

Numéro du rôle : 7583
Arrêt n° 127/2021 du 30 septembre 2021

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation et la demande de suspension de la loi du 16 mars 2021 « portant assentiment à la Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la Décision 2014/335/UE. - Euratom », introduits par Raf Verbeke et autres.

La Cour constitutionnelle, chambre restreinte,

composée du président L. Lavrysen et des juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman,
assistée du greffier P.-Y. Dutilleux,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 mai 2021 et parvenue au greffe le 25 mai 2021, un recours en annulation et une demande de suspension de la loi du 16 mars 2021 « portant assentiment à la Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la Décision 2014/335/UE. - Euratom » (publiée au *Moniteur belge* du 23 mars 2021) ont été introduits par Raf Verbeke, Theo Mewis, Elias Vlerick, Alexia Van Craeynest, Albert Bernath, Bettina Putzeys, Elisabeth Vander Stichelen, Filip De Bodt, José Garcia Moreno, Marcos Medina Lockhart, Martine Sonck, Mathieu Verhaegen, Mats Felipe Lucia Bayer, Maxime Neys, Patrick Baekelandt, Sarah De Rocker, Simon Clement, Stijn Timmermans, Tanguy Corbillon, Wim Christiaens, Véronique Lorge, l'ASBL « De Creeser » et l'ASBL « CODEWES-CADTM », assistés et représentés par Me E. Merckx, avocat au barreau de Louvain.

Le 31 mai 2021, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman ont informé le président qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation et la demande de suspension sont manifestement irrecevables.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire justificatif.

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

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation et la suspension de la loi du 16 mars 2021 « portant assentiment à la Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la Décision 2014/335/UE. – Euratom ».

A.2. À l'appui de leur intérêt, les parties requérantes renvoient à leur qualité de citoyen ou de groupement d'intérêts. Elles allèguent par ailleurs que la loi attaquée affecte directement un aspect de l'État de droit démocratique à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens. Plusieurs parties requérantes invoquent également leur qualité de représentant, de porte-parole, de travailleur ou de membre d'un groupement d'intérêts ou d'un mouvement politique. La huitième partie requérante fonde son intérêt sur sa qualité de membre du conseil communal de la commune de Herzele. Enfin, les parties requérantes invoquent un intérêt en leur qualité d'électeur.

A.3. Dans leurs conclusions, établies en application de l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation et la demande de suspension sont manifestement irrecevables, à défaut de l'intérêt requis.

A.4. Dans leur mémoire justificatif, les parties requérantes font valoir qu'il ne suffit pas de constater qu'elles ne justifient pas de l'intérêt requis, mais qu'il faut que le recours en annulation soit manifestement irrecevable, ce qui n'est pas le cas, selon elles. L'ampleur de la motivation des conclusions des juges-rapporteurs démontrerait que le recours n'est pas manifestement irrecevable. Pour le surplus, elles reproduisent l'exposé de leur intérêt, tel qu'elles l'ont présenté dans la requête, ainsi que les moyens qu'elles y développent.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation et la suspension de la loi du 16 mars 2021 « portant assentiment à la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la Décision 2014/335/UE. – Euratom ». Cette loi a pour objet de porter assentiment à la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 « relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la Décision 2014/335/UE. – Euratom » (ci-après : la décision (UE, Euratom) 2020/2053). Cette décision établit les règles d'attribution des ressources propres à l'Union européenne en vue d'assurer le financement du budget annuel de l'Union (article 1er). Son article 2 précise les catégories de ressources propres et les méthodes spécifiques de leur calcul. Parmi les ressources propres de l'Union européenne énoncées au paragraphe 1 est prévue, au point c), une nouvelle ressource propre dont les recettes proviennent « de l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre ». L'article 2, paragraphe 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 apporte diverses précisions en vue de l'application de ce régime. En ce qui concerne la mise à la disposition de la Commission par les États membres des ressources propres visées à l'article 2, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053, il est renvoyé à l'article 9, paragraphe 3, de cette décision. L'article 3 règle les plafonds des ressources propres. L'article 4 concerne l'utilisation des fonds empruntés sur les marchés des capitaux. L'article 5 porte sur les « moyens supplémentaires extraordinaires et temporaires pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 ». Son paragraphe 1 habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union européenne à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'euros aux prix de 2018, « à la seule fin de faire face aux conséquences de la COVID-19 au moyen du Règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance et de la législation sectorielle qui y est visée ». L'article 6 prévoit un « relèvement extraordinaire et

temporaire des plafonds des ressources propres en vue de l'attribution des ressources nécessaires pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 ». La décision contient une disposition relative au principe d'universalité (article 7) et règle le report de l'excédent (article 8), ainsi que les modalités de perception des ressources propres et de leur mise à la disposition de la Commission (article 9). La décision traite enfin des mesures d'exécution à prendre par le Conseil (article 10), prévoit des dispositions abrogatoires et transitoires (article 11), détermine les modalités de son entrée en vigueur (article 12) et énonce que les États membres sont les destinataires de celle-ci (article 13) (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1792/001, pp. 15-16).

B.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.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire 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 but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

Dans leur mémoire justificatif, les parties requérantes renvoient expressément aux buts statutaires respectifs de l'ASBL « De Creeser » et de l'ASBL « CODEWES/CADTM » :

« Défendre la souveraineté constitutionnelle et les droits fondamentaux des citoyens, des ONG, des partenaires sociaux, des entreprises (sociales), des autorités et de mère nature.

[...]

- Instaurer et soutenir les contrôles des droits fondamentaux de la législation exercés par la Cour constitutionnelle, par la Cour européenne de justice (Luxembourg) et par la Cour européenne des droits de l'homme (Strasbourg), ainsi que par d'autres tribunaux »;

et

« Favoriser l'émergence d'un monde plus juste, dans le respect de la souveraineté des peuples, de la justice sociale et de l'égalité entre les hommes et les femmes ».

Dès lors que ces objectifs ne sauraient être distingués de l'intérêt général, ce que les parties requérantes ne soutiennent du reste pas dans leur mémoire justificatif, il n'est pas satisfait à l'une des exigences précitées. Ces ASBL ne justifient donc pas de l'intérêt requis.

B.3. Les autres parties requérantes justifient d'abord leur intérêt en leur qualité de citoyen ou de groupement d'intérêt. Elles craignent que les conséquences financières de la loi attaquée empêchent les autorités compétentes de satisfaire à leurs obligations constitutionnelles en matière de droits sociaux fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par l'article 23 de la Constitution. Elles allèguent en outre que la loi attaquée affecte directement un aspect de l'État de droit démocratique à ce point essentiel que sa protection intéresse tous les citoyens.

B.4. L'article 23 de la Constitution garantit à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À 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.

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 ».

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.

B.5. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des dispositions pertinentes, la décision (UE, Euratom) 2020/2053 prévoit les règles d'attribution des ressources propres à l'Union européenne en vue d'assurer le financement du budget annuel de l'Union. À cet égard, elle prévoit notamment l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre. En outre, pour faire face aux conséquences économiques de la crise de la COVID-19, la Commission européenne est habilitée, à titre exceptionnel, à emprunter temporairement sur les marchés des capitaux au nom de l'Union jusqu'à 750 milliards d'euros. Jusqu'à 360 milliards d'euros seraient utilisés exclusivement pour accorder des prêts et jusqu'à 390 milliards des fonds empruntés seraient utilisés pour des dépenses, le tout à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 (considérant 14 et article 5).

En approuvant la loi attaquée, le législateur a donné son assentiment aux mécanismes précités, ainsi qu'au régime prévu en ce qui concerne le remboursement des emprunts contractés sur la base de la décision (UE, Euratom) 2020/2053.

Par son assentiment à la décision (UE, Euratom) 2020/2053, le législateur fédéral est tenu, dans le cadre de l'approbation annuelle de son budget, de veiller au respect des engagements contractés. Ces engagements ne concernent toutefois pas immédiatement les choix de fond que les autorités respectives peuvent opérer dans les domaines politiques qui leur ont été attribués.

B.6. Les conséquences financières qui pourraient découler 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 le but statutaire des parties requérantes ne sauraient dès lors être affectés directement et défavorablement par les dispositions attaquées. Tel ne serait le cas que si un législateur ou une autre autorité compétente prenait une mesure portant atteinte aux droits et garanties dont les parties requérantes bénéficient ou dont elles poursuivent la défense.

B.7. Cette conclusion s'impose également à l'égard des parties requérantes qui invoquent leur intérêt en leur qualité de représentant, porte-parole, travailleur ou membre d'un groupement d'intérêts 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 concrètes que le législateur prendrait dans le cadre de la réalisation des engagements contractés.

B.8. La huitième partie requérante invoque son intérêt en sa qualité de membre du conseil communal de la commune de Herzele.

En cette seule qualité, un membre du conseil communal ne justifie pas de l'intérêt requis pour agir devant la Cour. Ceci n'exclut pas qu'un membre du conseil communal 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.9. Enfin, les parties requérantes invoquent leur intérêt en leur qualité d'électeur. La loi attaquée diminuerait l'emprise des organes représentatifs élus sur la politique budgétaire et, par conséquent, également l'influence des électeurs de ces organes représentatifs.

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'État 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.10. L'article 174 de la Constitution dispose que la Chambre des représentants 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 et arrêtés en vigueur.

Une loi 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 à la Chambre des représentants d'exercer cette compétence budgétaire.

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, mais aussi – elle est compétente par excellence pour le faire – de fixer les objectifs budgétaires à moyen terme. Elle peut contracter ces engagements en concertation, notamment en donnant assentiment à une décision contenant les dispositions qui sont applicables au système des ressources propres à l'Union européenne. 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).

Lorsqu'il porte assentiment à une décision adoptée sur la base d'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 une décision adoptée sur la base d'un traité international.

B.11. La décision (UE, Euratom) 2020/2053 prévoit certes de nouvelles obligations financières pour les États membres vis-à-vis de l'Union européenne, mais laisse entièrement aux parlements nationaux le soin de concrétiser et d'approuver le budget. Elle 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.12. Les parties requérantes soutiennent également que la décision (UE, Euratom) 2020/2053 confie à la Commission européenne la compétence de prendre les dispositions nécessaires aux fins de la gestion des opérations d'emprunt (article 5, paragraphe 3).

Lorsque le législateur donne assentiment à une décision adoptée sur la base d'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 à une décision adoptée sur la base du 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.13. La décision (UE, Euratom) 2020/2053 confie certes à la Commission européenne la compétence de prendre les dispositions nécessaires aux fins de la gestion des opérations d'emprunt. Ceci ne porte toutefois pas atteinte au libre choix du législateur quant à la manière dont il ferait usage des possibilités créées par ces emprunts, ni à sa liberté de choix en ce qui concerne la manière dont il intégrera dans le budget les obligations financières éventuelles qui en découleraient.

B.14. Aucun argument invoqué par les parties requérantes ne fait apparaître que les dispositions attaquées portent directement atteinte à un aspect de l'État 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.15. Il résulte manifestement de ce qui précède qu'aucune partie requérante ne justifie de l'intérêt requis à demander l'annulation de la norme législative attaquée. Elles ne justifient donc pas non plus de l'intérêt requis à demander la suspension de cette norme.

Enfin, contrairement à ce que les 23 parties requérantes soutiennent dans leur mémoire justificatif faisant suite aux conclusions des juges-rapporteurs, il ne saurait être déduit de l'ampleur de l'examen de l'intérêt de toutes ces parties requérantes qu'il ne peut pas être fait application de l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.16. Le recours en annulation et la demande de suspension sont manifestement irrecevables, faute de l'intérêt requis.

Par ces motifs,

la Cour, chambre restreinte,

statuant à l'unanimité des voix,

rejette le recours en annulation et la demande de suspension.

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 30 septembre 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen