



Le recours LDH/CNE contre le Traité budgétaire européen

Présentation du TSCG

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, mais pour des raisons qui sont étrangères à celles qui suscitent notre recours¹. 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 ensuite été ratifié dans les 25 Etats signataires. En Belgique, cette ratification a eu lieu dans toutes les assemblées parlementaires. 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 :

- A. Merkel et N. Sarkozy, qui ont annoncé en août 2011 leur intention de proposer une « règle d'or sur l'équilibre budgétaire ». L'influence allemande est particulièrement évidente, puisque ce pays avait adopté en 2009 un « frein à l'endettement » dans sa constitution, qui préfigurait la règle d'or budgétaire.
- la BCE, qui en mars 2011 a réclamé un « saut quantique » dans la réforme de la gouvernance économique.

Dès avant l'adoption du Six-pack par le parlement européen - le Six-pack fut voté par le parlement européen fin 2011 -, et alors que le Six-pack durcissait considérablement le pouvoir de contrôle de la Commission, comme les règles budgétaires, ces acteurs exigeaient donc un nouveau renforcement des règles budgétaires.

Objectifs du traité : le renforcement de l'austérité

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 »² pour les Etats, grâce à l'inscription de celles-ci dans les constitutions (ou des règles de nature aussi contraignantes) 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.

Contenu : les innovations par rapport au Six-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. L'objectif est clair : transposer la règle d'or dans des normes strictes, contraignantes et permanentes. Donc, inscrire la règle de l'équilibre budgétaire au sommet de la hiérarchie des normes (de préférence au niveau constitutionnel) et mettre un terme aux politiques budgétaires contra-cycliques⁴.

2. Une limite de déficit budgétaire plus exigeante

Dans le Six-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 Six-pack ; le TSCG la relève à 0,5% du PIB (pour les Etats dont la dette est supérieure à 60 % du PIB).

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 prévue. En Belgique, la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances a été désignée pour assumer ce rôle. Formellement, le Conseil supérieur des finances joue le rôle de gendarme budgétaire du gouvernement belge. Mais en pratique, c'est la Commission européenne qui décidera de la manière dont ce mécanisme fonctionnera. La mécanique fine du MCA est d'avance réglée par de multiples règles, soit déjà couchées dans le Six-pack, soit inscrites dans le TSCG, soit inscrites dans une communication de la Commission de juin 2012 précisant les « Principes communs sur les mécanismes de correction budgétaire nationaux ». L'objectif est clair : il s'agit d'automatiser le fonctionnement des règles, et, lorsqu'une incertitude subsiste, de donner le pouvoir à la Commission d'imposer sa vision des choses. Le Conseil supérieur des finances aura très peu d'autonomie et doit donc être considéré comme un relais local des desiderata de la Commission.

4. L'extension du contrôle aux réformes structurelles

Le traité ne renforce pas seulement les prérogatives de la Commission vis-à-vis du budget, mais aussi vis-à-vis des « 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. Dans la vision de la Commission, il n'y a plus de véritable distinction entre l'austérité budgétaire et l'austérité au sens plus large (en matière salariale ou sociale). Il est a priori admis - et inscrit dans les règles - que la reprise en main des finances publiques engage d'office des réformes économiques et sociales. Une sorte de système de vases communicants est mis en place. Plus un Etat démantèle ses salaires et sa sécurité sociale, plus la Commission européenne se montrera coulante dans l'évaluation de ses efforts budgétaires (avec une limite, celle de respecter un déficit structurel de maximum 0,5 % du PIB); inversement, le fait que la Belgique ne mettait pas en place des réformes structurelles suffisantes, était un argument pour lui imposer un objectif budgétaire très relevé, puisque ces dernières années la Commission imposait à la Belgique d'inscrire dans sa trajectoire budgétaire un objectif de surplus structurel de 0,75 % du PIB (donc 1,25 % de PIB d'austérité en plus que ce qu'impose le TSCG).

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

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'euros⁵. 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 ?

Le recours devant la Cour constitutionnelle

Le déroulement de la procédure

- **6 juin 2014** : envoi de la requête LDH/CNE à la Cour constitutionnelle. Il s'agit d'une requête en annulation de la loi d'assentiment au traité du 18 juillet 2013 (M.B. du 7 avril 2014). Cette loi permet aux dispositions du traité de s'exercer en droit belge (pour les matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale). La requête est introduite au nom de la LDH, de la CNE et de deux personnes physiques, MM Charles Beuken et Mathieu Delaunoy⁶.
- **8 septembre 2014** : Mémoire du Conseil des Ministres demandant à la Cour constitutionnelle de considérer notre requête « irrecevable, à tout le moins non-fondée ».
- **20 octobre 2014** : Mémoire en réponse de notre part aux arguments du Conseil des Ministres.
- **Audience** : la Cour constitutionnelle doit apprécier si l'affaire est prête à être examinée et si une audience doit être tenue. L'audience est en principe publique, et les parties en seront informées 15 jours à l'avance.

- **Arrêt** : la Cour constitutionnelle met ensuite l'affaire en délibéré et doit rendre son arrêt au plus tard dans les douze mois du dépôt du recours en annulation (donc le 5 juin 2015 comme date-butoir).
- **Effet d'une annulation** : La loi fédérale d'assentiment serait annulée. Le traité ne serait plus en vigueur en Belgique en ce qui concerne les matières fédérales. Certaines compétences étant fortement imbriquées, cela aurait également un impact sur le fonctionnement des entités fédérées.

La LDH, la CNE n'ont pas été les seules organisations à déposer une requête. Deux autres requêtes ont été déposées contre le Traité :

- un recours en annulation de la loi du 18 juillet 2013, déposé par 12 personnes physiques (membres de Constituante, de la CGSP de Bruxelles, et comprenant l'écrivain Geert van Istendael) ;
- un recours en annulation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 déposé par 5 personnes physiques (issues de la CGSP de Bruxelles).

Ces affaires ont été jointes. Elles donneront lieu à une seule audience et à un seul arrêt.

Les trois recours ont suscité l'envoi à la Cour constitutionnelle de pas moins de 18 requêtes en intervention volontaire, qui appuient les demandes d'annulation initiales. Ces interventions émanent de citoyens, de mouvements sociaux et de partis, parmi lesquelles celles de VEGA, du Mouvement de Gauche, du Netwerk tegen armoede, du Groupement des producteurs laitiers et du Vlaams Belang.

La recevabilité du recours

Un recours en annulation ne peut être introduit que par des personnes physiques ou morales « justifiant d'un intérêt » (art. 2, 2 de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle), c'est-à-dire qui sont significativement lésées par le Traité.

Si la Cour estime les recours irrecevables, elle ne va pas plus loin, c'est-à-dire qu'elle n'examine pas le caractère constitutionnel ou pas du traité. Dans des dossiers politiquement sensibles, l'irrecevabilité est un moyen pour éviter d'avoir à se prononcer sur le fond.

En revanche, il suffit qu'une seule des parties voie son intérêt reconnu pour que le recours soit déclaré recevable.

Les arguments pour prouver la recevabilité sont les suivants :

LDH

La mission de la LDH de défendre les droits économiques, sociaux et culturels et de combattre les inégalités est affectée par le Traité :

- le TSCG impliquera une contraction des dépenses publiques, donc un recul des droits économiques, sociaux et culturels ;

- l'impact des politiques d'austérité est dénoncé par plusieurs rapports officiels (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, OIT...)
- les politiques d'austérité accroissent la pauvreté et les inégalités de revenu, comme le montre une étude du FMI de 2013.

La LDH a également pour mission de défendre le droit de vote et le droit fondamental de participer à la vie politique. Or, le Traité porte atteinte à ces droits en cadennassant l'autonomie budgétaire du Parlement.

CNE

Les organisations syndicales ne disposent pas en tant que telle de la personnalité juridique. Elles ont cependant été admises à agir devant la Cour constitutionnelle lorsqu'elles sont associées au fonctionnement des services publics. En l'occurrence :

- le Traité affecte directement et indirectement la liberté de négociation collective de la CNE. Directement, parce qu'il s'accompagne potentiellement de programmes de partenariat économique, par lesquels la Commission européenne et ses relais en Belgique pourront s'immiscer dans la formation des salaires et les décisions en matière de sécurité sociale. Indirectement, parce que l'environnement déflationniste et de chômage que créera le traité affaiblira le pouvoir de négociation des syndicats. C'est un fait bien établi qu'un contexte économique difficile accroît la peur du chômage chez les travailleurs et affaiblit leur capacité de revendiquer des avancées sociales.
- le Traité affecte encore plus directement les missions de négociation de la CNE dans le secteur non-marchand. Le respect des règles du traité poussera l'Etat à réduire ses subsides au secteur non-marchand, ce qui empêchera toute avancée sociale dans un secteur dont les travailleurs sont déjà par avance peu favorisés par rapport à ceux d'autres secteurs.

Les personnes physiques

Ce sont les qualités d'électeur et de travailleur qui sont mises en avant pour justifier l'intérêt des particuliers (personnes physiques). En effet, d'une part, les droits de travailleurs sont menacés gravement par le traité. D'autre part, le droit des électeurs d'influencer par leur vote la politique budgétaire est affecté par le traité. La compétence de la Chambre des représentants de déterminer le budget est cadennassée par les règles contraignantes du Traité et mise sous tutelle de la Commission européenne et d'autres instances administratives.

Les moyens juridiques : comment le Traité viole la Constitution

La preuve d'une inconstitutionnalité du Traité se base sur une série de raisonnements juridiques, appelés « moyens ». Cinq moyens sont développés dans la requête. Ils se réfèrent à une série d'articles précis de la Constitution. Par souci de simplification, on ne cite dans les lignes qui suivent que les articles nécessaires à la compréhension du moyen.

Premier moyen : le pouvoir budgétaire du parlement et le droit effectif des citoyens d'élire leurs représentants

Selon la Constitution, le pouvoir législatif fédéral (le Roi et la Chambre des Représentants) a le pouvoir de déterminer les budgets et les comptes de l'Etat (art. 74). C'est la Chambre des Représentants qui vote chaque année le budget et arrête la loi des comptes (art. 174). Cette compétence réservée du parlement est violée par le traité. Celui-ci réduit le pouvoir budgétaire du parlement à un pouvoir quasi-formel en soumettant celui-ci à des règles automatiques, à un mécanisme de correction automatique des déficits et à des sanctions automatiques (règle de la majorité qualifiée inversée au Conseil).

Il en découle une violation des articles 8, 33, 42 et 61 de la Constitution qui garantissent le droit de vote, puisque les citoyens ne sont plus en mesure d'élire des représentants ayant un pouvoir effectif sur la politique budgétaire.

Deuxième moyen : l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions supranationales

L'Etat belge a le droit de déléguer certains de ses pouvoirs à des institutions de droit international public en signant un traité et pour autant que ceux-ci soient clairement « déterminés ». Ceci est précisé dans l'article 34 de la Constitution.

Or, les pouvoirs transférés vers l'UE par le Traité sont des pouvoirs étendus. D'une part, parce que le budget affecte l'ensemble des politiques publiques. D'autre part, parce que le Traité s'immisce dans la détermination des réformes structurelles (salaires, index, sécurité sociale, flexibilité, heures d'ouverture des commerces...). De cette façon, le Traité modèle le droit matériel de politiques nationales qui ne font pas l'objet des compétences attribuées à l'Union européenne. Il y a donc une violation potentielle de l'article 34 de la Constitution.

Cette idée d'un transfert de pouvoirs trop étendus a été soulignée par le sénateur F. Delpérée, qui a posé la question de la compatibilité du Traité avec la Constitution - « à quoi sert encore la Constitution ? » demanda-t-il -, mais sans en tirer les conséquences quant à son comportement de vote.

Troisième moyen : le principe d'annualité de l'impôt et de l'annualité budgétaire

L'article 171 de la Constitution énonce 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 ». L'article 174 de la Constitution prévoit que le budget doit être voté par une assemblée élue et que la Chambre des Représentants arrête la loi des comptes et vote le budget chaque année.

La requête défend l'idée que les principes d'annualité de l'impôt et de l'annualité budgétaire sont violés par le Traité qui impose des mesures budgétaires obligatoires réparties sur plusieurs années et qui s'imposent automatiquement au parlement.

Quatrième moyen : le respect de la répartition des pouvoirs par l'autorité qui signe les traités (le Roi)

L'art. 167.2 de la Constitution précise que c'est le Roi qui conclut les traités. Lorsque le Roi engage la Belgique dans le respect d'obligations internationales, il doit le faire en respectant le système constitutionnel belge, autrement dit la répartition des compétences

respectives des différents pouvoirs (répartition déterminée par plusieurs articles de la Constitution et par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980). Le Traité viole ces dispositions en ce que le Traité prévoit que la règle d'or devra être transposée par un instrument juridique supérieur dans la hiérarchie des normes (des « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » sont exigées) et que les mécanismes de correction devront se trouver dans des normes qui « ne pourraient être modifiées par la loi budgétaire ordinaire ». En Belgique, un accord de coopération a été adopté pour se conformer à cette exigence. Or, si le Roi peut conclure un Traité, il ne peut imposer aux pouvoirs constitués une manière particulière d'inscrire ces dispositions en droit interne. « Un tel procédé, qui consiste à emprunter la voie internationale pour contourner le cadre constitutionnel belge [...] n'est pas constitutionnellement admissible ».

Cinquième moyen : les garanties de protection des droits économiques, sociaux et culturels

L'art. 23 de la Constitution, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte sociale européenne garantissent aux citoyens une série de droits dits de deuxième génération (droits économiques et sociaux, comme le droit au travail, à la sécurité sociale, au logement...). Contrairement aux droits de première génération, ces droits se voient rarement reconnaître un effet direct. Cette absence d'effet ne signifie pas que leur juridicité est nulle : ces droits ne peuvent faire l'objet de reculs que dans des conditions très strictes (principe dit de standstill). Cela signifie que lorsque le législateur procède à un recul, il doit notamment garantir un niveau de protection équivalent. Si des mesures régressives sont adoptées, il faut ainsi qu'un débat ait lieu avec les « groupes concernés » pour essayer de trouver des alternatives (des mesures compensatoires) pour assurer le respect des droits sociaux et que les mécanismes pour contrôler les mesures adoptées impliquent les acteurs concernés.

La requête défend l'idée que ces conditions ne sont pas rencontrées par le Traité. Alors que l'austérité entraîne des reculs importants des droits sociaux, aucune mesure compensatoire aux règles n'est prévue en cas de tels reculs. Le Traité a été adopté sans véritable débat, ni débat contradictoire sur les estimations de ses effets économiques et sociaux (la Commission n'a pas publié de modélisations).

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'euro-scepticisme du gouvernement de l'époque.

2 Conclusions du Conseil européen du 6 décembre 2011.

3 Idem.

4 La Commission prétend que le TSCG n'empêche pas les stabilisateurs automatiques de fonctionner, mais cette affirmation a été démentie par plusieurs économistes, qui démontrent le caractère pro-cyclique du traité budgétaire.

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

6 L'avis d'inscription de notre requête figure au Moniteur belge du 17/07/2014. La publication de cet avis signifie que la requête n'est ni manifestement irrecevable, ni manifestement non fondée.