# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 28 avril 2016 (Belgique). RG 62/2016

* Date : 28-04-2016
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20160428-1
* Numéro de rôle : 62/2016

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'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en oeuvre 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.
(...)
II. En droit
(...)
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 nos 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 oeuvre de l'article 3, § 1er, du Traité précité (affaire n° 5930) et du décret flamand du 21 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération précité (affaire n° 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° 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 oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre 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 oeuvre (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 décrétal 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 7bis 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 décrétaux et le législateur ordonnanciel 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 nos 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°, 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,
F. Meersschaut
Le président,
E. De Groot