mesure où le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de la loi d'assentiment attaquée, a indiqué que celui-ci ne porterait pas atteinte au principe de l'annualité budgétaire *« et ce d'autant moins qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2, troisième phrase, du Traité, le mécanisme automatique de correction devra 'respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux' »* (p. 19 du mémoire du Conseil des Ministres). Il déduit de ces deux éléments qu' *« en raison de l'absence de lien entre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et l'objet social de la Ligue des droits de l'homme, ainsi qu'en raison de l'absence de conséquences du Traité sur le vote des citoyens, le recours doit être déclaré irrecevable »* (p. 19).

Le dernier argument invoqué à l'appui de cette conclusion est pour le moins surprenant. Le Conseil des ministres se contente en effet de la seule citation d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat – qui est d'ailleurs hors propos puisqu'il ne vise que le principe de l'annualité – pour écarter d'emblée – sans autre démonstration – l'argumentation qui est pourtant au cœur du premier moyen et qui est développée sur près de vingt pages dans le recours introduit. Cette argumentation pour rappel démontre comment, d'une part, l'application des articles 3, 5 et 7 du Traité porte atteinte au libre exercice par le Parlement de ses prérogatives constitutionnelles et donc à sa capacité de définir de manière discrétionnaire les politiques publiques qu'il veut mettre en œuvre, et comment, d'autre part, cette limitation impacte le droit de vote des citoyens. Le raccourci emprunté par le Conseil des ministres, qui ne rencontre en rien la position des parties requérantes, ne peut en aucun cas être raisonnablement pris en considération par votre Cour. Il ne constitue en effet pas un élément de contestation sérieux de l'intérêt à agir de la première requérante.

En ce qui concerne ensuite le lien entre l'objet social de la Ligue des droits de l'homme et l'instauration d'une politique d'austérité, l'étude rédigée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹, et citée dans le recours en annulation, démontre de manière éclatante les conséquences réelles, concrètes et directes des politiques d'austérité sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. La simple affirmation du

¹ Cette étude est jointe au présent mémoire en pièce 1.

contraire par le Conseil des ministres ne peut à nouveau être sérieusement prise en considération et ne peut suffire à écarter l'intérêt au recours de la première partie requérante.

La critique du Conseil des Ministres semble également réduire, à la fois la justiciabilité des droits de l'homme et, par voie de conséquence, l'objet social de la première requérante aux seuls droits de la première génération (les droits civils et politiques au sens strict). On peut pourtant rappeler que la « reconnaissance [des droits économiques, sociaux et culturels], à la suite des droits de la première génération, répond au dessein d'éviter que ces derniers demeurent des proclamations sans contenu réel à l'égard des individus dépourvus du minimum vital. Elle induit une mutation capitale dans la conception des droits de l'homme. Alors que, dans l'optique libérale, les droits de l'homme visent à limiter l'intervention de la puissance publique dans les rapports sociaux, les droits économiques, sociaux et culturels appellent, au contraire, son intervention. Ce n'est plus à l'individu qu'il incombe de réaliser les conditions nécessaires à l'effectivité de ses droits. C'est désormais l'Etat, souvent appelé Etat social ou Etat-providence, qui est investi de cette mission [...] l'intervention de l'Etat constitue l'une des caractéristiques majeure des droits économiques, sociaux et culturels. C'est du reste pour cette raison qu'on les qualifie également de droits-créances »². Indépendamment de la réponse à donner au moyen développé, il est indéniable qu'une disposition législative, qui « impacte » certaines politiques publiques et la réalisation de divers droits-créances protégés par le titre II de la Constitution, peut faire l'objet d'un contrôle de la part de votre Cour. Une telle norme, par ailleurs, a également un effet direct sur les objectifs défendus par la première requérante, au titre de la réalisation de son objet social (voir également ci-après).

3.

Le Conseil des Ministres soutient ensuite plus particulièrement que la Ligue des droits de l'homme n'aurait pas un intérêt direct au recours.

En particulier, et sur la base, en partie, des mêmes arguments que ceux qu'il a développés relativement à l'affectation de l'objet social de la première requérante, le Conseil des ministres soutient que les mesures de réduction des déficits publics et de discipline budgétaire n'auront pas des « effets défavorables ou directs vis-à-vis de l'objet social de la Ligue des droits de l'homme », car elles n'affecteraient pas directement son exercice.

Le Conseil des ministres semble toutefois oublier que votre Cour tient compte du lien qui pourrait exister entre les effets des mesures attaquées et l'objet social d'un requérant. A cet égard, et à peine de méconnaître la réalité économique et politique actuelle, le Conseil des ministres ne peut raisonnablement soutenir qu'en imposant d'internaliser une règle stricte d'équilibre budgétaire, incontestablement renforcée par rapport au Pacte de stabilité et de croissance, et garantie de surcroît par des mécanismes de correction automatique (voy. l'article 3 du Traité), le Traité auquel la loi attaquée donne assentiment n'a pas pour effet de consacrer et de fortifier une politique économique d'austérité. Que l'Union européenne impose à ses Etats membres une politique d'austérité est en effet un fait objectif et notoire. Or, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe indique, citant des rapports d'experts à ce sujet, que les mesures d'austérité peuvent être classées en quatre

² I. HACHEZ, *Le principe de Standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes- Bruxelles-Baden Baden, Sakkoulas-Bruylant-Nomos, 2008, pp.15-16.

catégories, « *dont chacune a des conséquences sur la jouissance des droits de l'homme* : 1) la réduction des budgets publics qui affecte les dépenses sociales, 2) l'imposition régressive ; 3) les réformes du marché du travail ; 4) les réformes structurelles des régimes de retraites »³ (les requérants soulignent). Il indique ensuite de manière précise la manière dont les droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels peuvent être concrètement impactés par ces mesures⁴. De la même manière, une étude du FMI de juin 2013 met en évidence que les politiques de consolidation budgétaires sont « *typiquement associées à un accroissement de la pauvreté et des inégalités de revenu* ». Examinant la politique de consolidation budgétaire menée dans 17 pays de l'OCDE entre 1978 et 2009, cette étude montre en effet (i) une augmentation des inégalités de 0,4 % dans le très court terme, et de 3,4 % dans le moyen terme (ii) une chute marquée et prolongée de la part des salaires dans le PIB de 0,8 point de pourcentage, et (iii) une augmentation du chômage de longue durée de 0,5% dans le moyen terme⁵.

Selon ses statuts, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a pour objet de « *combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité* ». Elle « *défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés* » notamment par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme. Compte tenu des éléments exposés ci-avant, il doit être admis qu'un lien suffisant existe entre cet objet social et la loi attaquée portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Celle-ci limite en effet *de facto*, par la politique budgétaire qu'elle impose et renforce, les droits relatifs par exemple à la protection sociale au sens large des personnes, de même – comme il a déjà été indiqué dans le recours en annulation – qu'elle prive les personnes touchées par les mesures adoptées dans le cadre de la politique d'austérité qu'implique le Traité de leur droit politique fondamental de participer à la vie politique et d'influencer, par le vote qu'elles peuvent exprimer à chaque élection, le choix des politiques mises en œuvre. Il est en effet démontré parallèlement, dans le développement du premier moyen, que l'autonomie budgétaire du Parlement fédéral est excessivement cadencée par les mesures imposées par le Traité, et notamment par l'application de ses articles 5 et 7.

Il s'ensuit que l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme justifie d'un intérêt à demander l'annulation de la loi attaquée. A tout le moins, cette question ne peut être traitée séparément du fond du recours, et en particulier de l'examen du cinquième moyen.

³ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique*, CommDH/IssuePaper(2013)2, 26 mai 2014, p. 16, disponible sur <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530033&SecMode=1&DocId=2144930&Usage=2>, les requérants soulignent.

⁴ *Ibid.*, p. 17 à 26.

⁵ L. BALL, D. FURCERI, D. LEIGH et P. LOUNGANI, « The distributional effects of fiscal consolidation », IMF Working Paper, Juin 2013.

4.

Enfin, le Conseil des ministres indique que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, n'est pas le seul instrument à consacrer une politique de stabilité budgétaire dans l'Union européenne, de sorte que l'intérêt à l'annulation de sa loi d'assentiment serait nul.

A cet égard, les requérants ont bien mis en évidence dans leur recours en annulation que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance consacrait de nouvelles règles matérielles et procédurales qui ensemble contribuent à renforcer considérablement les volets correctif et préventif du Pacte de stabilité et de croissance, et à diminuer de manière importante, relativement aux normes de droit dérivé européen, le pouvoir budgétaire des Etats membres (voy. pages 5 à 8 du recours en annulation).

Il est intéressant de constater que, dans les termes utilisés dans son mémoire, le Conseil des ministres lui-même reconnaît, implicitement mais sûrement, la modification de l'ordonnancement juridique par le Traité en question, tel qu'inséré en droit belge par la loi entreprise. Ainsi, et à titre non exhaustif, à la page 8 (point 5), le Conseil des ministres indique que le Traité remplit la mission « *nécessaire de renforcer entre autres la politique économique de l'Union européenne* ». Ainsi encore, à la page 11 (point 19), le Conseil des ministres reconnaît que le volet « pacte budgétaire » du Traité vise « à renforcer le PSC et à favoriser une discipline budgétaire plus stricte », que le Traité, dont la loi d'assentiment est entreprise, vise également à assurer « une meilleure coordination de la politique économique et convergence » ou encore « une gouvernance renforcée de la zone euro ». Par ailleurs, au titre de troisième exemple, à la page 31 du mémoire (point 173) le Conseil des ministres est particulièrement clair en reconnaissant que le Traité de stabilité « *pourrait effectivement contenir des nouveaux éléments* »⁶.

Subsidiairement, quand bien même le Conseil des ministres se serait livré, pour étayer son propos, à un travail précis et minutieux de comparaison entre le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance auquel la loi attaquée porte assentiment et les normes de droit dérivé européen contenant le Pacte de stabilité et de croissance – ce qu'il manque bien de faire, comme il vient d'être démontré –, il faut encore tenir compte de la différence de nature de ces instruments juridiques, soit, d'une part, des instruments de droit dérivé européen et, d'autre part, un traité classique de droit international public. Cette différence justifie à elle seule l'intérêt au recours des parties requérantes dans la mesure où un traité international est plus difficile à défaire ou à modifier qu'une règle européenne de droit dérivé puisque le traité est nécessairement soumis au respect de la règle de l'unanimité.

L'intérêt à l'annulation n'est donc pas nul dès lors que celle-ci contribuerait à combattre la consécration des mesures contestées à un niveau de pouvoir qui en rend l'abrogation ou la modification très difficile.

⁶ Les parties requérantes soulignent.

II.1.2 La CNE

5.

En ce qui concerne la deuxième partie requérante, le Conseil des Ministres indique tout d'abord que la CNE n'aurait pas la capacité d'agir devant votre Cour dès lors que le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment « *ne remet nulle part en cause le fonctionnement des organisations syndicales* » et « *ne menace pas les prérogatives de la CNE* » (p. 21 du mémoire).

Dans la mesure entre autres où, par le biais des articles 5 et 7 du Traité, il est permis à la Commission européenne de s'immiscer dans l'ensemble des politiques matérielles des Etats membres et donc également dans celles qui touchent à la formation des salaires ou aux conditions de travail, il est certain que les prérogatives de la CNE sont directement et défavorablement compromises, comme largement démontré au point 11 (p. 9 à 11) de la requête en annulation. A tout le moins, cette question ne peut être traitée séparément du fond du recours, et en particulier de l'examen du deuxième moyen.

C'est afin de démontrer la réalité de cette compromission que les requérants se sont référés aux recommandations de décision du Conseil visées dans la requête en annulation (p. 10-11 de la requête). Quoi qu'en dise le Conseil des ministres, ces recommandations ont été adoptées dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a précisément pour objet de renforcer dans ses volets préventif et correctif. Ces recommandations donnent donc la mesure de la pression qui existe déjà sur la politique salariale belge et qui sera nécessairement *accrue* par les pouvoirs renforcés conférés aux institutions européennes par le Traité.

On ajoutera dans le prolongement de ce qui précède, en ce qui concerne plus spécifiquement la négociation des accords interprofessionnels, que c'est en réalité la dynamique même de la concertation sociale qui est mise à mal par les normes critiquées. Si lors des premiers accords interprofessionnels, le rôle du gouvernement consistait en effet essentiellement à enregistrer les résultats de la négociation entre patronat et syndicat et à veiller à leur mise en œuvre, aujourd'hui, c'est le gouvernement qui détermine le cadre des négociations pour que celles-ci respectent les équilibres macroéconomiques et s'alignent sur les exigences budgétaires européennes⁷. Il s'ensuit une réduction directe de la marge de manœuvre des partenaires sociaux, qu'à nouveau, le Traité critiqué renforce incontestablement pour les raisons rappelées *supra*.

Les références à la jurisprudence de votre Cour que présente dans son mémoire le Conseil des ministres ne peuvent ensuite convaincre. S'agissant de l'appréciation particulière de l'intérêt à l'annulation dans le chef d'une organisation syndicale, le caractère présenté comme très restrictif de l'appréciation faite dans l'arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995 doit être nuancé à la lecture notamment de la jurisprudence récente de votre Cour qui rappelle que, pour justifier un intérêt à la défense des prérogatives qui sont les siennes et qui sont touchées par une législation entreprise, une organisation syndicale doit démontrer qu'elle « *peut être*

⁷ Voy. à cet égard *Dynamiques de la concertation sociale* (dir. E. ARCQ, M. CAPRON, E. LÉONARD et P. REMAN), Bruxelles, CRISP, 2010.

affectée par la disposition attaquée », en vue d'établir un intérêt non pas absolu et certain mais « un intérêt suffisant à l'annulation de cette disposition »⁸.

Par ailleurs, la référence à l'arrêt de votre Cour n°33/2012 du 1^{er} mars 2012 n'est pas comparable à l'intérêt avancé par la deuxième requérante, en l'espèce. Il résulte des développements de la requête en annulation, auxquels il vient d'être à nouveau renvoyé à ce sujet, que la deuxième requérante démontre qu'elle peut légitimement se prévaloir de bien davantage que « *la seule évocation de l'impact budgétaire que pourrait avoir l'application [de la loi entreprise] et des mesures d'austérité qui pourraient en être la conséquence pour toute la population résidente en Belgique* ».

Compte tenu de ces éléments, il existe un lien suffisant entre les effets des mesures attaquées et les conséquences qu'elles pourraient engendrer sur les prérogatives et l'objet social de la CNE.

Enfin, le Conseil des ministres indique que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, n'est pas le seul instrument à consacrer une politique de stabilité budgétaire dans l'Union européenne, de sorte que l'intérêt à l'annulation de sa loi d'assentiment serait nul. Les requérants se réfèrent à cet égard à ce qui a été développé plus haut concernant l'intérêt de la première requérante.

II.1.3 Les particuliers, personnes physiques : M. Beuken et M. Delaunoy

6.

Contrairement à ce qui est allégué par le Conseil des ministres, M. Beuken et M. Delaunoy n'agissent pas dans la présente procédure en leur qualité de simple citoyen, mais ils mettent en avant leur qualité d'électeur et de travailleur. C'est en ces deux qualités individuelles qu'ils sont directement et défavorablement affectés par le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment.

A cet égard, il faut rappeler que votre Cour, lorsqu'elle est confrontée à un recours fondé sur la violation de droits fondamentaux tenus pour particulièrement essentiels, comme le droit de vote ou le droit d'éligibilité, ou encore la liberté individuelle admet une approche particulièrement souple de l'examen de l'intérêt à agir.

Ainsi, il résulte de l'arrêt prononcé le 22 décembre 2011 par votre Cour que « *L'habeas corpus est un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen, en toute circonstance, que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à l'arrestation et à la mise à disposition de la justice répressive garantissent la liberté individuelle. On ne saurait dès lors soutenir qu'une loi sur la détention préventive intéresse les seules personnes qui font ou ont fait l'objet d'une procédure répressive. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les éléments allégués par le requérant comme spécifiques à sa situation personnelle »⁹.*

⁸ C.C., arrêt n°120/2014 du 17 septembre 2014, B.5.2. Les parties requérantes soulignent.

⁹ C.C., arrêt n°201/2011 du 22 décembre 2011, B.4.2, les requérants soulignent.

Relativement au droit de vote, ici invoqué, il résulte plus spécifiquement de la jurisprudence de votre Cour que « *Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature* »¹⁰.

En l'espèce, les parties requérantes personnes physiques ont soutenu dans la requête en annulation que la loi attaquée, en portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, et en permettant donc une augmentation des contraintes pesant sur la confection du budget fédéral, affecte directement et défavorablement leur droit fondamental à participer à la vie politique et à influencer, par le vote qu'ils peuvent exprimer à chaque élection, le choix des politiques publiques mises en œuvre. A partir du moment en effet où la valeur relative des déficits autorisés est réduite et le respect de la règle de l'équilibre budgétaire suivi de près par un mécanisme de correction automatique à même de façonner les politiques budgétaires nationales, et à partir du moment, également, où la Commission a le pouvoir réel de peser sur l'élaboration de ces mêmes budgets, le droit d'exprimer son vote et donc sa préférence politique est méconnu. Or, les requérants insistent: le droit de vote n'est pas qu'un droit formel. La réduction des pouvoirs budgétaires du législateur est de nature à vider de sa substance le droit de le désigner démocratiquement puisqu'elle prive les électeurs de leurs possibilités démocratiques d'influence.

Cette atteinte n'est pas simplement hypothétique contrairement à ce qu'allègue le Conseil des ministres. Les pouvoirs accrus que le Traité confère au Conseil et à la Commission européenne, via ses articles 5 et 7 notamment, permettent effectivement à ces institutions de limiter l'autonomie budgétaire du Parlement. A tout le moins, cette question ne peut être examinée indépendamment du fond du recours, et en particulier de l'examen du premier moyen.

La Belgique vient, par ailleurs, à peine de sortir de la procédure pour déficit excessif. Compte tenu de la situation économique déficitaire actuelle, nul doute que les institutions européennes ne se priveront pas, dans le cadre de leur pouvoir renforcé, de maintenir une pression importante pour peser sur le système belge des pensions ou encore sur le système de l'indexation automatique des salaires (voy. à cet égard la requête en annulation, p. 10 et 11). Sans entrer dans un débat politique, qui n'a pas lieu d'être dans la présente procédure, on observera tout de même que deux des mesures phares de la récente déclaration de politique générale du Gouvernement fédéral, qui vient d'être mis en place, concernent respectivement le recul de l'âge de la retraite, d'une part, et l'instauration, pour la première fois depuis très longtemps, d'un saut d'index, d'autre part. La justification de ces mesures, par les partis ayant conclu l'accord de Gouvernement, est fréquemment liée aux exigences très strictes en termes de finances publiques que font peser les institutions européennes sur les autorités belges, en application notamment des règles découlant du Traité dont la norme entreprise est la loi d'assentiment.

En tant que travailleurs par ailleurs, les requérants sont également directement et défavorablement concernés par la loi attaquée. Le Traité auquel elle donne assentiment impose en effet par lui-même, indépendamment de toute autre mesure nationale

¹⁰ Voy. not. C.C., arrêt n°86/2012 du 28 juin 2012, B.4.4, les requérants soulignent.

d'exécution, une direction budgétaire d'austérité. C'est son essence même. Compte tenu des tendances nettes déjà exprimées par la Commission à l'occasion de la procédure pour déficit excessif ouverte à l'encontre de la Belgique ou de celle ouverte à l'égard de la Grèce par exemple (voir la requête en annulation, p. 24-26), il est clair que le secteur de l'emploi et de la protection sociale au sens large sont des cibles éminemment privilégiés qui n'échapperont pas aux conséquences de la contraction des budgets.

En ce qui concerne enfin l'existence d'autres dispositifs de contrôle budgétaire, les parties requérantes renvoient à ce qui a été précisé plus haut, relativement à la différence de nature des instruments juridiques en cause.

*

7.

On rappellera à toutes fins utiles que suivant la jurisprudence de votre Cour, si celle-ci reconnaît l'intérêt à agir d'un des requérants au recours, il n'y a pas lieu d'examiner si les autres requérants justifient aussi de l'intérêt requis pour attaquer la norme entreprise¹¹.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le recours introduit est recevable.

*

* *

8.

A titre subsidiaire, si votre Cour envisageait toutefois de déclarer irrecevable le recours introduit à la fois par la Ligue des droits de l'homme, la CNE et des particuliers en leur qualité d'électeurs et de travailleurs, se poserait la question du respect des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, soit celle du droit d'accès à un tribunal et du droit à un recours effectif.

En effet, si le droit belge permet qu'un recours soit introduit contre la loi d'assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, il doit être praticable et effectif, ce qui ne serait pas le cas si aucun requérant ne pouvait raisonnablement satisfaire aux conditions de recevabilité lui permettant de soumettre ses griefs d'inconstitutionnalité à votre Cour.

Pour dire les choses autrement, l'on n'aperçoit pas quel autre requérant que l'un de ceux figurant dans les trois catégories représentées dans la requête en annulation, pourrait voir votre Cour – si l'on devait suivre les exceptions d'irrecevabilité avancées par le Conseil des ministres – examiner son recours en annulation après l'avoir jugé recevable, au regard de la condition de l'intérêt.

¹¹ Voy. not. C.C., arrêt n° 146/2011 du 5 octobre 2011, B.2.5.

La norme entreprise deviendrait donc, concrètement, inattaquable et son incidence déterminante pour les droits et obligations de nature civile de ses destinataires ne pourraient plus faire l'objet d'aucune contestation quelconque. Pour ce seul motif avancé de manière complémentaire et subsidiaire, il appartient à votre Cour de ne pas faire droit aux arguments avancés par le Conseil des ministres, contestant l'intérêt à l'annulation de tous les requérants, sans avoir, à tout le moins, examiné les moyens.

I.2 Sur l'application de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle

9.

Le Conseil des ministres considère enfin que la requête ne satisfait pas aux conditions énoncées à l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Les développements que le Conseil des ministres consacre à cette question ressemblent toutefois plus à une formule de style qu'à une démonstration précise, le Conseil des ministres ne prenant même pas la peine d'indiquer quel moyen n'exposerait pas en quoi les « *critères de contrôle seraient violés par les dispositions normatives attaquées* », se contentant de viser « *un certain nombre de moyens* ».

On rappellera que pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. « *Ces exigences se justifient, d'une part, par l'obligation, pour la Cour, d'examiner dès la réception du recours s'il n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement non fondé ou si la Cour n'est pas manifestement incompétente pour en connaître, d'autre part, par l'obligation, pour les parties qui désirent répondre aux arguments des requérants, de le faire par un seul mémoire et dans les délais fixés à peine d'irrecevabilité* ».

Il est incontestable que les cinq moyens développés satisfont à ces exigences. Leur simple lecture suffit à s'en convaincre. La manière dont le Conseil des ministres y a répondu fait d'ailleurs apparaître qu'en se basant sur l'exposé des faits et des moyens contenus dans la requête, il a été en mesure de faire valoir ses moyens de défense dans le délai prescrit à peine d'irrecevabilité.

II. QUANT AUX MOYENS

10.

Le Conseil des ministres soumet une argumentation à titre principal pour le moins étonnante. Il estime, en se fondant sur ce qu'il appelle « *les relations juridiques entre le Traité de stabilité, la Constitution et la Loi belge* », que la loi d'assentiment au Traité ne pourrait justifier un quelconque grief d'inconstitutionnalité, ou, en d'autres termes, que le Traité ferait l'objet d'une immunité constitutionnelle.

Jusqu'à preuve du contraire, votre Cour est toutefois bel et bien compétente pour contrôler la constitutionnalité des normes législatives portant assentiment à un traité international. Tout au plus, l'article 3, §2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 réduit le délai de recours contre ces normes à 60 jours à dater de leur publication, contre le délai habituel de 6 mois. Le contrôle qu'exerce votre Cour ne se limite par ailleurs pas à un contrôle de constitutionnalité extrinsèque, mais implique un examen *in concreto* de la conformité des dispositions du traité par rapport aux dispositions dont votre Cour assure le contrôle¹². Ceci résulte d'une jurisprudence constante de votre Cour¹³.

L'affirmation péremptoire du Conseil des ministres sous-tendant l'immunité constitutionnelle du Traité auquel la loi attaquée porte assentiment se fonde en réalité sur une interprétation surprenante de l'article 34 de la Constitution (II.1.), de même que sur les larges conséquences qu'il tire à tort de l'articulation que ce traité entretient avec le droit de l'Union européenne (II.2).

Les parties requérantes estiment nécessaire de préciser dans un premier temps la portée exacte de l'article 34 de la Constitution dans les lignes qui suivent pour démontrer que l'affirmation du Conseil des ministres doit être résolument rejetée.

II.1. L'exacte portée de l'article 34 de la Constitution

11.

Le Conseil des ministres précise que « *l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué à des institutions de droit public international (art. 34 de la Constitution). Cette attribution est conforme à la Constitution. Ce n'est que dans la mesure où les dispositions d'un traité dépassent l'attribution des pouvoirs à l'institution de droit international public et pour autant qu'elles portent préjudice à d'autres dispositions constitutionnelles que celles sur l'exercice de ces pouvoirs, qu'un problème d'inconstitutionnalité se pose et qu'alors, l'assentiment à ce traité ne peut intervenir qu'après une révision préalable de la Constitution* » (mémoire du Conseil des ministres, p. 30).

¹² M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 105.

¹³ Voy. not. C.A., arrêt n°26/91 du 16 octobre 1991.

Il ajoute que « pour savoir comment un traité, tel que dans le cas d'espèce le Traité de Stabilité, doit être apprécié dans le contexte constitutionnel, il convient d'évaluer son contenu. A cet égard, trois hypothèses doivent être distinguées :

- a) *Aucun pouvoir n'est attribué par le Traité de Stabilité à une institution de droit public international ;*
- b) *Le Traité de Stabilité attribuerait l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit public international, mais les dispositions du Traité ne dépasseraient pas l'attribution de pouvoirs déterminés à pareille institution ;*
- c) *Le Traité de Stabilité attribuerait l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit public international et les dispositions du Traité dépasseraient l'attribution de pouvoirs déterminés à pareille institution ».*

Le Conseil des ministres en conclut que « c'est uniquement, s'il ressort de l'analyse des dispositions du Traité de Stabilité que ses dispositions dépassent l'attribution de pouvoirs déterminés (hypothèse c), qu'il convient d'en évaluer effectivement la conformité à la Constitution » (mémoire, p. 30, les requérants soulignent) et qu'il développe alors, à titre subsidiaire, une réponse aux moyens développés par les requérants.

Sans jamais citer de jurisprudence, spécialement de votre Cour, ou de doctrine à l'appui de cette conclusion pour le moins inédite en droit constitutionnel belge – tout au plus cite-il un avis de la section de législation du Conseil d'Etat (l'avis n°37.954/AG) dont il déduit toutefois l'exact contraire (voy. *infra*) –, le Conseil des ministres entreprend d'explorer les trois hypothèses qu'il a distinguées.

D'emblée, il faut constater que les prémisses mêmes sur lesquelles se fonde le Conseil des ministres sont erronées, de sorte qu'il n'est même pas nécessaire de rentrer dans les détails des hypothèses qu'il distingue, pour y répondre.

La portée de l'article 34 de la Constitution est en effet très claire.

Pour rappel, cette disposition précise que « *l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public* ». Ce texte permet, par dérogation à l'article 33 de la Constitution, de confier l'exercice de compétences déterminées, attribuées en principe aux organes titulaires des pouvoirs en Belgique, à des institutions de droit international public. Il ne vise rien d'autre.

Revenant sur la genèse de l'article 34 de la Constitution et sur les débats parlementaires qui ont entouré son adoption, P. Vandernoot indique qu' « *on peut déduire de l'exposé [...] des travaux préparatoires de l'article 25bis, devenu l'article 34 de la Constitution et des discussions portant sur un projet d'article 68 de la Constitution que celle-ci [soit la Constitution] n'autorise pas qu'il lui soit dérogé par un traité, sauf évidemment que son article 34 permet d'attribuer des compétences déterminées à des institutions de droit international public. Il a été envisagé d'inscrire*

expressément ce principe de non dérogation à l'article 68, §5, en projet avant d'abandonner cette démarche en raison de l'évidence et même de l'importance de ce principe »¹⁴.

En ce sens, la section de législation du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de souligner que « [l]es dérogations à la Constitution qui vont au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public ne peuvent néanmoins être considérées comme 'étant admises' par l'article 34 de la Constitution »¹⁵. Elle a également souligné que si, en vertu de l'article 34 de la Constitution, « [r]ien n'interdit [...] à la Belgique de conclure un traité international attribuant à l'UEO le pouvoir d'édicter des règles contraignantes à l'élaboration et au respect desquelles contribueraient des organismes ou des services de droit interne », « [e]ncore faut-il cependant [...] que son exercice ne méconnaisse par les autres règles constitutionnelles »¹⁶.

Il en résulte que le respect de l'article 34 de la Constitution n'immunise pas le traité du respect de la Constitution : il « ne permet donc pas au législateur de consentir à un traité qui serait contraire à la Constitution »¹⁷.

13.

Cette conclusion s'applique bien évidemment à un traité européen et *a fortiori* à un traité classique de droit international public qui entretient des liens avec le droit européen, sans être estampillé « Union européenne ».

Ainsi, illustrant la position du Conseil d'Etat qui estime que tout traité contraire à la Constitution ne peut être ratifié que si la Constitution est préalablement modifiée, P. Vandernoot s'intéresse précisément à la série d'avis prononcés par la section de législation « sur l'obligation faite aux Etats par l'article 8B, §1^{er}, devenu l'article 19, §1^{er}, du traité instituant la Communauté européenne, y inséré par l'article G du traité de Maastricht du 7 février 1992, d'accorder le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers communautaires aux élections locales »¹⁸. Il souligne que le Conseil d'Etat, après avoir démontré en quoi cette disposition contrevenait à la Constitution belge, telle qu'elle était libellée à l'époque, a clairement indiqué que « si l'article 34 de la Constitution permet à un traité auquel la Belgique est partie ou à la loi belge d'attribuer des compétences particulières aux autorités communautaires – tel est, d'ailleurs, l'objet d'autres dispositions du traité soumis à approbation –, il ne saurait, par contre, justifier l'octroi aux citoyens

¹⁴ P. VANDERNOOT, « Regards du Conseil d'Etat sur une disposition orpheline : l'article 34 de la Constitution », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1607-1608.

¹⁵ Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°28.936/2, donné le 21 avril 1999 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 25 mai 2000 « portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998 », *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 1999-2000, n°2-329/1, p. 95.

¹⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°25.776/9, donné le 22 janvier 1997 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 25 mai 2000 « portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 1999-2000, n°2-306/1, p. 13.

¹⁷ P. VANDERNOOT, *op. cit.*, p. 1611.

¹⁸ P. VANDERNOOT, *op. cit.*, p. 1610

européens de droits politiques qui leur permettent de concourir à l'organisation de conseils communaux »¹⁹.

Le Conseil d'Etat estime en effet d'une manière générale qu' « en ce qui concerne le droit conventionnel, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment une loi d'assentiment – adoptée à la majorité absolue des suffrages – et permettant à un traité international de produire des effets dans l'ordre juridique interne pourrait avoir pour objet ou pour résultat de modifier le contenu de dispositions constitutionnelles – dont la révision requiert la réunion d'une majorité de deux tiers des suffrages –. Accréditer cette façon de voir permettrait à une majorité absolue de modifier, avec l'aide d'un partenaire étranger, ce qu'une majorité qualifiée aurait, elle, établi aux termes d'une procédure particulièrement lourde et complexe (article 195 de la Constitution) »²⁰⁻²¹.

A la lumière de l'ensemble de ces considérations, l'on ne peut que conclure que la position soutenue par le Conseil des ministres résulte d'une lecture erronée de l'article 34 de la Constitution et de l'interprétation qu'en donne la section de législation du Conseil d'Etat.

14.

Cette lecture prétend en particulier se fonder sur l'avis n°37.954 de la section de législation du Conseil d'Etat, cité – bien mal à propos – par le Conseil des ministres (voir p. 29, note 91, du mémoire). Aux termes de cet avis, la section de législation avait précisé, dans la droite ligne des développements exposés ci-avant, que « lorsque les dispositions d'un traité vont au-delà de l'attribution de pouvoirs à une institution supranationale et qu'elles portent atteinte, ce faisant, à d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice de ces pouvoirs, le Conseil d'Etat a toujours considéré à ce jour qu'un assentiment au traité n'est possible qu'après une révision préalable des disposition en cause de la Constitution »²².

Cet extrait ne signifie pas, contrairement à ce qu'indique le Conseil des ministres, que ce n'est que dans la mesure où les dispositions d'un traité dépassent l'attribution de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public et, pour autant qu'elles

¹⁹ Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°21.540/AG, donné le 6 mai 1992 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, de 17 Protocoles et de l'Acte final ave 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1991-1992, n°482/1, p. 71.

²⁰ Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 27.449/2, donné le 23 mars 1998 sur un avant-projet de loi « portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994, non publié mais cité par l'avis n° 28.028/2/V du 13 août 1998, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., sess. ord. 1997-1998, n° 1767/1, p. 18.

²¹ La position de votre Cour est du reste absolument identique. Voir not. C.A., arrêt 12/94 du 3 février 1994 : « Au demeurant, le Constituant, qui interdit que le législateur adopte des normes législatives internes contraires aux normes visées par l'article 107 ter [art. 142 nouveau] de la Constitution, ne peut être censé autoriser ce législateur à le faire indirectement par le biais de l'assentiment donné à un traité international. Par ailleurs, aucune norme du droit international - lequel est une création des Etats -, même pas l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, ne donne aux Etats le pouvoir de faire des traités contraires à leur Constitution » (B.4).

²² Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°37.954/AG, donné le 15 février 2005 sur l'avant-projet de loi « portant assentiment au Traité établissant une constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2004-2005, n°3-1091/1, p. 529.

portent préjudice à d'autres dispositions de la Constitution que celles qui sont relatives à l'exercice de ces pouvoirs, que l'assentiment à un traité ne pourrait intervenir qu'après la révision préalable de la Constitution. Cet extrait indique simplement, comme le précise d'ailleurs le Conseil d'Etat lui-même, aux paragraphes suivants immédiatement cet extrait que

« les dérogations à la Constitution qui vont au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public ne peuvent être considérées comme « étant admises » par l'article 34 de la Constitution. Sans une révision préalable de la Constitution, cet article ne permet pas de donner assentiment à un traité qui contiendrait de telles dérogations ». « Conformément à cette jurisprudence établie, le Conseil examine, dès lors, si le Traité et les protocoles y annexés, qui font l'objet des actes d'assentiment à l'examen, contiennent des dispositions incompatibles avec la Constitution, notamment avec d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice des pouvoirs [...] ».

L'attribution de pouvoirs déterminés à une organisation de droit international public, rendue possible par l'article 34 de la Constitution, n'empêche donc pas le contrôle de la conformité de ce traité par rapport à la Constitution : l'article 34 de la Constitution n'autorise pas « des dérogations à la Constitution trouvant leur source dans les traités eux-mêmes, sauf bien entendu sur l'attribution des compétences nationales, qui est l'objet même de l'article 34 »²³. Cette conclusion n'est pas différente, comme il l'a déjà été dit, lorsque le contrôle porte sur un traité européen ou moins encore sur un traité qui connaît des interactions avec le droit européen, comme le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment.

Les développements du mémoire du Conseil des ministres qui se fondent sur l'interprétation erronée de l'article 34 de la Constitution qu'il propose de retenir doivent par conséquent être résolument rejetés.

II.2. Sur l'articulation entre le droit de l'Union européenne et le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment

15.

Les parties requérantes reconnaissent l'articulation qui existe entre le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment et le droit de l'Union européenne. Il n'empêche que ce lien ne peut fonder une immunité constitutionnelle qui permettrait au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de contrevenir à la Constitution en toute impunité, notamment au regard du contrôle que votre Cour est autorisée à effectuer. Le simple fait que le Traité se situe dans la prolongation de règles existantes de niveau primaire ou dérivé n'enlève rien au fait que celui-ci est un instrument international nouveau, par le biais duquel le législateur n'a pas l'autorisation, via l'assentiment qu'il lui donne, de méconnaître la Constitution.

²³ P. VANDERNOOT, *op. cit.*, p. 1613.

On soulignera à cet égard que de la même manière qu'une loi adoptée dans le même champ d'application qu'un règlement européen ou qu'une autre loi, éventuellement déclarée constitutionnelle par votre Cour, ne jouit pas d'une immunité de ce seul fait, une loi portant assentiment à un traité international qui a vocation à s'appliquer dans un domaine régi par le droit européen n'en bénéficie pas plus. Chaque nouveau texte, chaque nouveau libellé peut en effet receler une inconstitutionnalité. Le raisonnement du Conseil des ministres ne peut donc conduire à soustraire au contrôle de votre Cour la norme qui lui est soumise.

En toute hypothèse, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance contient des engagements nouveaux par rapport au contenu du Pacte de stabilité et de croissance – ce que le Conseil des ministres tantôt conteste, tantôt reconnaît, paradoxalement (voy. par exemple p. 31, n°173, p. 32, n°182, et p. 12, n°26, not. 4^{ème} tiret). Ces nouveaux engagements permettent d'aller plus loin tant dans la limitation du rôle joué par le Parlement fédéral dans la confection du budget, que dans l'imposition d'une politique économique d'austérité. Le Traité auquel la loi attaquée porte assentiment « *n'est [donc] pas entièrement couvert par le droit européen actuel* », pour reprendre l'expression du Conseil des ministres (p. 29) – les requérants constatent d'ailleurs que le Conseil des ministres ne tente même pas de démontrer que l'ensemble des normes attaquées seraient déjà consacrées par ailleurs en droit européen (dans quel instrument ?). L'éventuelle immunité constitutionnelle dont se prévaut le Conseil des ministres et relative aux règlements européens n'est donc d'aucune pertinence en l'espèce. Elle ne pourrait en tout état de cause être étendue au traité contesté faute de correspondance parfaite entre les normes.

Les liens, indirects, qu'entretient le traité dont la loi entreprise fait l'objet du recours, n'immunise pas davantage ladite loi entreprise du contrôle de votre Cour, non seulement parce qu'une telle immunité n'existe pas pour une loi d'assentiment à un traité « Union européenne » mais, en outre, parce que le traité en cause en l'espèce n'en n'est pas un.

Il y a donc, en toute hypothèse, lieu d'examiner chacun des moyens.

II.3. Sur la réponse aux moyens

II.3.1 Quant au premier moyen

16.

Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que le premier moyen manquerait en fait dès lors que « *les parties requérantes estimeraient à tort que le Traité porte atteinte à l'autonomie budgétaire du Parlement fédéral* ».

A l'appui de cette affirmation, il insiste tout d'abord sur ce que les notions de déficit nominal et structurel sont différentes – ce qui du reste n'a jamais été contesté par les requérants et duquel il n'a pas été tiré d'arguments... Il souligne ensuite que le « *critère de 0.5% ou 1% dans le Traité n'est pas un critère direct auquel les Etats doivent répondre : il ne s'agit que de la limite inférieure du déficit structurel (article 3.1 b) Traité* ». Il met encore en avant que « *le Parlement*

reste pleinement compétent pour mener à bien les politiques de son choix. Ce n'est que si l'on s'écarte des exigences prévues par le Traité de stabilité mais également par le TFUE et le PSC, que des mécanismes de correction seront applicables ». Il indique, enfin, que le Traité prévoit que le mécanisme de correction « *respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux* » (article 3.2. *in fine* du Traité). Il en va de même pour une partie contractante faisant l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs, qui a l'obligation de mettre en place un programme de partenariat économique et budgétaire [...], c'est bien à l'Etat concerné qu'appartient l'initiative de déterminer le contenu d'un tel programme ».

17.

Les parties requérantes ne voient pas en quoi ces éléments rencontreraient ceux développés par elles dans leur premier moyen et en quoi ils permettraient donc de démontrer que les prérogatives budgétaires du Parlement fédéral, lui permettant de mener, de manière discrétionnaire, les politiques de son choix, ne sont pas limitées par les dispositions du Traité.

Avant de répondre plus directement aux arguments avancés par le Conseil des ministres, les parties requérantes rappellent qu'elles ont notamment soutenu dans leur moyen que l'article 3 du Traité, qui impose l'application d'une règle d'équilibre budgétaire contraignant nécessairement la confection des budgets, ramène à 0,5% du PIB le déficit public structurel autorisé à moyen terme, et place le respect de cet objectif budgétaire sous le suivi et la surveillance d'un mécanisme de correction national automatique dont il n'est pas caché qu'il doit faire « *en sorte que les règles budgétaires façonnent effectivement les politiques budgétaires nationales* »²⁴. Confronté à l'examen de cette disposition, le Conseil constitutionnel français n'a pas manqué de relever que si elle devait prendre effet en droit français au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, elle imposerait la modification des dispositions constitutionnelles qui fixent les prérogatives du Gouvernement et du Parlement dans l'élaboration et l'adoption des lois de finances²⁵. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres dans le cadre de son examen « en droit » du moyen, cette conclusion est bel et bien transposable en droit belge, quand bien même elle a été rendue dans le cadre constitutionnel distinct du droit français. La logique des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement et du Parlement français, à laquelle le Conseil constitutionnel se réfère en indiquant qu'elle serait modifiée par le Traité, est en effet tout à fait comparable à celle qui est l'objet des articles 74 et 174 de la Constitution (voy. p. 28 de la requête).

18.

Les requérants ont par ailleurs également démontré comment les articles 5 et 7 du Traité contribuent à minimiser la marge de manœuvre du Parlement fédéral en renforçant, dans le cadre de la procédure pour déficit excessif, d'une part, le poids des recommandations émises par la Commission, et donc les choix économiques et budgétaires qui sont posés par cette institution, et en augmentant, d'autre part, le pouvoir de contrôle et de suivi qu'exerce cette même institution et le Conseil de l'Union sur le contenu des budgets nationaux des Etats – lesquels doivent désormais faire l'objet d'une approbation par la Commission permettant à

²⁴ Premier principe de la Communication de la Commission, *Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire*, COM (2012) 342 final.

²⁵ Voy. les développements p. 27 et suiv. de la requête en annulation.

cette dernière d'élargir le champ de sa surveillance budgétaire à des domaines relevant de la compétence exclusive des Etats.

Force est de constater que le Conseil des ministres ne rencontre pas, ou uniquement de manière très évasive, l'ensemble de ces éléments.

Par rapport aux seules considérations émises par le Conseil des ministres, on précisera tout d'abord que contrairement à ce qu'il indique, le fait que la limite inférieure de l'objectif budgétaire structurel à moyen terme soit ramenée de 1% à 0,5 % du PIB oblige directement les Etats membres : ils perdent en effet incontestablement une marge de 0,5% du PIB dans la définition de cet objectif. Il s'agit d'une évidence patente. Le fait que la Belgique se soit par ailleurs astreinte dans le cadre du programme de stabilité 2014-2017 à un objectif excédentaire de 0,75 % n'enlève rien au fait que dans le cadre des nouvelles négociations (annuelles) de cet objectif, elle s'engage à ne pas descendre sous le seuil de 0,5 % de son PIB.

La reconnaissance, ensuite, purement symbolique, par le Traité, des prérogatives des Parlements nationaux, que le Conseil des ministres se plaît à mettre en évidence, doit être analysée à la lumière des nouvelles règles imposées parallèlement par le Traité et des conséquences, tout à fait concrètes, qu'elles impliquent *réellement* sur le fonctionnement des Parlements nationaux. C'est ce que les requérants ont tenté de mettre en lumière dans le développement de leur premier moyen et que le Conseil des ministres ne prend pas la peine de rencontrer, se contentant une nouvelle fois, d'opposer à une argumentation charpentée une simple citation formelle.

Sur un plan strictement économique, on ajoutera que la fixation du budget ne se limite pas à un exercice comptable, consistant à moduler les dépenses et les recettes pour atteindre une cible donnée de déficit. La responsabilité du Parlement est aussi de fixer une cible budgétaire qui ait un sens économique, c'est-à-dire qui permette le soutien de l'économie. Dans une économie moderne, l'Etat est en effet le seul garant de l'équilibre macroéconomique, qui ne se résume pas à l'équilibre des recettes et des dépenses, mais qui implique de manière essentielle le soutien de la croissance économique, des investissements et de l'emploi. Lorsque les ménages et les entreprises n'investissent pas ou ne consomment pas assez pour garantir une pleine utilisation des capacités productives (notamment la main d'œuvre), c'est à l'Etat d'intervenir pour soutenir l'activité économique. Les observations économiques récoltées ces dernières années confirment l'efficacité des politiques budgétaires de relance et l'inefficacité des politiques prématurées et rigides d'austérité budgétaire. Or, parce qu'il est soumis aux règles du Traité critiqué qui lui imposent de manière stricte le respect de l'austérité budgétaire, le Parlement est dépossédé de son rôle dans la détermination d'une trajectoire budgétaire cohérente. S'il s'avère que les dispositions du Traité aboutissent à une récession économique – et dans le contexte actuel de déflation qui sévit dans la zone euro, c'est plus qu'une simple hypothèse – le Parlement ne pourra atteindre *ex post* les objectifs qu'il s'était fixé *ex ante*. En d'autres termes, une récession économique augmentera les dépenses de l'Etat (en chômage notamment) et réduira ses recettes fiscales, ce qui obligera constamment le Parlement à modifier son budget. Le Parlement sera donc cantonné à un rôle de gestion des conséquences d'une politique budgétaire erronée définie par d'autres instances que lui-même.

Enfin, la circonstance que c'est l'Etat qui serait à l'initiative de la rédaction du programme de partenariat économique, rédaction elle-même déjà contrainte par l'application de l'article 3.1 du Traité, n'enlève rien au fait que le budget – œuvre éminemment politique de la vie d'un Etat – doive faire l'objet d'une approbation par une entité qui ne jouit pas de la même légitimité démocratique.

Il résulte de ces éléments que le moyen ne manque certainement pas en fait.

19.

Il ne manque pas davantage en droit.

A cet égard, les parties requérantes constatent que, dans sa réponse, le Conseil des ministres se contente tout d'abord d'indiquer – *uniquement* en rapport avec le mécanisme de correction automatique prévu par le Traité qui n'est pourtant pas le seul élément critiqué par les parties requérantes – que ce mécanisme ne porterait pas préjudice aux droits de vote et qu'il ne résulterait pas de l'accord de coopération qui le met sur pied, qu'il contiendrait une « *réelle attribution de l'exercice de pouvoirs qui serait contraire à l'article 8 de la Constitution* ». Les requérants avouent ne pas voir en quoi ceci serait une démonstration suffisante de ce que l'article 8 de la Constitution ne serait pas méconnu en l'espèce. La référence à l'article 34 de la Constitution n'est pas davantage suffisante pour les motifs qui ont été énoncés *supra*.

Le Conseil des ministres entreprend toutefois, à titre subsidiaire, « *dans le cas où il s'agirait d'une attribution de pouvoirs avec un impact limitatif sur le droit de vote et d'éligibilité – tel que décrit par les requérants dans le premier moyen – et que les dispositions citées et cette attribution de pouvoirs ne [pourraient] être justifiées sur base de l'article 34 de la Constitution* » (p. 37), de démontrer que la restriction au droit de vote poursuit un but légitime et lui est proportionnée, n'affectant donc pas l'essence de ce droit.

Après avoir indiqué que le Gouvernement avait présenté le Traité, devant les Chambres, comme « *une étape dans la solution durable à la crise de la dette souveraine* » et avait identifié parmi les buts poursuivis par celui-ci, ceux de finances publiques saines et de suppression des déficits publics, le Conseil des ministres affirme que « *même le pacte budgétaire instauré par le Traité de Stabilité (article 3-8 du Traité de Stabilité), qui fait précisément l'objet d'une critique des requérants, est proportionnel au but visé. Ainsi, l'article 2 détermine globalement que le Traité de Stabilité est appliqué et interprété conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et qu'il est uniquement d'application pour autant qu'il soit compatible avec ces traités et avec le droit de l'Union européenne* ». Le Conseil des ministres en conclut que « *par ces motifs, le moyen fondé sur l'article 8 de la Constitution, lu séparément, manque en droit* » (p. 38).

A nouveau, les parties requérantes peinent à voir comment cette seule référence aux traités de l'Union européenne permettraient de démontrer que les conséquences de la restriction essentielle apportée par les dispositions contestées au droit de vote – considéré pour rappel par votre Cour comme un droit fondamental pour la démocratie et l'Etat de droit²⁶ - seraient proportionnées et n'altérerait pas la substance même de ce droit.

²⁶ Voy. par exemple, C. const., 1^{er} juillet 2010, arrêt n°80/201, B.5.1.

Les parties requérantes renvoient dès lors aux développements qu'elles ont consacrés au premier moyen dans leur requête en annulation, qui gardent toute leur pertinence.

On ajoutera que les considérations émises par le Conseil des ministres relativement aux articles 33, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution et 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne sont étonnantes. La violation de ces dispositions n'est en effet pas invoquée pour elle-même, mais en combinaison avec les dispositions qui consacrent le droit de vote.

Le moyen est donc fondé.

II.3.2 Quant au deuxième moyen

20.

Le Conseil des ministres soutient que le deuxième moyen manquerait en fait pour les mêmes motifs que ceux qu'il a exposés dans le cadre de sa réponse au premier moyen. Les requérants renvoient aux développements exposés *supra* qui démontrent que l'affirmation (d'ailleurs pas ou peu argumentée) du Conseil des ministres n'est pas fondée.

Le Conseil des ministres tente également de démontrer que le deuxième moyen serait irrecevable ou non fondé.

D'emblée, les parties requérantes constatent que le Conseil des ministres soumet à votre Cour une lecture erronée de la critique contenue dans leur deuxième moyen, en ce qu'il prétend que le développement du moyen ne préciserait pas en quoi consisterait la différence de traitement invoquée.

Or il résulte clairement de la requête en annulation qu'après avoir démontré comment l'application des articles 5 et 7 du Traité tend à rendre floue la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les institutions européennes en permettant aux institutions européennes de s'immiscer de manière tout à fait générale dans l'ensemble des compétences matérielles de l'Etat, et après avoir également indiqué que ces dispositions méconnaissent donc la substance même de l'article 34 de la Constitution qui ne permet en règle de transférer que des compétences *déterminées* à des institutions internationales, les parties requérantes ont fait valoir que cette indétermination dans les pouvoirs attribués par le Traité les prive de manière discriminatoire de leur droit de voir les organes institués par la Constitution ou en vertu de ses prescriptions effectivement et librement exercer les pouvoirs qui leur ont été attribués.

Il est évident que les requérants entendent nécessairement de la sorte comparer leur situation à celle d'autres personnes qui, soumises au champ d'application d'un traité international attribuant l'exercice de pouvoirs à des institutions internationales, ne se voient pas, elles, privées de leur droit de voir les organes institués par ou en vertu de la Constitution exercer librement leurs pouvoirs en raison d'un empiètement inconstitutionnel sur les compétences nationales.

Le moyen libellé par les parties requérantes est donc suffisamment précis pour répondre au prescrit de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Le moyen est donc recevable. Les parties requérantes constatent toutefois que le Conseil des ministres n'y répond pas.

21.

Dans la requête, les parties requérantes avaient également fait valoir que les articles 5 et 7 du Traité méconnaissent, par le même mouvement, le droit des citoyens de contrôler et de participer utilement, par l'usage de leur droit de vote, à la prise de décision publique dans la mesure où un droit de vote effectif implique que chacun puisse identifier l'autorité compétente pour mener une politique donnée, soit, en d'autres termes, que le prescrit de l'article 34 de la Constitution soit respecté afin que l'expression de sa volonté soit exercée de la manière établie par la Constitution.

A nouveau, le Conseil des ministres laissent sans réponse cet argument, se contentant d'indiquer que les requérants ne démontreraient pas comment le droit de vote – que le Conseil des ministres ne semble appréhender que comme un droit formel – pourrait être mis en cause par les articles 5 et 7 du Traité.

Enfin, les parties requérantes indiquaient, toujours dans la prolongation de leur raisonnement, que les articles 5 et 7 du Traité par l'interférence qu'ils impliquent dans les matières dédiées plus particulièrement à la négociation collective, limitent, de surcroît, sans justification raisonnable, les prérogatives que la deuxième partie requérante détient en vertu de la Constitution lorsqu'elle intervient dans le cadre de la négociation collective. Elles faisaient ainsi valoir également la violation de l'article 27 de la Constitution, combiné avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, mettant en particulier en avant que la Cour européenne des droits de l'homme estime le droit de mener des négociations collectives comme un des éléments essentiels du droit de fonder et de s'affilier à un syndicat²⁷. Les requérants indiquaient donc clairement, quoi qu'en dise le Conseil des ministres, où se situait selon eux l'impact limitatif de la loi d'assentiment attaquée sur la liberté d'association.

Le Conseil des ministres estime toutefois que la limitation apportée à la liberté d'association de la deuxième requérante, qui comprend son droit de mener des négociations syndicales, pourrait être justifiée.

De manière étonnante, le Conseil des ministres semble estimer que cette justification se limiterait à pouvoir identifier un objectif légitime poursuivi par la mesure contestée. A cet égard, les parties requérantes rappellent toutefois que l'énumération des buts légitimes visés au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention européenne – que votre Cour lie à l'interprétation à donner à la disposition constitutionnelle analogue qu'est l'article 27 de la Constitution²⁸ – est *limitative*, or il n'est pas évident que le but identifié par le Conseil des ministres, consistant à apporter une réponse à la crise des dettes souveraines pour prévenir la continuité de l'Union économique et monétaire, puisse être identifié à la sécurité nationale,

²⁷ C.E.D.H., arrêt *Demir et Baykara contre Turquie* du 12 novembre 2008 [GC], §154.

²⁸ Voy. not. C. const., 22 juillet 2004, arrêt n°136/2004, B.5.3 et B.5.4.

à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Ensuite, l'identification d'un but légitime n'est que la première étape d'un test de proportionnalité à réaliser pour démontrer la justification de l'ingérence, test que le Conseil des ministres ne tente même pas d'aborder, bien en mal certainement de justifier la restriction contestée par les parties requérantes.

Il résulte de tout ceci que le deuxième moyen est fondé.

On ajoutera que les considérations émises par le Conseil des ministres, à titre principal dans sa réponse, sur la portée de l'article 34 de la Constitution, aux termes desquelles il semble réduire l'examen de la notion de « *pouvoirs déterminés* » au constat vague et général que l'Etat conserverait l'essentiel de sa souveraineté, ne permettent pas davantage de contester cette conclusion.

22.

On précisera enfin que le Gouvernement flamand, qui produit une réponse unique pour les premier, deuxième et troisième moyens développés par les requérants, ne rencontre pas davantage les critiques formulées dans le deuxième moyen, pas plus d'ailleurs que celles qui sont développées dans les deux autres moyens auxquels sa réponse est destinée. Il se contente en effet de rappeler l'articulation qui existe entre les articles 33 et 34 de la Constitution, et les limites posées à l'attribution de pouvoirs par l'article 34 – ceux-ci doivent être déterminés –, pour conclure *sans toutefois jamais analyser les effets concrets des mécanismes critiqués par les requérants*, soit les effets de l'application des articles 5 et 7 du Traité – que les compétences qui auraient été attribuées aux institutions européennes respectent les limitations posées par l'article 34 de la Constitution. Les requérants ne peuvent que constater que le Gouvernement flamand évite en réalité de rencontrer frontalement les éléments de critiques qu'ils avaient développés dans leur recours.

Le deuxième moyen est donc fondé.

II.3.3 Quant au troisième moyen

23.

A titre principal, le Conseil des ministres estime que le moyen serait irrecevable, en ce qu'il ne serait « *pas démontré clairement par les requérants, en quoi les principes d'égalité et de non-discrimination seraient violés* » (p.45, point 265 du mémoire), le Conseil des ministres rappelant que les articles 171 et 174 de la Constitution ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un contrôle direct de constitutionnalité par votre Cour.

Votre Cour a déjà été fréquemment saisie de moyen d'annulation ou de question préjudicielle combinant l'article 171 de la Constitution avec les articles 10 et 11. Elle a ainsi pu rappeler que « *le principe de l'annualité des impôts implique seulement que le pouvoir exécutif, ne peut procéder à la perception des impositions réglées par ou en vertu d'une loi qu'après y avoir été*

habilité par le pouvoir législatif, dans une loi budgétaire ou une loi de finance. En raison de l'annualité du budget des voies et moyens, cette habilitation ne vaut que pour un an et doit être renouvelée chaque année »²⁹.

Implicitement mais sûrement, une telle disposition, à l'instar de toutes celles qui figurent aux articles 170 et suivant de la Constitution, inclut, par sa nature même, un contrôle d'égalité et de non-discrimination.

Il est en effet de la nature d'une règle fixant un impôt de s'appliquer à certaines catégories de contribuables et non à d'autres. En ce que les lois fiscales ou budgétaires (ou plus précisément les dispositions contenues dans ces lois) qui, en vertu des normes du traité auquel la loi entreprise porte assentiment, produiraient leurs effets sur une période supérieure à un an, elles toucheraient, par nature, certains destinataires (contribuables, bénéficiaires ou « victimes » d'une disposition figurant dans une loi budgétaire ou fiscale...) et pas les autres. La violation de l'article 171 de la Constitution, tel que dénoncé dans le moyen, implique *ipso facto* une violation des articles 10 et 11 de la Constitution³⁰. Le même raisonnement vaut au regard de l'article 174 de la Constitution.

Il est donc incontestable que le moyen est recevable, la combinaison des dispositions visées à son appui entrant dans la catégorie des normes de référence dont peut se servir votre Cour pour opérer son contrôle.

24.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le moyen serait non fondé. Il se réfère notamment à l'avis rendu sur le projet de loi d'assentiment dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que les prérogatives revenant aux chambres fédérales et aux électeurs les désignant, en vertu notamment des articles 171 et 174 de la Constitution, ne seraient pas violés par le contenu du Traité.

La réponse du Conseil des ministres est relativement péremptoire, s'appuyant sur l'article 3, alinéa 2, *in fine* du traité, auquel la loi entreprise porte assentiment, selon lequel «*ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux*». Cette disposition, assez formelle, est en contradiction avec d'autres dispositions du Traité, comme énoncé dans la requête en annulation.

En se référant, sans rencontrer les griefs développés dans la requête en annulation, à certains éléments, non pas du traité, mais de l'accord de coopération signé en exécution du traité le 13 décembre 2013, le Conseil des ministres ne rencontre pas davantage les griefs pris à l'appui du moyen.

Il ne permet pas de contredire les hypothèses évoquées, dans la requête en annulation, selon lesquelles les chambres fédérales, et par le fait des choses ceux qui les ont élu, perdraient, dans certaines hypothèses, en raison des exigences posées par le Traité ou les institutions

²⁹ C.C., arrêt n°142/2010 du 16 décembre 2010, B.3.2.

³⁰ Voir not., arrêt n°6/2009 du 15 janvier 2009, B.6.1.

habilités en vertu du traité le droit de renouveler annuellement les lois d'impôts ou de budgets.

Le troisième moyen est fondé.

II.3.4 Quant au quatrième moyen

25.

Le Conseil des ministres soutient, encore, que le quatrième moyen des parties requérantes serait irrecevable, manquerait en fait ou, à tout le moins, que la constitutionnalité de la loi attaquée pourrait être justifiée sur la base de l'article 34 de la Constitution.

A l'appui de ces affirmations, il suggère d'abord, par un renvoi à sa réponse au deuxième moyen, que les parties requérantes, dans leur exposé du quatrième moyen, ne préciseraient pas en quoi consisterait la différence de traitement qu'elles invoquent pour établir l'existence d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

D'emblée, les parties requérantes constatent néanmoins que le Conseil des ministres soumet à votre Cour une lecture erronée de la critique contenue dans leur quatrième moyen. Dès l'énoncé de ce moyen, les parties requérantes exposent en effet quelle est la différence de traitement dont elles dénoncent la contrariété aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elles le font plus particulièrement dans les termes suivants³¹ :

« en privant les personnes affectées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, en ce compris les parties requérantes, de leur droit à voir le Constituant, le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, et/ou les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, exercer les pouvoirs qui leur ont été attribués par la Constitution et/ou l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la manière prévue par ces dispositions, la loi attaquée traite ces personnes, sans justification admissible, de manière moins favorable que les personnes qui ne sont pas privées d'un tel droit ».

La nature de la différence de traitement dénoncée est, en outre, davantage encore développée dans la suite de la requête³². Le Conseil des ministres ne peut, partant, d'aucune manière être suivi lorsqu'il soutient que les parties requérantes n'auraient pas exposé, dans leur quatrième moyen, en quoi les articles 10 de la Constitution auraient été violés.

Le Conseil des ministres prétend également que le quatrième moyen des parties requérantes manquerait en fait, au motif que le Traité renverrait aux règles constitutionnelles des parties contractantes en ce qui concerne les modalités de sa ratification et au motif qu'il aurait été donné assentiment au Traité, en Belgique, par les différentes assemblées compétentes, avant l'entrée en vigueur du Traité le 1^{er} janvier 2014. Le Conseil des ministres invoque également

³¹ Point 37 de la requête en annulation.

³² Voy. le point 48 de la requête en annulation.

l'avis du Conseil d'Etat rendu quant à la loi d'assentiment au Traité à l'appui de son argumentation et, plus précisément, les extraits de cet avis relatifs au rang des dispositions de droit belge qui pourraient être adoptées pour mettre en œuvre l'article 3.2 du Traité conformément aux exigences de cette disposition.

Sans insister, ici, sur le fait que le Traité a été ratifié sans que l'issue du présent recours ne soit connue, ce qui est contraire à la coutume constitutionnelle³³, les parties requérantes n'ont d'autre choix que de constater que le Conseil des ministres ne répond, une nouvelle fois, d'aucune manière à l'argumentation qu'elles développent dans leur quatrième moyen. Plus particulièrement, les parties requérantes n'aperçoivent pas en quoi les éléments avancés par le Conseil des ministres, qui ont donc trait au fait que le Traité aurait été régulièrement ratifié par la Belgique et au fait qu'il y aurait été donné assentiment par les assemblées compétentes, viennent infirmer le constat selon lequel la loi attaquée permet de donner effet en droit belge à une disposition, l'article 3.2 du Traité, conformément à laquelle, de manière très inhabituelle en droit international et en contrariété avec la Constitution, le Roi engage internationalement l'Etat belge quant à la manière dont le Constituant, le législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, et/ou les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, doivent exercer les pouvoirs dont ils sont titulaires. Les parties requérantes renvoient dès lors aux développements qu'elles ont consacrés au quatrième moyen dans leur requête en annulation, qui gardent toute leur pertinence.

De la même manière, le Conseil des ministres n'expose pas et les parties requérantes n'aperçoivent pas non plus en quoi l'article 34 de la Constitution, dont la portée a été précédemment rappelée³⁴, ou les exigences du droit de l'Union européenne invoquées par le Conseil des ministres, permettraient de remédier à l'inconstitutionnalité dénoncée par les parties requérantes dans leur quatrième moyen.

24.

Par ailleurs, l'argumentation développée à l'appui de la position du Conseil des ministres par le Gouvernement flamand, dans son mémoire en intervention, n'est pas davantage convaincante. Celui-ci y conclut également au caractère non-fondé du quatrième moyen des parties requérantes, au motif, en substance, que l'article 3.2 du Traité ne ferait rien d'autre que de rendre explicite l'obligation pesant sur tous les États parties à un traité d'adopter les mesures nécessaires, dans leurs droits internes, pour mettre en œuvre ce traité (*Pacta sunt servanda*)³⁵.

La réponse du Gouvernement flamand se fonde, néanmoins, sur une lecture erronée de l'article 3.2 du Traité et de la critique développée par les parties requérantes à cet égard dans leur quatrième moyen.

³³ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 106.

³⁴ Voy. *Supra*, point II.1.

³⁵ Voir son mémoire, p. 26.

Ainsi, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'article 3.2 du Traité n'est pas un simple rappel du principe de droit international public *Pacta sunt servanda*. Cette disposition prétend, en effet, précisément régler la manière dont les obligations qu'il prévoit seront mises en œuvre au niveau national et, spécifiquement, par quelles autorités celles-ci devront être mises en œuvre au sein des États parties, tout en laissant, certes, une certaine marge de manœuvre aux États parties sur ce point. Par exemple, pour rappel, en Belgique, seule une intervention du Constituant, du législateur fédéral, agissant le cas échéant à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution, moyennant révision préalable de la Constitution lui attribuant compétence en ce sens, ou des autorités compétentes des différentes entités du pays concluant ensemble un accord de coopération dans le cadre de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, pourrait satisfaire, au regard du droit international, aux exigences de l'article 3.2 du Traité³⁶. Il est très inhabituel, voire inédit, que le droit international public et/ou le droit européen imposent des obligations d'une telle nature ; il en résulte, en toute hypothèse, une violation des dispositions, notamment constitutionnelles, invoquées dans le quatrième moyen.

L'argumentation du Gouvernement flamand relative au quatrième moyen est, dès lors, dépourvue de fondement et doit être rejetée.

Le quatrième moyen est fondé.

II.3.5 Quant au cinquième moyen

27.

Contrairement à ce qu'indique le Conseil des ministres relativement au cinquième moyen, les requérants ne fondent pas leur argumentation sur une situation hypothétique : rien n'empêche en effet les requérants d'articuler un moyen qui concerne un effet futur vraisemblable de l'application de la loi entreprise.

En particulier, ce que les parties requérantes reprochent à la loi attaquée portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, c'est que, dans sa configuration actuelle, le mécanisme de correction automatique qui est imposé par le Traité (complété par la Communication de la Commission du 20 juin 2012) rend de manière *inéluçtable* tout à fait inopérant l'application du principe de *standstill* qu'induisent les articles 23 de la Constitution, 4 du PIDESC et 31 de la Charte sociale européenne.

Il a été précisé dans la requête en annulation que par l'effet même de la loi entreprise en effet, les mesures qui s'imposeront à l'autorité fédérale, en période de non-croissance ou de croissance insuffisante, en vertu des obligations fixées par le Traité, ne pourront avoir d'autre

³⁶ L'article 3.2 du Traité est, pour rappel, rédigé comme suit : « Les règles énoncées au paragraphe 1 prennent effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon [...] » (les requérants mettent en évidence).

effet que de supprimer toute possibilité pour le législateur fédéral et/ou le pouvoir exécutif d'apprécier la (pourtant stricte) possibilité de réduire le niveau de protection des droits économiques, sociaux et culturels. Aux termes de l'article 3, §2, du Traité, les dérogations aux mesures de correction automatique ne peuvent effectivement se fonder que sur « *des circonstances exceptionnelles* », lesquelles sont strictement définies comme un fait inhabituel échappant au contrôle de l'Etat membre ou une période de récession économique grave au sens du pacte de stabilité et de croissance révisé. Ces circonstances exceptionnelles sont donc de toute évidence des circonstances macroéconomiques soit imprévisibles, soit résultant de processus économiques externes à l'économie nationale.

Aucune autre dérogation n'est permise à aucun autre titre.

En particulier, aucune disposition du Traité ou de la Communication de la Commission du 20 juin 2012 ne prévoit la possibilité d'une dérogation en raison de l'impact plus ou moins important que les mesures « automatiques » de correction pourrait avoir sur l'exercice des droits fondamentaux tels que les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus seuls ou à la lumière des obligations – de fond ou procédurales – contenues dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne (et précisées dans le recours en annulation) les consacrent.

En d'autres termes, la loi entreprise, en imposant une politique d'austérité budgétaire permanente et (quasi-)indérogeable institue un motif impérieux d'intérêt général permanent permettant aux autorités fédérales de réduire sensiblement le niveau de protection des droits économiques, sociaux et culturels, sans avoir d'autre justification à donner.

C'est ce système qui paralyse très nettement l'application de l'effet de *standstill* attaché notamment à l'article 23 de la Constitution, et qui enfreint également les engagements internationaux pris par la Belgique en matière de participation effective dans la formulation des politiques d'ajustement, qui est critiqué par les parties requérantes.

Le Conseil des ministres ne répond pas directement à cette critique. Il se contente en substance d'indiquer que les requérants en n'indiquant pas pour quelles dispositions concrètes le niveau de protection serait réduit ne démontrent pas que le principe de *standstill* serait violé. Compte tenu de la nature de l'argument présenté par les parties requérantes, cette réponse n'est pas pertinente et doit être rejetée.

28.

L'argumentation du Gouvernement flamand relative au cinquième moyen souffre du même défaut, et n'est donc pas à même de justifier l'inconstitutionnalité dénoncée. Elle ne répond en effet aucunement aux arguments développés par les parties requérantes. Elle retient en substance que le Traité ou sa loi d'assentiment ne contiennent en eux-mêmes aucune limitation aux droits consacrés dans l'article 23 de la Constitution, que la limitation dénoncée ne serait qu'hypothétique et, qu'en toutes hypothèses, elle serait justifiée par un intérêt général.

Le cinquième moyen est donc fondé.

A CES CAUSES,

Les parties requérantes vous prient, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs les Juges,

- d'annuler la loi du 18 juillet 2013 portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, et au procès-verbal de signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, fait à Bruxelles le 2 mars 2012.

Bruxelles, le 20 octobre 2014

Pour les parties requérantes,

Leurs conseils

Michel Kaiser
Avocat au Barreau de Bruxelles

Dominique Caccamisi
Avocate au Barreau de Bruxelles

Inventaire des pièces jointes au mémoire en réponse :

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique*, CommDH/IssuePaper(2013)2, 26 mai 2014, disponible sur :

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2530033&SecMode=1&DocId=2144930&Usage=2>.

Villes et communes

Class action contre le traité d'austérité

Session d'information

Karin Verelst

kverelst@vub.ac.be
Vrije Universiteit Brussel

1) "CLASS ACTION"?

Données de base:

Requête contre la loi d'assentiment portant sur **le traité d'austérité** (TSCG, 18 juillet 2013)

Le TSCG constitutionnalise les normes budgétaires européennes (la règle d'or)!

- **Taux d'endettement public maximum** (60% du PNB)
- **Norme de croissance** à respecter
- **Quasi équilibre budgétaire** (0,5% du PNB)

<-> Constitution belge : principe de légalité, politique budgétaire, contrôle budgétaire sont les bases de la souveraineté politique

Budget et finances de l'Etat: Art. 170, art. 174

Art. 33:

Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

Art. 34:

L'exercice de pouvoirs **déterminés** peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.

Conseil d'Etat: **quand dans un traité on s'écarte de ce qui est prévu dans la constitution** une révision des

dispositions constitutionnelles est exigée afin de la mettre en accord avec le traité en question

2) Les communes sont intégrées dans le traité

Le Commission « contrôle » le budget fédéral :

Liens : via l'autorité fédérale (Conseil Supérieur des Finances) les conséquences de ce traité sont redistribuées en interne entre les autorités locales et subalternes (communes)

Pour les communes:

- Renforcement des contraintes
- A tout moment le budget peut être révoqué
- Concurrence entre les villes et communes en matière de redistribution (réaffectation) du déficit budgétaire au niveau fédéral, des communautés et des régions

<-> autonomie communale:

Art. 41, 1^{er} § :

Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Art.162:

Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi.

La loi consacre l'application des principes suivants :

- 1° l'élection directe des membres des conseils provinciaux et communaux;*
- 2° l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine;*
- 3° la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales;*
- 4° la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi;*
- 5° la publicité des budgets et des comptes;*
- 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé.*

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Parlements de communauté ou de région.

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut

être permis à plusieurs conseils provinciaux ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

3) Droits socio-économiques fondamentaux

Art. 23:

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;*
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;*
- 3° le droit à un logement décent;*
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;*
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.*

Conséquence directe: loi organique relative au CPAS (8 juillet 1976)

Principe de standstill:

« Concrètement, cette interdiction de régresser se révèle susceptible de tenir par exemple en échec les

mesures normatives, postérieures à l'article 23, alinéa 3, 2°, **abaissant ou pouvant abaisser de façon importante le montant déjà agencé des prestations de sécurité sociale ou encore subordonnant ou pouvant subordonner leur octroi à des conditions fondamentales supplémentaires à celles déjà agencées »**

(Discours d'ouverture de la Cour de Cassation en 2007, le procureur général LECLERCQ)

<-> Société de logement, construction d'écoles, réduction de personnel, fusion communes-CPAS,...

4) Proposition de motion « Commune hors TSCG »

Les villes et communes flamandes demandent au gouvernement flamand :

Pas de décision en matière d'assainissement tant que courre la requête auprès de la Cour constitutionnelle:

a) vide juridique

b) impossibilité à donner satisfaction aux impératifs constitutionnels

c) insécurité juridique

5) Class Action on Tour

a) introduction de mémoires de soutien par des citoyens et des communes

b) arguments juridiques complémentaires

c) montrer l'intérêt que le public a vis-à-vis de la plainte

d) clôture officielle de la procédure = > cahier de doléances

e) rassembler les plaintes de soutien au travers de l'ensemble du pays

!!! Les communes peuvent aussi se joindre à cette plainte

- En signant le cahier de doléances**
- En Se déclarant commune hors TSCG**

Met de schuldenrem op kan Europa niet vooruit

De hele institutionele machine van de EU is vernieuwd, maar de ideologie blijft. Geert van Istendael leent daarom zijn naam aan een groepsvordering tegen het Europees verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Europese economische en monetaire unie. Ondanks zijn gebrek aan juridische kennis.

MONDIAAL NIEUWS - 15 SEPTEMBER 2014



Geert Van Istendael

Schrijver

15 september 2014

De studie van het recht is niet mijn ding. Hoe groot de inspanning ook, ik slaag er ternauwernood in de logica van, zeg eens iets, tenlasteleggingen, verbintenissen of discretionaire bevoegdheden te doorgronden. Nu bijna een halve eeuw geleden moest ik privaatrecht en publiek recht bestuderen. Ik zat naar de zich uitslopende hoogleraren te staren zoals een koe naar een trein kijkt. Alles dan maar uit het hoofd geblokt. Gelukkig kan mijn geheugen een kudde olifanten beschamen. God slaat niet zonder te zalven.

Vanwaar toch dat onvermogen?

Want kom nou, spraakkunst vormde geen enkel probleem. Spraakkunst! Hoe opwindend, uitdagend, kleurrijk! Of neem wiskunde. Geen probleem. Duizelingwekkend of mysterieus op het waanzinnige af soms, dat zeker, en juist daarom fascinerend.

Maar recht?

Zoals in de beroemde parabel van Kafka de man van het platteland, raakte ik nooit door de poort van de wet, al stond die nog zo wijd open. Alleen was in mijn geval de poortwachter onzichtbaar. Vermoedelijk was ikzelf die wachter. Vreemd is dat, vreemd, vooral omdat in mijn familie genoeg bekwame juristen rondlopen. Maar bij mij is het allel van het rechtsgen duidelijk recessief. Kortom, van recht snap ik geen bal.

klèèèès èèèèksjn

En toch heb ik mijn naam geleend voor het openen van een juridische procedure. Hij staat op die papieren naast een hoop andere namen en we richten ons collectief tot het Grondwettelijk Hof van ons koninkrijk. Men noemt zoiets een *class action*.

Een draak van een woord, als je het mij vraagt. Je zou kunnen denken dat de enthousiaste

leerlingen van 5A het initiatief nemen om hun klaslokaal te versieren met kleurige slingers. Of dat ze geld inzamelen voor arme Afrikaantjes van hun leeftijd. Of... Niets van dat alles. Het begrip komt naar het schijnt uit de Verenigde Staten. Als grote bedrijven een schurkenstreek uithalen, zijn er slachtoffers die samen naar de rechtbank trekken. Winnen ze hun zaak, dan kunnen ze al gauw een paar slordige miljard dollar onder elkaar verdelen.

Groepsvordering. Wat een akelig, dof woord. We zullen het ermee moeten doen. Voorlopig toch. Weet iemand iets beters?

Class action in België dus.

Overigens, hoe spreek je dat uit? Op zijn Amerikaans, klèèèèè èèèèksjn? Maar wij zijn Europeanen. Op zijn Brits dan: Klaos (met een aa zoals Antwerpenaars baas zeggen) Aksjn (met een a zoals Antwerpenaars tstat zeggen)? Britten zijn wij evenmin en onze taalgenoten in Nederland (Kles Eksjun) dénken dan wel dat ze fantastisch Engels spreken, maar ze dwalen. Ik heb net lang genoeg in Engeland gewoond om dat heel zeker te weten.

Groepsvordering dan maar.

Wat een akelig, dof woord. We zullen het ermee moeten doen. Voorlopig toch. Weet iemand iets beters?

Groep, dat betekent in dit geval een heleboel mensen: die van Netwerk tegen armoede (meer dan vijftig verenigingen), die van de Ligue des droits de l'homme en van de Franstalige christelijke bediendenbond CNE en nog een hoop ander volk.

Vordering, dat betekent niet dat de vorderaars... volgens mij bestaat dat woord gewoonweg niet. Zijn wij dan eisers? Belachelijk fanatiek klinkt dat. Goed, vorderaars dus. Wij zijn er niet uit om miljarden euro's, zelfs geen miljoenen euro's, zelfs niet één euro, op zak te steken.

Wij, zonderlingen, vinden dat een Europees verdrag niet deugt. Meer nog, dat het ronduit gevaarlijk is. Dat het onze goeie, ouwe Belgische grondwet schendt. Dat laatste moet ons juridische argument worden, want ondeugd of gevaar, daar heeft zo'n grondwettelijk hof geen oren naar.

Schuldenbremse

Het gaat om het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Europese economische en monetaire unie. De Duitsers noemen het resultaat van dat verdrag *Schuldenbremse*. Duidelijker kan niet. De Fransen doen alsof het een juweel is: *règle d'or budgétaire*. Een fraai klinkend leugentje. De Britten doen alsof het een evidentie is waar je niet tegen kunt zijn: *balanced budget*. Hypocrisie tot en met. Laten we het maar bij de knarsende Duitse mechaniek houden: schuldenrem.

Als ik het goed begrepen heb, wil Europa dat we het begrotingsevenwicht inschrijven in onze grondwet. Onze parlementen hebben dat zonder veel tegen te sputteren goedgekeurd, aldus een treffende gelijkenis vertonend met de onberispelijke unanimiteit die de *Volkskammer* van de ter ziele gegane DDR ten toon spreidde (voor wie het niet mocht weten, daarin zetelden ook partijen als de CDU en de liberalen).

Parlementen, die zijn toch juist uitgevonden om te controleren wat er met de centen van de mensen gebeurt?

Dit wil zeggen dat de verkozenen van ons volk hun zeggenschap over de belastingscenten die dat volk betaalt uit handen hebben gegeven.

Hoe diep kun je vallen, vertegenwoordiger des volks zijnde?
Parlementen, die zijn toch juist uitgevonden om te controleren wat er met de centen van de mensen gebeurt?

Aanvankelijk ging het over de centen van edellieden. Lees er de Magna Carta op na. De koning van Engeland moest die tegen heug en meug toestaan in 1215 en mocht sedertdien niet langer zomaar belasting heffen. Waren het aanvankelijk slechts 25 leenmannen die toezicht uitoefenden, dan werd dat aantal in de loop der eeuwen steeds verder uitgebreid. Vandaag heeft iedere volwassen burger dat recht van toezicht, via de verkozenen.

Wat ons eigen land betreft, in 1312 tekent hertog Jan van Brabant het charter van Kortenberg. Ook daarin gaat het, naast andere zaken, over centen. Hier houden onder meer burgers uit grote Brabantse steden toezicht. Een stap in de richting die eeuwen later op democratie uitloopt. 1356, eveneens in het hertogdom Brabant, de Blijde Inkomst. Ook daarin gaat het over belastingen. Centen dus. De controle wordt nog uitgebreid.

En zo gaat dat maar door. In de loop van de geschiedenis zijn het, niet verbazend, de absolutistische vorsten die de controle door de vertegenwoordigers van adel, clerus of burgers uitschakelen. Omdat schurken van het kaliber Filips II of Lodewijk XIV liever zelf de financiële touwtjes in handen hebben. Moeten wij het hedendaagse Europa voortaan beschouwen als een absolutistische macht? En ik die dacht dat we daar al een paar eeuwen van verlost waren. Want, zonder gekheid, de controle over de nationale centen is een wezenlijk kenmerk van elk stelsel dat zichzelf democratisch wil noemen. Zo wezenlijk is het dat, als je die controle wegneemt, het zeer de vraag is of je nog over een volwaardige democratie kunt spreken.

“That is democracy”

Is de Europese Commissie dan niet democratisch gelegitimeerd? In theorie wel, ja. Maar de legitimatieketting die de Europese burger uiteindelijk verbindt met de Europese commissarissen is veel te lang om geloofwaardig te zijn.

Dat alles was voor mij meer dan voldoende om mijn naam toe te laten voegen aan de lijst met vorderaars. Want ik ben reactionair genoeg om democratie au sérieux te nemen.

“Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time”, zei Winston Churchill in het Britse Lagerhuis (11.XI.1947).

“They have a perfect right to kick me out. That is democracy.”

Een paar jaar eerder had hij de oorlog gewonnen en toch stuurden de Britse kiezers hem naar de oppositie. Daarover zei deze edelman: *“They have a perfect right to kick me out. That is democracy.”* Vooral die laatste zin zou iedere Europese commissaris aan de muur moeten hangen in zijn/haar kantoor.

En dan is er nog iets wat me op de lever ligt, maar het is iets waarmee je, alweer volgens mijn zeer beperkte inzicht in het recht, bij het grondwettelijk hof geen gehoor zult vinden.

De Unie wil dat haar lidstaten die schuldenrem niet zomaar in een wetje gieten, nee, die rem moet en zal in alle grondwetten komen. Dit wil zeggen, dat het uiterst moeilijk wordt om die bepaling

te schrappen, want grondwetten wijzig je niet zomaar, om de haverklap en met een vingerknip. Daar bestaan ingewikkelde en langdurige procedures voor en dat is ook goed zo.

Wat stellen we nu vast?

Nauwelijks is die oekaze de Europese ruimte in gestuurd, of allerlei gezaghebbend volk verkondigt dat verkrampt besparen absoluut niet zo'n goed idee is. Integendeel, een anti-cyclisch beleid is geboden: sparen als alles goed gaat, maar het gaat nu niet goed. In tegenvallende tijden moet je juist oordeelkundig geld uitgeven, investeren dus, om je economisch bestel uit het moeras te trekken.

Een internationale autoriteit als onze Belgische professor De Grauwe beargumenteerde dat al tijden voor de schuldenrem ons door de strot werd geramd en hij deed dat zoals een hoogleraar betaamt, uitgebreid en grondig met onverbiddelijke logica. Is hij dan misschien extreem links geworden op zijn oude dag? Geensdeels. De Grauwe, verbonden aan de London School of Economics, noemt zichzelf bij mijn weten nog altijd liberaal en dat doet hij al jaren.

Nu begint ook de grote chef van de euro, de heer Draghi (ex-personeelslid van Goldman Sachs, laten we dat toch altijd voor ogen houden) al terug te krabbelen. Straks is het hek helemaal van de dam, want de eerste zwakke tekenen werden gesignaleerd dat Schäuble en Merkel aan het wankelen raken. Met andere woorden, de schuldenrem is al achterhaald nog voor hij in de grondwetten komt. Hij hoort daar dan ook helemaal niet thuis. In een grondwet is een schuldenrem een gevaarlijk gezwel.

Laten wij het wegsnijden.