

Numéros du rôle : 5917, 5920, 5930 et 6127
Arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016

A R R E T

En cause : les recours en annulation :

- de 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, introduits par Michael Balter et autres et par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » et autres;

- de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État 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, introduit par Michael Balter et autres.

- du décret flamand du 21 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération précité du 13 décembre 2013, introduit par Michael Balter et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2014 et parvenue au greffe le 6 juin 2014, un recours en annulation de 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 (publiée au *Moniteur belge* du 7 avril 2014) a été introduit par Michael Balter, Mil Luyten, Marie-Rose Cavalier-Bohon, François Licoppe, Andy Vermaut, Filip Van Rossem, Claire Bohon, Raf Verbeke, Karin Verelst, Jan De Groote, Philippe De Smet et Geert van Istendael, assistés et représentés par Me P. Vanlangendonck, avocat au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 juin 2014 et parvenue au greffe le 10 juin 2014, un recours en annulation de la même loi du 18 juillet 2013 a été introduit par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », l'association de fait « Centrale nationale des employés », Charles Beuken et Mathieu Delaunoy, assistés et représentés par Me M. Kaiser, avocat au barreau de Bruxelles.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 juin 2014 et parvenue au greffe le 18 juin 2014, un recours en annulation de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État 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 (publié au *Moniteur belge* du 18 décembre 2013, troisième édition) a été introduit par Michael Balter, Mil Luyten, Rudi Janssens, Olivier Nyssen et Philippe De Smet, assistés et représentés par Me P. Vanlangendonck.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 décembre 2014 et parvenue au greffe le 22 décembre 2014, un recours en annulation du décret flamand du 21 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Autorité fédérale, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à l'exécution de l'article 3, § 1er, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (publié au *Moniteur belge* du 20 juin 2014, quatrième édition) a été introduit par Michael Balter, Mil Luyten, Rudy Janssens, Olivier Nyssen, Philippe De Smet, Katrien Neyt, Kobe Matthys, Samira Castermans, Jan Blommaert, Jean Fagard, Paul Lannoye, Michèle Gilkinet, Jean Pierre Wilmotte, Cécile Barbier, Raf Verbeke, Marie-Rose Cavalier-Bohon, Karin Verelst, François Licoppe, Anne-Catherine Calonne, Jan De Groote, l'ASBL « Huurdersbond van sociale woningen » et l'ASBL « Kodewes/CADTM », assistés et représentés par Me P. Vanlangendonck.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5917, 5920, 5930 et 6127 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Dans les affaires n^{os} 5917, 5920, 5930 et 6127, des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Peeters et Me F. Smet, avocats au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Vannieuwenhuysen, avocats au barreau de Bruxelles.

Dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930, des mémoires ont été introduits par :

- l'association de fait « Mouvement de Gauche », Marie-Françoise Lecomte et Francis Biesmans, assistés et représentés par Me D. Fesler, avocat au barreau de Charleroi;

- Inge De Vriendt;

- l'ASBL « Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen », représentée par son président Werner Maeckelberghe;

- Valérie Thonon;

- Freddy Visconti;

- Barbara Pas, Tom Van Grieken, Chris Janssens, Barbara Bonte et Sam van Rooy;

- Pieter Vissers;

- Vincent Decroly, Paul-Emile Dupret, Pierre Eyben et Dimitri Zurstrassen;

- Ellen Nicque;

- Hendrik De Coninck;

- Maarten Bieseeman;

- Agnes Jonckheere;

- Annick Pirot;

- Stéphanie Dortant;

- Vincent Piefort.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres (dans toutes les affaires);
- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930);
- l'association de fait « Mouvement de Gauche », Marie-Françoise Lecomte et Francis Biesmans (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930);
- Freddy Visconti (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930);
- Annick Pirot (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930);
- Stéphanie Dortant (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930);
- Vincent Piefort (dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930).

Par ordonnance du 13 janvier 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 février 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite des demandes de parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 3 février 2016, a fixé l'audience au 24 février 2016.

A l'audience publique du 24 février 2016 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vanlangendonck, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5917, 5930 et 6127;
 - . Karin Verelst, partie requérante dans les affaires n^{os} 5917 et 6127, en personne;
 - . Raf Verbeke, partie requérante dans les affaires n^{os} 5917 et 6127, en personne;
 - . Me M. Kaiser et Me D. Caccamisi, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n^o 5920;
 - . H. Linssen, pour l'ASBL « Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen », partie intervenante dans les affaires n^{os} 5917, 5920 et 5930;
 - . Freddy Visconti, en personne;
 - . Me B. Peeters et Me T. Gernay, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - . Me P. Slegers, qui comparaisait également *loco* Me C. Vannieuwenhuysen, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5917 introduisent leur recours en tant que citoyens, étant donné que tous les citoyens belges font partie, de manière inaliénable, de la Nation belge souveraine, visée dans la Constitution. Elles craignent qu'en raison de l'assentiment attaqué au Traité sur la stabilité, l'Etat belge perde, à tous les niveaux, la possibilité de satisfaire à ses obligations constitutionnelles en matière de droits sociaux fondamentaux et en matière d'environnement, telles qu'elles sont inscrites dans l'article 23 de la Constitution.

Certaines parties invoquent en outre un autre intérêt : le premier requérant invoque son intérêt en tant que membre du Parlement de la Communauté germanophone; le deuxième requérant invoque son intérêt en tant que mandataire syndical dans un comité de concertation sociale; le sixième requérant invoque son intérêt en tant que représentant d'une association professionnelle.

A.1.2. La première partie requérante dans l'affaire n° 5920 est une association sans but lucratif ayant pour objet social de combattre l'injustice et toute atteinte aux droits des individus ou de collectivités et de défendre l'égalité, la liberté, la solidarité et l'humanisme. La discipline budgétaire que la loi attaquée érige en règle figerait *de facto* les dépenses (sociales) de l'Etat. Elle peut impliquer une hausse des impôts et une menace pour les droits des travailleurs et pour les droits sociaux des personnes, au sens large. La loi attaquée affecterait en outre le droit de participer à la politique et de l'influencer par le droit de vote.

La deuxième partie requérante est une organisation syndicale qui fait valoir que la liberté de négociation collective des syndicats, plus précisément lorsqu'il s'agit des salaires ou des conditions de travail, est affectée par la norme attaquée. En effet, les obligations imposées videraient de sa substance la marge de négociation. Par ailleurs, dans le cadre des négociations dans le secteur non marchand, le syndicat serait déforcé du fait d'économies potentielles réalisées sur les subventions dans ce secteur.

Les troisième et quatrième parties requérantes font valoir qu'elles sont affectées directement et défavorablement, parce que la loi attaquée limiterait leur droit de vote et menacerait leurs droits en tant que travailleurs.

A.1.3. Les deux premières parties requérantes dans l'affaire n° 5930 sont les mêmes que dans l'affaire n° 5917. Elles invoquent le même intérêt que dans cette dernière affaire. Les troisième et quatrième parties requérantes invoquent le même intérêt que la deuxième partie requérante. Elles sont également des négociateurs au sein d'un comité de concertation sociale dans le secteur public, où elles défendent un refinancement des pouvoirs locaux. Ce refinancement serait directement et gravement menacé par les nouveaux mécanismes de contrôle automatiques du budget et de la réduction des dettes contenus dans le Traité sur la stabilité (tel qu'il a été transposé par l'accord de coopération attaqué). La cinquième partie requérante est coordinateur d'une association sans but lucratif qui accompagne et forme des chômeurs. Par suite de la gouvernance économique européenne, l'association ne recevrait plus de subvention.

A.1.4. Les cinq premières parties requérantes dans l'affaire n° 6127 sont les mêmes que dans l'affaire n° 5930. Elles invoquent le même intérêt que dans cette dernière affaire.

La sixième partie requérante est membre du conseil d'administration d'une organisation qui, par suite d'une décision du Gouvernement flamand de faire des économies au niveau des plates-formes de développement régionales, doit licencier du personnel et mettre fin à des projets.

La septième partie requérante est membre d'une plate-forme d'artistes qui est frappée par les mesures d'austérité prises par le Gouvernement flamand après l'approbation de la norme attaquée.

La huitième partie requérante est une travailleuse en préavis par suite des mesures d'austérité prises après l'approbation de la norme attaquée.

Les neuvième, treizième, dix-huitième et dix-neuvième parties requérantes invoquent leur intérêt en tant qu'électeurs ayant contribué à l'élection des représentants parlementaires.

Les dixième et onzième parties requérantes sont membres de partis politiques qui participent aux élections des organes élus qui, dans l'ordre constitutionnel belge, sont responsables de l'élaboration, de l'approbation et du contrôle des budgets publics.

La douzième partie requérante est membre d'un mouvement politique ayant pour but de mobiliser les investissements publics nécessaires pour réaliser un changement climatique en vue d'une économie pauvre en carbone. Ces investissements seraient menacés du fait des normes budgétaires instaurées par le décret attaqué.

La quatorzième partie requérante est chercheuse auprès d'une institution qui étudie les conséquences sociales de l'intégration européenne. Elle analyse également les relations entre le droit européen et le droit constitutionnel des Etats membres.

La quinzième partie requérante est un chômeur structurel bénéficiant d'un complément d'entreprise (anciennement prépension). Dans des arrêts relatifs à la loi d'assentiment et à un décret d'assentiment au Traité de Lisbonne, la Cour aurait déjà reconnu à deux reprises l'intérêt des quinzième et seizième requérants en tant qu'électeurs et citoyens.

Les dix-septième et vingtième parties requérantes seraient directement affectées, en raison de leurs liens avec une institution universitaire, par diverses mesures d'austérité importantes du Gouvernement flamand dans l'enseignement supérieur.

La vingt et unième partie requérante est une association sans but lucratif qui défend les intérêts des locataires sociaux. En raison des mesures d'austérité, il ne serait plus possible de satisfaire le besoin de logements sociaux.

La vingt-deuxième partie requérante est une association sans but lucratif ayant pour objet de faire progresser la souveraineté des peuples, la justice sociale et l'égalité homme-femme.

A.2.1. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que le recours dans l'affaire n° 5930 est irrecevable, au motif que la Cour n'est pas compétente pour annuler un accord de coopération. Le Gouvernement flamand soulève la même exception.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées. Elles ne sont pas les destinataires directs de ces dispositions. Seules les entités étatiques concernées le sont. Elles ne peuvent donc être affectées personnellement et directement. L'intérêt fonctionnel invoqué par certaines parties ne peut pas davantage être admis, puisqu'il n'est pas personnel.

Le Traité sur la stabilité ne règle pas le financement de l'Etat belge et de ses entités mais fixe un cadre dans lequel les entités étatiques conservent leur pouvoir de décision. Les éventuels désavantages pour les parties requérantes ne découlent pas des dispositions attaquées, mais des mesures budgétaires ultérieures. L'intérêt collectif invoqué par les associations requérantes n'est pas davantage affecté par les dispositions attaquées. Par ailleurs, indépendamment des dispositions attaquées, le Gouvernement belge doit, en vertu de la réglementation européenne, aussi faire preuve de la rigueur budgétaire nécessaire. Selon le Conseil des ministres, l'intérêt des parties requérantes est purement hypothétique.

A.2.3. Le Conseil des ministres relève que les associations de fait, comme la deuxième partie requérante dans l'affaire n° 5920, n'ont la capacité d'agir requise qu'à des conditions déterminées. Il ne serait pas satisfait à ces conditions en l'espèce.

A.2.4. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours introduits, au motif que l'exposé des moyens ne satisferait pas aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Quant aux moyens

A.3.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5917 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 34, 37, 42, 168, 170 et 174 de la Constitution, en ce que, par la loi d'assentiment attaquée, l'Etat belge s'engagerait à suivre une politique budgétaire détaillée, établie au niveau supranational. Cette politique imposerait pour une durée indéterminée une diminution de la dette publique, la poursuite d'une norme de croissance et la recherche d'un équilibre budgétaire. Le non-respect de ces obligations enclenche automatiquement un mécanisme de correction strict, indépendamment de la volonté politique de l'Etat belge souverain et indépendamment du pouvoir de contrôle et de décision des parlements fédéraux ou régionaux.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes examinent les rapports entre la Constitution et le droit conventionnel, en particulier le droit de l'Union européenne. A leur estime, le Traité sur la stabilité ne concerne pas simplement l'exercice de certains pouvoirs, comme l'autorise l'article 34 de la Constitution, mais le transfert inconstitutionnel d'éléments essentiels de la souveraineté, qui n'appartient qu'à la Nation. Les fondateurs de la structure de l'Etat belge auraient considéré le contrôle exercé par les membres du Parlement sur le budget de l'Etat, contrôle qui est ancré dans la Constitution, comme une caractéristique essentielle de la démocratie. Ce contrôle vise à protéger les citoyens contre l'arbitraire des pouvoirs publics dans la collecte de leurs moyens financiers et offre au Parlement la possibilité d'imposer sa volonté politique au pouvoir exécutif et d'orienter la politique. Cette intention ressort également des articles 170 et 174 de la Constitution et se trouve confirmée dans la doctrine et les travaux préparatoires.

Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que le Traité sur la stabilité impliquerait *de facto* une modification des traités européens en vigueur, sans la consultation préalable des chambres, prescrite par l'article 168 de la Constitution. Il s'agit d'une modification de fait des traités européens, comme le confirmerait le Conseil d'Etat néerlandais.

A.3.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5917 est pris de la violation de l'article 1er de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec les articles 38, 39 et 167 de la Constitution, en ce que la loi attaquée établit un contrôle budgétaire sur toutes les entités étatiques du Royaume de Belgique. Le Conseil supérieur des Finances serait compétent pour ce faire. Par le biais de ce Conseil supérieur, les autres Etats de l'Union européenne pourraient également citer la Belgique devant la Cour de justice pour le non-respect des normes budgétaires édictées par le Traité sur la stabilité. L'absence d'un encadrement légal adéquat des droits de subsidiarité augmente, selon les parties requérantes, le risque de conflits d'intérêts sur le plan de la répartition des efforts budgétaires. Des expériences récentes en Belgique et à l'étranger prouveraient que ce risque n'est pas imaginaire. Les parties requérantes prédisent également des conflits de compétence entre les divers niveaux de l'Etat belge. En effet, des mesures budgétaires liées à la prise en charge de risques financiers par la fédération seraient imposées aux entités fédérées.

A.3.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5917 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 7bis de la Constitution, en ce que la loi d'assentiment attaquée aboutit à une réduction du financement de la sécurité sociale et des centres publics d'action sociale, qui doivent garantir le droit à une vie conforme à la dignité humaine (première branche). La disposition attaquée porterait ainsi également atteinte au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution (deuxième branche). Cette dernière disposition n'aurait de sens que si elle est lue en combinaison avec l'article 7bis de la Constitution, qui établirait le cadre dans lequel l'article 23 de la Constitution peut être mis en œuvre. L'article 105 de la Constitution confirmerait que le pouvoir exécutif doit respecter le cadre constitutionnel dans l'exercice de pouvoirs délégués.

A.4.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5920 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 et lu ou non en combinaison avec les articles 33, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution et avec les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne, en ce que la loi attaquée prévoit des normes budgétaires obligatoires et un mécanisme de correction automatique et restreint ainsi le pouvoir discrétionnaire du Parlement en matière budgétaire, alors que ce

Parlement est élu directement par le peuple, qui exerce ainsi son droit de vote. Le droit des citoyens d'élire leur organe législatif et de participer de cette manière à la politique exigerait, selon le Comité des droits de l'homme, que les représentants élus aient une réelle influence. La Cour constitutionnelle fédérale allemande aurait également confirmé que le respect formel des règles électorales ne suffit pas pour garantir la démocratie. Le citoyen devrait avoir une participation effective, *a fortiori* dans le cadre d'un transfert de compétence, sous peine de violer les principes de la démocratie et de l'Etat de droit.

A.4.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5920 est pris de la violation des articles 8, 10, 11 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 34, 42, 61, 74 et 174 de la Constitution et avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 11 de cette dernière Convention et avec les articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne, en ce que la loi attaquée transfère des compétences substantielles à des institutions de l'Union européenne qui sont ainsi en mesure d'influencer l'ensemble des politiques nationales, alors que seul l'exercice de pouvoirs déterminés pourrait être attribué à ces institutions. Il s'ensuivrait que les troisième et quatrième parties requérantes ne peuvent bénéficier pleinement de leur droit de vote et de leur droit de voir les organes institués par la Constitution exercer effectivement et librement les pouvoirs qui leur ont été attribués. Il s'ensuivrait en outre que la deuxième partie requérante est privée des pouvoirs qu'elle détient en matière de négociation collective. Selon le Conseil d'Etat, l'article 34 de la Constitution autoriserait uniquement le transfert de pouvoirs clairement délimités.

A.4.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5920 est pris de la violation des articles 8, 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 170 et 174 de la Constitution, avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la loi attaquée autorise un plafond de dépenses pluriannuel et impose des mesures automatiques, réparties sur plusieurs années, alors que la loi de budget et la loi d'impôt doivent être adoptées annuellement. Plus précisément, l'objectif budgétaire à moyen terme qui est déterminé tous les trois ans et le mécanisme correcteur qui peut s'étaler sur plusieurs années violeraient le principe de l'annualité. Selon les parties requérantes, la loi attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit de chacun à l'adoption annuelle, par le Parlement fédéral, des lois de budget et d'impôt.

A.4.4. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5920 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 34, 36, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 105, 167, 174 et 195 de la Constitution, avec l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec le principe général de la séparation des pouvoirs, en ce que la loi attaquée donne effet à un traité en vertu duquel le Constituant, le législateur (spécial) et les autorités compétentes pour conclure des accords de coopération doivent exercer leurs compétences de la manière déterminée par le traité et doivent transposer les normes imposées dans des règles qui sont supérieures à la législation ordinaire dans la hiérarchie des normes. Les parties requérantes disent perdre ainsi le droit à l'exercice discrétionnaire, par les autorités citées, des compétences qui ont été attribuées à celles-ci et la possibilité de faire valoir leur vision dans le cadre de la transposition du Traité sur la stabilité en droit belge. La loi attaquée perturberait dès lors de manière inadmissible la répartition de compétence prévue dans la Constitution et dans l'article 92*bis* précité et le Roi contournerait (la répartition de compétence inscrite dans) le cadre constitutionnel belge, via le traité.

A.4.5. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5920 est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 2, 4 et 5 à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec la partie 1, les articles 1er à 19 et l'article 31 de la Charte sociale européenne, en ce que la loi attaquée autorise un transfert de compétence substantiel à l'Union européenne, qui impose un certain nombre de choix politiques restrictifs aux autorités nationales en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, alors que la réduction du niveau de protection de ces droits ne pourrait s'envisager que sous de strictes conditions et ne saurait en aucun cas être définitivement liée *a priori* à un objectif de discipline budgétaire. Toute tentative de délibération démocratique qui tendrait à affirmer la nécessité de privilégier le respect des droits fondamentaux se verrait automatiquement censurée au niveau européen. Ce cadre est rendu encore plus sévère par l'absence complète de mécanismes de contrôle judiciaire ou parlementaire des décisions adoptées dans ce cadre par le Conseil de l'Union européenne. Le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral n'auraient pas davantage un pouvoir d'appréciation pour limiter les droits économiques, sociaux et culturels. Cela réduirait le principe de *standstill* à une formalité et impliquerait une baisse du niveau de protection de ces droits, sans la moindre justification.

A.5.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5930 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 34, 38, 39, 170 et 174 de la Constitution, en ce que l'accord de coopération attaqué confie l'évaluation du respect des engagements des parties à la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. Ce Conseil supérieur n'est pas un organe institué par la Constitution mais un organe du pouvoir exécutif, de sorte que l'accord de coopération méconnaîtrait la souveraineté des parlements fédéraux et régionaux et des pouvoirs locaux concernant leurs budgets respectifs, prévue à l'article 174, *junctis* les articles 38 et 39, de la Constitution, et porterait atteinte au principe de légalité en matière fiscale qui y est lié. Il s'agirait d'un transfert de souveraineté inconstitutionnel, contraire à l'article 34 de la Constitution.

A.5.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5930 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7*bis* de la Constitution, en ce que l'accord de coopération signifierait une baisse du niveau de protection offert par ces dispositions. La politique budgétaire à laquelle les dispositions attaquées donnent exécution compromettrait gravement ou rendrait même impossible la protection des droits sociaux fondamentaux.

A.5.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5930 est pris de la violation de l'article 162 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10, 11, 33 et 34 de la Constitution et avec la Charte européenne de l'autonomie locale, en ce que l'article 3 de l'accord de coopération attaqué porterait gravement atteinte à l'autonomie financière des pouvoirs locaux. Selon les parties requérantes, la compétence du Conseil supérieur des Finances menace de porter atteinte à cette autonomie et au libre accès des pouvoirs locaux au marché national des capitaux.

A.6.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6127 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 34, 38, 39, 74, 170 et 174 de la Constitution, en ce que l'accord de coopération auquel le décret attaqué porte assentiment confie l'évaluation du respect des engagements des parties à la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances. L'exposé des parties requérantes correspond à celui qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 5930. Le Comité de concertation ne serait en outre pas directement contrôlé par une assemblée législative élue. Le fait que le Comité de concertation soit responsable de la répartition de l'exécution des normes budgétaires, des normes relatives à l'amortissement des dettes et des normes de réforme prévues dans le Traité sur la stabilité et dans l'accord de coopération signifie une érosion du pouvoir de contrôle direct des parlements, inscrit aux articles 74, 170 et 174 de la Constitution.

A.6.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6127 est pris de la violation de l'article 1er de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le décret attaqué, par suite de la répartition des normes automatiques imposées en matière de budget, d'amortissement des dettes et de réforme entre les entités fédérées et les pouvoirs locaux, implique intrinsèquement des conflits de compétence, d'autant qu'aucune autorité supérieure élue en tant que représentant de la Nation n'a le dernier mot.

A.6.3. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6127 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7*bis* de la Constitution, par l'accord de coopération auquel le décret attaqué donne assentiment. Les parties requérantes renvoient à l'exposé du troisième moyen dans l'affaire n° 5917 et du deuxième moyen dans l'affaire n° 5930.

A.6.4. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6127 est pris de la violation de l'article 162 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10, 11, 33 et 34 de la Constitution, en ce que l'article 3 de l'accord de coopération, auquel le décret attaqué donne assentiment, porterait gravement atteinte à l'autonomie financière des pouvoirs locaux. En raison du Traité sur la stabilité et de l'accord de coopération, les pouvoirs locaux se verraient imposer des normes plus strictes en matière de comptabilisation des dettes. Le Comité de concertation et le Conseil supérieur qui doivent exercer leur contrôle porteraient atteinte à la base de financement des communes et des villes.

A.7. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand contestent la recevabilité de certains moyens et le fondement de tous les moyens. Les autres parties intervenantes soutiennent la thèse des parties requérantes.

- B -

Quant à la compétence de la Cour

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de 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 (affaires n^{os} 5917 et 5920), de 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 précité (affaire n^o 5930) et du décret flamand du 21 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération précité (affaire n^o 6127).

B.1.2. La Cour est compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation des lois, décrets et ordonnances. Entrent dans cette compétence les actes portant assentiment à un traité ou un accord de coopération. La Cour n'est cependant pas compétente pour annuler un traité ou un accord de coopération.

En conséquence, le recours dans l'affaire n^o 5930, qui vise l'annulation de l'accord de coopération précité, n'est pas recevable.

B.1.3. La loi attaquée du 18 juillet 2013 se limite à déclarer que le Traité précité sortira son plein et entier effet.

Le décret attaqué du 21 mars 2014 se limite à porter assentiment à l'accord de coopération précité.

La Cour ne peut utilement contrôler la loi et le décret sans impliquer dans son examen le contenu des dispositions pertinentes du Traité et de l'accord de coopération approuvés. Le contrôle de la Cour impliquant l'examen du contenu des dispositions précitées du Traité, la Cour doit tenir compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral, mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'autres Etats.

Quant aux dispositions pertinentes du Traité sur la stabilité

B.2.1. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après : le Traité sur la stabilité) a été conclu le 2 mars 2012 entre les Etats membres de l'Union européenne de l'époque, à l'exception de la République tchèque et du Royaume-Uni.

Par ce Traité, les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale (article 1er, paragraphe 1).

Les parties requérantes visent uniquement le premier pilier du Traité (articles 3 à 8), qui met en œuvre le pacte budgétaire.

B.2.2. Bien que le Traité sur la stabilité ait été adopté en dehors du cadre juridique de l'Union européenne, il est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément au droit de l'Union européenne (article 2, paragraphe 1) et les parties contractantes s'appuient sur les institutions de l'Union européenne (articles 3 et 8). Par ailleurs, les parties contractantes ont prévu d'intégrer le Traité sur la stabilité dans le cadre juridique de l'Union européenne (article 16).

B.2.3. Par le Traité sur la stabilité, les Etats contractants s'engagent à veiller à l'équilibre budgétaire. Ainsi, la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante doit être en équilibre ou en excédent (article 3, paragraphe 1, a)). Il est satisfait à cette condition « 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 » (article 3, paragraphe 1, b)).

Le pacte de stabilité et de croissance précité vise à coordonner la politique économique des Etats membres de l'Union européenne, notamment au moyen d'objectifs budgétaires et de procédures d'évaluation et d'amende. Selon ce pacte, le seuil de l'objectif à moyen terme est un déficit d'un pour cent du produit intérieur brut.

B.2.4. Les parties contractantes doivent veiller à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme. Le calendrier de cette convergence est proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays. Les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de l'objectif précité ou de la trajectoire d'ajustement qu'en cas de circonstances exceptionnelles (article 3, paragraphe 1, b) et c)).

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 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 (article 3, paragraphe 3, b)).

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 à l'article 3, paragraphe 1, b), peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché (article 3, paragraphe 1, d)), ce qui correspond au seuil visé dans le pacte de stabilité et de croissance.

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 (article 3, paragraphe 1, e)). Les parties contractantes mettent en place le

mécanisme de correction sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne. Ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux. Une autorité nationale indépendante doit veiller au respect de la règle de l'équilibre budgétaire et du mécanisme de correction (article 3, paragraphe 2).

B.2.5. Les parties contractantes se sont engagées à transposer les règles concernées dans le droit national au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité sur la stabilité « 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, paragraphe 2). Le Traité sur la stabilité est entré en vigueur le 1er janvier 2013.

Selon le quinzième considérant liminaire du Traité, la Cour de justice doit être compétente, conformément à l'article 273 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour statuer sur le respect de l'obligation qui incombe aux parties contractantes de transposer la « règle d'équilibre budgétaire » dans leurs systèmes juridiques nationaux au moyen de dispositions contraignantes, permanentes et de préférence constitutionnelles (article 8).

B.2.6. En plus de veiller à l'équilibre budgétaire, le Traité sur la stabilité tend à limiter la dette publique. Les parties contractantes dont la dette publique générale dépasse la valeur de référence de 60 % sont tenues de réduire cette dette de la manière prescrite (article 4). Il s'agit en réalité d'une obligation déjà contenue dans la législation européenne (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-1939/1, p. 16*).

Cette obligation s'accompagne d'un programme de partenariat budgétaire et économique qui contient une description détaillée des réformes structurelles à établir et à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit excessif (article 5).

En vue de mieux coordonner la planification de leurs émissions de dette nationale, les parties contractantes doivent donner à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne les indications sur leurs plans d'émissions de dette publique (article 6).

B.2.7. Enfin, les parties contractantes dont la monnaie est l'Euro doivent appuyer les propositions ou les recommandations soumises par la Commission européenne concernant un Etat membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro et qui ne satisfait pas au critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs (article 7).

Quant aux dispositions pertinentes de l'accord de coopération

B.3.1. Ainsi qu'il ressort de son intitulé, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 tend à donner exécution aux « règles d'équilibre budgétaire » contenues dans l'article 3, paragraphe 1, du Traité sur la stabilité. L'accord de coopération est entré en vigueur le 1er janvier 2014.

L'accord de coopération prévoit notamment que les budgets des parties contractantes doivent s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 3 du Traité sur la stabilité (article 2, § 1er). Cette règle est en principe considérée comme respectée si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme ou respecte la trajectoire de convergence vers celui-ci telle que définie dans le Programme de stabilité, la limite inférieure étant un déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut (article 2, § 2).

B.3.2. L'objectif budgétaire global des pouvoirs publics fait l'objet d'une concertation préalable en Comité de concertation. Les parties contractantes s'engagent à faire un effort maximal pour aboutir à un consensus. La fixation en termes nominaux et structurels des objectifs budgétaires individuels des parties contractantes et des pouvoirs locaux doit être approuvée par une décision de Comité de concertation (article 2, § 4, alinéa 2).

Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences ou dans l'exercice de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires tels qu'ils sont établis par l'article 2 (article 3).

B.3.3. La Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances a une compétence consultative en ce qui concerne la répartition de l'objectif budgétaire général entre les diverses autorités (article 2, § 4, alinéa 1er). Elle est en outre chargée d'évaluer le respect des engagements pris par les parties contractantes, constate la nécessité de prendre des mesures de correction, émet des avis concernant le délai et l'ampleur de ces mesures et vérifie leur mise en œuvre (article 4).

Une sanction financière infligée par le Conseil de l'Union européenne en cas de non-respect des engagements budgétaires pris sera répartie, le cas échéant, entre les parties contractantes au prorata des manquements identifiés par la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances (article 5).

B.3.4. Ainsi qu'il est prescrit (article 6, § 3), l'accord de coopération a fait l'objet d'un assentiment par le Parlement de chaque partie contractante.

Eu égard à l'exigence de l'article 3, paragraphe 2, du Traité sur la stabilité, la portée des dispositions de cet accord de coopération ne peut être modifiée unilatéralement par une norme législative ultérieure sans qu'il soit porté atteinte à la loyauté fédérale.

Quant à la capacité d'agir

B.4.1. Le Conseil des ministres conteste la capacité d'agir de la deuxième partie requérante dans l'affaire n° 5920.

B.4.2. La « Centrale nationale des employés », deuxième partie requérante dans l'affaire n° 5920, est une association de fait « regroupant les employés et les cadres francophones et germanophones du secteur privé » (article 1er des statuts), qui a pour but « d'améliorer et de

défendre les intérêts sociaux et professionnels de ses membres et de l'ensemble des travailleurs » (article 3 des statuts).

B.4.3. Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités 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.

B.4.4. Les dispositions pertinentes du Traité sur la stabilité approuvées par la loi attaquée ne portent en aucune manière atteinte aux conditions légales en vertu desquelles les organisations syndicales sont associées au fonctionnement des services publics.

B.4.5. L'exception est fondée.

Quant à l'intérêt

B.5.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des parties requérantes respectives à l'annulation des dispositions attaquées. Tant l'intérêt des personnes physiques que celui des associations sans but lucratif seraient trop hypothétiques et indirects pour pouvoir être pris en compte.

B.5.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.5.3. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit

susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.6.1. Les parties requérantes justifient en premier lieu leur intérêt en leur qualité de citoyens ou de groupements d'intérêts. Elles craignent que les objectifs budgétaires stricts que le législateur fédéral et le législateur décrétoal s'engagent, par les dispositions attaquées, à poursuivre aient pour conséquence que les autorités compétentes ne seront plus en mesure de satisfaire à leurs obligations constitutionnelles en matière de droits sociaux fondamentaux, garantis par l'article 23 de la Constitution.

B.6.2. L'article 23 de la Constitution garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les législateurs compétents garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice.

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.

B.6.3. Il ressort du texte et des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant entendait non seulement garantir des droits, mais également instituer des obligations, partant de l'idée que « le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit » (*Doc. parl.*, Sénat, SE, 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17). C'est pourquoi les législateurs, lorsqu'ils garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, doivent prendre en compte, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 23, les « obligations correspondantes ».

B.6.4. Lorsqu'ils garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, les législateurs doivent en outre tenir compte des conséquences de leur politique pour les générations futures. Par l'assentiment aux règles budgétaires prévues par le Traité, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent, conformément à l'article 7*bis* de la Constitution, les objectifs d'un

développement durable dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

B.6.5. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des dispositions pertinentes, le Traité sur la stabilité prévoit le renforcement, à l'égard des Etats contractants, de la discipline budgétaire qui découle du droit de l'Union européenne (article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), d'une part, et le déplacement partiel, vers les Etats contractants, du contrôle du respect des règles budgétaires imposées, d'autre part.

En approuvant la loi attaquée, le législateur a donné son assentiment à l'obligation contenue dans le Traité sur la stabilité, de réaliser les objectifs détaillés en matière d'équilibre budgétaire et de réduction de la dette et de créer un mécanisme de correction automatique et un organe de contrôle indépendant. L'accord de coopération du 13 décembre 2013 vise à garantir le respect de l'obligation précitée par toutes les autorités concernées et à concrétiser le mécanisme de correction précité.

B.6.6. Par leur assentiment au Traité et à l'accord de coopération, le législateur fédéral, les législateurs décrets et le législateur ordonnancier sont tenus, dans le cadre de l'approbation annuelle de leur budget et du contrôle des autorités bénéficiant d'un budget propre, de veiller au respect des engagements contractés. Ces engagements établissent des limites chiffrées et ne portent pas sur les choix de fond que les autorités respectives peuvent opérer dans les domaines politiques qui leur ont été attribués.

B.6.7. Le programme de stabilité de la Belgique (2014-2017), que le Conseil des ministres a approuvé le 30 avril 2014 et qui, en application de l'accord de coopération du 13 décembre 2013, est basé sur les conclusions et la concertation du Comité de concertation du 30 avril 2014, mentionne au chapitre 4.2 « Stratégie politique » :

« Les pouvoirs publics ont choisi de faire évoluer progressivement les finances publiques vers l'équilibre tout en préservant la croissance économique. Les différents niveaux de pouvoir se sont engagés dans la réalisation de l'équilibre budgétaire. La réduction du taux d'endettement qui doit en résulter permet de diminuer les charges d'intérêt à venir, la marge

ainsi créée pouvant, notamment, être utilisée pour faire face aux dépenses croissantes relatives à la protection sociale ».

B.6.8. Les mesures d'austérité qui pourraient être prises par suite des engagements précités ne suffisent pas pour démontrer un lien suffisamment individualisé entre la situation personnelle des parties requérantes et les dispositions qu'elles contestent. La situation individuelle ou l'objet social des parties requérantes ne sauraient dès lors être affectés directement et défavorablement par les dispositions attaquées. Ce ne serait le cas que si un législateur ou une autre autorité compétente prenait une mesure qui, afin de réaliser les objectifs budgétaires poursuivis, porterait atteinte aux droits et garanties dont les parties requérantes bénéficient ou dont elles poursuivent la défense.

B.6.9. Cette conclusion s'impose également à l'égard des parties requérantes qui invoquent leur intérêt en tant que représentants ou membres d'une organisation syndicale, d'une organisation professionnelle, d'un groupement d'intérêts, d'un parti politique ou d'un mouvement politique. Sans qu'il faille examiner leur pouvoir de représentation, il est en effet établi qu'elles ne pourraient être affectées directement et défavorablement que par des mesures qui tendent à réaliser les objectifs budgétaires fixés.

B.7.1. La première partie requérante dans les affaires n^{os} 5917, 5930 et 6127 invoque son intérêt en qualité de membre du Parlement de la Communauté germanophone.

B.7.2. En cette seule qualité, un membre d'une assemblée législative ne justifie pas de l'intérêt requis pour agir devant la Cour. Aux termes de l'article 2, 3^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours en annulation ne peut être introduit que par « les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ».

B.7.3. Cette disposition n'exclut pas qu'un membre d'une assemblée législative invoque un intérêt fonctionnel lorsque les dispositions attaquées portent atteinte aux prérogatives qui sont propres à l'exercice individuel de son mandat. Rien ne fait toutefois apparaître que les dispositions attaquées affectent de telles prérogatives.

B.8.1. Enfin, plusieurs parties requérantes invoquent leur intérêt en tant que citoyen et électeur. La loi attaquée et le décret attaqué diminueraient l'emprise des organes représentatifs élus sur la politique budgétaire et, par conséquent, également l'influence des électeurs de ces organes représentatifs.

B.8.2. Les dispositions attaquées n'affectent pas directement le droit électoral des parties requérantes. Par ailleurs, l'intérêt qu'a un citoyen ou un électeur d'être administré par l'autorité compétente en vertu de la Constitution ne diffère pas de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la loi soit respectée en toute matière.

La Cour doit cependant encore examiner si les dispositions attaquées portent directement atteinte à un autre aspect de l'Etat de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens.

B.8.3. L'article 174 de la Constitution dispose que la Chambre des représentants approuve annuellement le budget. L'article 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose que le Parlement de chaque entité fédérée approuve annuellement le budget.

Dans le budget, les recettes et dépenses pour l'année à venir sont estimées et il est conféré, pour cette année-là, une habilitation à réaliser ces recettes et dépenses, conformément aux lois, décrets, ordonnances et arrêtés en vigueur.

Une loi, un décret ou une ordonnance contenant le budget général des dépenses pour une année budgétaire déterminée est une règle législative par laquelle une assemblée législative démocratiquement élue, seule compétente à cette fin, fixe, pour chaque article budgétaire, le montant maximum pouvant être dépensé par l'organe exécutif. Il appartient dès lors aux parlements respectifs d'exercer cette compétence budgétaire.

B.8.4. Lorsqu'il détermine sa politique en matière socio-économique, en particulier en matière de budget et de gestion de la dette, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il appartient à l'assemblée législative démocratiquement élue non seulement d'approuver annuellement le budget; elle est également compétente par excellence pour fixer les objectifs budgétaires à moyen terme. Elle peut contracter ces engagements en concertation,

notamment sous la forme d'un traité. Cette façon de procéder peut être particulièrement indiquée lorsque les Etats concernés ont une monnaie commune (article 3, paragraphe 4, du Traité sur l'Union européenne) et mènent une politique économique coordonnée, fondée sur le principe de finances publiques et de conditions monétaires saines (article 119 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et sur la volonté d'éviter les déficits publics excessifs (article 126, paragraphe 1, du Traité cité en dernier).

B.8.5. Lorsqu'il porte assentiment à un traité, le législateur ne peut porter atteinte aux garanties prévues par la Constitution. Le Constituant, qui interdit au législateur d'adopter des normes législatives contraires aux normes visées à l'article 142 de la Constitution, ne peut en effet être réputé autoriser ce législateur à adopter indirectement de telles normes, en donnant assentiment à un traité international.

B.8.6. Le Traité sur la stabilité prévoit certes des objectifs détaillés en ce qui concerne l'équilibre budgétaire et la réduction de la dette mais laisse entièrement aux parlements nationaux le soin de concrétiser et d'approuver le budget. Il ne porte dès lors pas atteinte aux garanties prévues par l'article 174 de la Constitution. En effet, la compétence exclusive des parlements ne s'assimile pas à une compétence illimitée. Les parlements doivent tenir compte non seulement du contexte économique, mais également des normes juridiques supérieures et des engagements contractés, tant sur le plan national que sur le plan international. L'approbation annuelle du budget n'empêche pas les parlements de contracter des engagements pluriannuels, pour autant que ces engagements soient pris en compte annuellement dans l'estimation et l'autorisation.

B.8.7. Le Traité sur la stabilité ne prévoit pas seulement un cadre budgétaire rigide; il confie également certaines compétences aux institutions de l'Union européenne, notamment à la Commission européenne et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Lorsque le législateur donne assentiment à un traité qui a une telle portée, il doit respecter l'article 34 de la Constitution. En vertu de cette disposition, l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. Il est vrai que ces institutions peuvent ensuite décider de manière autonome comment elles exercent les pouvoirs qui leur sont attribués, mais l'article 34 de la

Constitution ne peut être réputé conférer un blanc-seing généralisé, ni au législateur, lorsqu'il donne son assentiment au traité, ni aux institutions concernées, lorsqu'elles exercent les compétences qui leur ont été attribuées. L'article 34 de la Constitution n'autorise en aucun cas qu'il soit porté une atteinte discriminatoire à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit.

B.8.8. Le Traité sur la stabilité confie certes à la Commission européenne le soin de proposer des principes communs en ce qui concerne la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctrices qui doivent, le cas échéant, être prises afin de mettre sur la bonne voie un budget général national. Ces propositions n'obligent toutefois pas les Etats contractants, qui peuvent librement choisir les mesures correctrices. Le Traité prévoit expressément, à cet égard, que le mécanisme de correction « respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux » (article 3, paragraphe 2, *in fine*). Le Royaume de Belgique a déclaré à cet égard, en tant que partie contractante, que, « en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des représentants que le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des communautés et des régions agissent, dans le cadre de leurs compétences, comme composantes du Parlement national au sens du Traité ».

La compétence que le Traité sur la stabilité confère à la Cour de justice de l'Union européenne est encore plus limitée :

« Certains Etats membres proposèrent d'étendre le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne au-delà de la transposition de la règle d'équilibre budgétaire. D'autres, comme la Belgique, estimaient en revanche que la déclaration du 9 décembre 2011 constituait un mandat qu'il convenait de respecter et firent plus généralement valoir qu'il n'appartenait pas à une instance judiciaire de se prononcer sur la politique budgétaire des Etats. Le Traité limite finalement la compétence de la Cour à vérifier la transposition de la règle d'équilibre budgétaire dans l'ordre juridique interne des parties contractantes » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1939/1, p. 10).

La compétence d'avis, d'évaluation et de contrôle conférée par l'accord de coopération à la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances ne porte pas non plus atteinte au libre choix des mesures de correction par les autorités concernées.

B.8.9. Rien ne fait apparaître que les dispositions attaquées affectent directement un aspect de l'Etat de droit démocratique qui est à ce point essentiel que sa défense justifierait un intérêt à agir dans le chef de tous les citoyens.

B.9. Il résulte de ce qui précède qu'aucune partie requérante ne justifie de l'intérêt requis à demander l'annulation des normes législatives attaquées.

B.10. A défaut de requête recevable, les mémoires en intervention sont sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 avril 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot