

CLASS ACTION UNIQUE EN BELGIQUE

Autour du recours en annulation de la loi d'assentiment portant sur le TSCG (pacte budgétaire/ traité d'austérité du 18 juillet 2013 près de la Cour Constitutionnelle

Presentation

Karin Verelst

kverelst@vub.ac.be

Vrije Universiteit Brussel

CLASS ACTION, QU'EST CE QUE C'EST?[1]

Ce principe n'existe pas encore en droit belge. Cependant, les citoyens ont la possibilité de soutenir une plainte introduite auprès de la Cour constitutionnelle dans les trente jours après qu'elle ait été publiée au Moniteur au travers de memorandum. Ils peuvent ainsi montrer à la Cour que cette plainte bénéficie du soutien du public. Dans ce sens, on peut utiliser le terme de «class action».

Les citoyens, les décideurs locaux et les parlementaires élus des deux côtés de la frontière linguistique se sont unis afin de déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle contre le transfert de pouvoir de l'Etat belge à des organismes supranationaux comme la Commission européenne. Ils s'opposent aux règles budgétaires plus strictes qui ont été fixées dans le récent traité d'austérité de l'UE.

Il s'agit d'une initiative unique et politiquement importante. Pour la première fois de notre histoire est défendu de manière explicite devant la plus haute Cour belge la Constitution belge, notamment ses articles 33 et 34, et l'article 23, contre les dispositions du traité européen.

De quoi s'agit-il ?

Par assentiment à ce traité, l'Etat belge perd de facto et de jure le contrôle sur son propre budget.

En acceptant celui-ci, l'Etat est tenu de suivre une politique budgétaire précise qui lui est imposée depuis un niveau supranational (le Conseil des ministres et la Commission européenne), qui le contraindra indéfiniment : [\[2\]](#):

- réduire sa dette jusqu'à ce qu'elle soit inférieure à 60% du PNB alors que son niveau actuel est de plus de 100%
- poursuivre l'objectif de croissance
- atteindre un budget quasi à l'équilibre (seul un déficit de 0,5% du PIB sur une base annuelle et encore autorisé)

Contrôler son budget est quelque chose de raisonnable, mais imaginez vous ce que cela signifierait si vous en tant qu'un individu n'étiez pas autorisé à emprunter à un taux d'intérêt raisonnable à long terme pour construire votre maison. Ou si en tant qu'entreprise vous deviez comptabiliser tous vos investissements en tant que charges. Ou si vous tombiez gravement malade, si tous les frais de soins étaient directement retenus de votre salaire.

Pour un Etat cela concerne les choses suivantes par exemple:

- les investissements à long terme (investissements en infrastructure,...)
- les mesures de relance économique
- la politique fiscale (imposition du travail ou du capital)
- les mécanismes de solidarité (sécurité sociale,...)
- les mesures exceptionnelles (plans de sauvetage en cas de crise bancaire!)

La réduction de la dette et l'équilibre budgétaires sont des choix politiques fondamentaux et non des lois de la nature. Pour le législateur belge, le pouvoir de contrôle et de décision sur le budget fédéral était jusqu'à présent considéré comme un élément essentiel de la souveraineté politique. En fait, dans cette nouvelle configuration, on peut affirmer que : « Les élections n'ont plus d'importance, mais bien ce qu'on exige de nous »

1830:

La chambre, une fois composée, confirme, modifie ou renvoie le ministère, selon le degré de confiance ou de défiance qu'il lui inspire. La chambre électorale, ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix; elle élit donc en réalité, quoique indirectement, le ministère tout entier.

Or, le ministère, ainsi élu ou confirmé, ne peut vivre qu'à la condition d'administrer selon le vœu de la majorité de la chambre; c'est-à-dire selon le vœu du pays qu'elle est censée de représenter.[\[3\]](#)

1970:

Le budget est le calcul complet et détaillé des recettes et des dépenses de l'État. L'article 115 [art. 174 actuel] donne le pouvoir aux chambres chaque année de voter les comptes finaux et le budget (...) Ainsi, les Chambres reçoivent un pouvoir très important qui leur permettent d'influer sur la politique du gouvernement et de le contraindre à se conformer à des lignes directrices précises.[\[4\]](#)

Des études récentes entre autres du Bureau International du Travail et même du FMI ont démontré les effets néfastes des politiques austéritaires.

Les effets dévastateurs de ces politiques d'austérité doivent selon le traité être redistribués en interne par le gouvernement belge. Malgré l'accord de coopération entre les autorités fédérales et régionales, il n'existe pas de cadre légal qui permette aux droits de subsidiarité dont bénéficient les parlements régionaux qui les rendent contraignants. De plus, cette politique est encore renforcée par le traité visé par la loi d'assentiment, ce qui fait craindre que l'Etat belge et ce à tous les niveaux ne va plus pouvoir assumer ses obligations constitutionnelles en matière de respect des droits sociaux et environnementaux, tels que prévus à l'art. 23 de la Constitution.

Tout cela risque de compromettre le fragile équilibre socio-économique ainsi que l'équilibre communautaire de notre pays.

Le non-respect des règles fixées par le Traité entraînera automatiquement la mise en place d'un mécanisme de correction rigoureux dont les modalités seront déterminées par la Commission européenne de manière souveraine, sous peine d'une condamnation par la Cour européenne de justice européenne et d'une amende qui peut s'élever jusqu'à de 0,1% du produit intérieur brut.

L'article 33 de la Constitution est littéralement le fondement de tout pouvoir souverain légitime dans le contexte du droit interne belge. C'est l'un des principes les plus fondamentaux de notre état de droit démocratique.

Art. 33:

Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

La nation n'est pas de la simple addition des citoyens vivant aujourd'hui dans ce pays, mais la personnification d'une collectivité abstraite, indivisible et permanente qui comprend aussi bien les générations actuelles, passées et futures ainsi que leur patrimoine. Les citoyens qui représentent la nation et exercent l'autorité publique restent donc soumis à la Constitution à laquelle la Nation a donné corps en tant qu'entité politique.[\[5\]](#) Ceci s'applique aussi au Roi:

Art. 105:

Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

Avec ceci, à la fois la séparation des pouvoirs et le principe de «pouvoirs délégués» prennent une stature constitutionnelle. Il s'ensuit l'inaliénabilité et l'incessibilité de la souveraineté réelle.[\[6\]](#):

Nous avons rencontrés déjà des principes essentiels, dont l'application en droit administratif comporte des corollaires importants. L'inaliénabilité ou l'incessibilité de la souveraineté, comprise comme part d'autorité conférée à ceux qui l'exercent a pour conséquence — de par l'art. 25 de la Constitution [art. 33 actuel] — d'interdire en principe les délégations de pouvoirs ou d'attributions.[\[7\]](#)

On peut louer ou vendre de sa propre substance, mais on ne pas prêter ni a fortiori vendre certaines parties de son propre corps, même de son libre arbitre. Et certainement pas celles de ses enfants.

Art. 34:

L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.

Extrait de la Chambre(1968) [\[8\]](#):

La déclaration de révision ne s'applique pas à l'article 25. Ce texte clair comme du cristal reste le fondement de notre droit constitutionnel. (...) S'il devait être nécessaire d'apporter des précisions, il est préférable de les faire figurer dans un article supplémentaire.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a dans le passé à plusieurs reprises déclaré que de tous temps il devait émaner du principe de la primauté de la Constitution :

Le Conseil d'Etat, section législative, [prend la position suivante]: lorsque dans un traité on s'écarte de la Constitution et que la déviation va au-delà de la cession de pouvoir permise en application de l'article 34 de la Constitution et donc susceptible de porter préjudice aux autres dispositions constitutionnelles que celles relevant de l'exercice des pouvoirs qui découlent de l'article 34 de la Constitution sont confiées à un organisme de droit international public, une évaluation préalable des dispositions constitutionnelles concernées est exigée avant qu'il soit possible d'accepter le traité en question.[\[9\]](#)

Accepter que le droit communautaire prévale sur la Constitution équivaut, après tout, à une invitation faite aux juges nationaux d'abandonner cette dernière sans sourciller. Cela comporte également le risque que l'exécutif, avec un peu d'aide des députés puisse changer la Constitution par la simple adoption d'un traité.[\[10\]](#)

De ceci découle la conclusion que la Cour constitutionnelle en matière de contrôle de la loi [...] validant l'adoption d'une norme internationale ne se considère pas seulement comme compétente pour examiner que cette adoption se déroule en conformité avec les règles de compétences prévues en droit interne, mais aussi que la Cour a également un contrôle sur le contenu des normes internationales concernées au regard de la Constitution.[\[11\]](#)

Il est donc très étrange que le Conseil d'État dans son avis sur le TSCG indique:

S'agissant plus particulièrement des obligations qui sont imposées en Belgique sur base des dispositions qui sont prises en concertation avec les autres Etats parties au

présent traité et en vertu de ce traité, elles devraient être comprises comme émanant de l'article 34 de la Constitution.

C'est est totalement faux. Nous l'avons déjà dit, l'article 34 n'est pas un chèque en blanc. Les dispositions des traités eux-mêmes et leurs conséquences pour le droit belge doivent être évaluées à l'aune de la Constitution.

Le transfert de souveraineté visée à l'art. 34 de la Constitution n'est pas général: il ne peut (...) s'agir que de «certains pouvoirs», ce qui est logique car sinon l'État pourrait de lui-même se dépouiller de son essence. Les pouvoirs délégués doivent en outre être circonscrits de manière adéquate.[\[12\]](#)

Les retombées de cette préoccupation du Constituant sont l'article 170 (principe de légalité de l'impôt) et l'article 174 (contrôle budgétaire):

Art. 170, premier paragraphe:

Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

Art. 174:

- Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutefois, la Chambre des représentants et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement.

Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

Le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif est dans l'intention du Constituant explicitement lié à la prérogative du contrôle budgétaire et du vote du budget. Cette capacité de choix et de contrôle est ainsi abandonnée complètement avec le traité d'austérité.

En outre, le gouvernement belge est tenu de présenter son budget pour approbation à la Commission européenne avant même qu'il ne soit discuté à la Chambre des représentants. En d'autres termes, par le traité, la politique budgétaire belge est découplée de la volonté politique du pouvoir souverain des parlements fédéral et régionaux de l'Etat Belge.

Le non-respect des règles du traité déclenche automatiquement un mécanisme de correction rigoureux duquel les modalités sont déterminées par la Commission européenne sous peine d'une condamnation par la Cour de Justice européenne et une amende qui peut s'élever à 0,1 % du produit intérieur brut.

Se défaire de ces prérogatives revient à abolir les bases de la légitimité du parlement lui-même. La nation souveraine ne peut pas simplement être abolie par un groupe de personnes qui à un moment déterminé et pas même par ceux qui les ont élus. Ainsi, la Constitution stipule clairement:

Art. 42:

Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus.

Les droits sociaux, économiques et environnementaux

Des exemples que nous connaissons déjà dans d'autres pays européens et des dernières «recommandations» adoptées par la Commission européenne, nous savons que la politique d'austérité européenne a un impact immédiat et significatif sur entre autres sur la politique fiscale ainsi que sur la politique sociale. À cet égard aussi, le traité d'austérité est en opposition en collision flagrante avec la Constitution.

Ceci fut confirmé par le récent rapport du Bureau International du Travail [13]:

Fiscal consolidation measures have contributed to increases in poverty and social exclusion in several high-income countries, adding to the effects of persistent unemployment, lower wages and higher taxes. The resulting depressed household income levels are jeopardizing domestic consumption and demand, and slowing down recovery.[14]

L'Etat belge se voit enjoindre de bien vouloir redistribuer les charges qui découleront de cela sur les autorités locales et régionales. Ceci va se faire par le truchement du Conseil Supérieur des Finances, qui est bien un tribunal compétent, mais en aucun cas un organe démocratiquement élu. Pour nos communes, cela provoquera un réveil douloureux: l'UE obtient un accès direct sur le contrôle de leurs finances.

Vu que les charges d'intérêt sur les emprunts consacrés au financement d'investissements seront dorénavant comptabilisées en charge, des communes qui n'auront pas investi devront payer pour des communes qui ont-elles investis. S'installera ainsi une forme de concurrence entre communes à qui économisera le plus tirant de ce fait les conditions socio économiques par le bas. Ceci au moment où la majorité des communes connaissent déjà des difficultés financières et que le besoin d'un refinancement et d'une restructuration de la dette ne s'est jamais fait aussi fort ressentir.

Les droits socio-économiques sont garantis par la Constitution par l'article 23. La sécurité sociale nationale voit ses droits être particulièrement protégés au niveau local, celui des villes et des communes.

Art. 23, premier et deuxième paragraphe:

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

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

Art. 23, troisième paragraphe:

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

L'article 23 de la Constitution garantit une vie digne pour tous. Le législateur a pour exprimer cette exigence constitutionnelle, écrit la loi organique sur les CPAS du 8 juillet 1976 (Loi CPAS) [15]. Dans l'article 1 de cette loi, on peut lire : «...**pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine**»

Le traité d'austérité vise à ce que le gouvernement belge ne puisse dépasser un déficit budgétaire structurel de plus de 0,5% peut avoir. De par ce fait, l'Etat belge ne sera plus en mesure de garantir ce qui est prévu dans l'art. 23 de la Constitution. Une garantie constitutionnelle ne peut en aucun cas être seulement possible, elle doit être réelle.

Dans le discours d'ouverture de la Cour de Cassation en 2007, le procureur général LECLERCQ a déclaré que le principe de statu quo ou de «non-retrogression» doit s'entendre comme suit: « Concrètement, cette interdiction de régresser se révèle susceptible de tenir par exemple en échec les mesures normatives, postérieures à l'article 23, alinéa 3, 2°, abaissant ou pouvant abaisser de façon importante le montant déjà agencé des prestations de sécurité sociale ou encore subordonnant ou pouvant subordonner leur octroi à des conditions fondamentales supplémentaires à celles déjà agencées »[16]

Le principe du statu quo ou de standstill a déjà été violé de manière réaliste si l'on peut démontrer que la protection offerte par le système de sécurité sociale peut être réduite. La protection doit donc être considérée comme une protection en niveau absolu qui s'applique sans condition. Il n'y a donc pas de marge de manœuvre discrétionnaire et la possibilité que le gouvernement d'une quelconque manière puisse porter atteinte à la protection constitutionnelle de soi-même implique une violation de ce principe.

En outre, l'article 7 bis peut également être cité. Cet article exprime explicitement les tâches du gouvernement, il définit le cadre dans lequel doit s'effectuer la mise en œuvre prévue par l'article 23.

Art. 7 bis:

Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

Appendix I [\[17\]](#)

Wat artikel 3, lid 1, a) tot d), betreft kunnen die regels weergegeven worden als volgt:

a) De begrotingssituatie van hun « algemene overheid » moet « in evenwicht zijn of een overschot vertonen ».

b) Daartoe moet het jaarlijkse structurele saldo van de « algemene overheid » « voldoe[n] aan de landspecifieke middellangetermijndoelstelling, als bepaald in het herziene stabiliteits- en groeipact, met als benedengrens een structureel tekort van 0,5 % van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen », en verbinden de staten zich ertoe te zorgen voor een « snelle convergentie naar hun respectieve middellangetermijndoelstelling », volgens een tijdschema « [voorgesteld door de Europese Commissie] met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's ». De vooruitgang in die zin « word[t] geëvalueerd op basis van een algehele beoordeling met het structurele saldo als ijkpunt, die een analyse omvat van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groeipact ».

De benedengrens van 0,5 % waarvan hierboven sprake « kan [...] maximaal oplopen tot een structureel tekort van 1,0 % van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen » « wanneer de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bruto binnenlands product tegen marktprijzen aanzienlijk kleiner is dan 60 % en wanneer de risico's wat betreft de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën laag zijn ».

Krachtens artikel 3, lid 1, e), van het verdrag moet « indien significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden vastgesteld » « automatisch een correctiemechanisme in werking [treden] », dat « onder meer [inhoudt] dat de betrokken verdragsluitende

partij maatregelen dient uit te voeren om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren ».

Dat mechanisme, waarin ook moet worden voorzien in het interne recht van iedere verdragsluitende partij op de wijze zoals hierna vermeld in punt 8.2.3, moet daarin worden opgenomen met volstrekte inachtneming van de « prerogatieven van de nationale parlementen » « op basis van door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen inzake met name de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen, ook in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, en de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels ».

[1] *Administrative actions can be challenged through class actions claiming injunctive or declaratory relief. For instance, a private organization of persons concerned about the environment can file a class action against the administrative agency.* <http://administrativelaw.uslegal.com/judicial-review-of-administrative-decisions/standing-in-class-actions/#sthash.VX1NtwLB.dpuf>

[2] Meer details in Appendix I

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

[4] H. Vliebergh, *De Belgische Grondwet*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, 1973, p. 211

[5] Voor een diepgravendere discussie van deze noties, zie M. Van Damme, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Die Keure, 2008, p. 155.

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

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

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

[9] M. Van Damme, *o.c.*, p. 27.

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

[11] Bijvoorbeeld Aribtragehof nr. 19/2006 van 1 februari 2006. Zie M. Van Damme, *o.c.*, p. 27.

[12] M. Van Damme, *o.c.*, p. 28.

[13] ILO-report, 1.3 "Fiscal consolidation: Setbacks 2010-2015", p. 4, *World Social Protection Report 104-2015*, Preprint edition (3 june 2014). "Fiscal consolidation" is een synoniem voor austeriteitspolitiek (cfr. voetnoot 5, p. 4). Zie ook, b.v., p. 113. <http://euobserver.com/social/124453>

[14] ILO-report, 1.3 "Fiscal consolidation: Setbacks 2010-2015", p. 4, *World Social Protection Report 104-2015*, Preprint edition (3 june 2014). "Fiscal consolidation" is een synoniem voor austeriteitspolitiek (cfr. voetnoot 5, p. 4). Men vindt het rapport onder volgende link: <http://euobserver.com/social/124453>

[15] voorstel, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/1°, p. 13.

[16] http://justitie.belgium.be/nl/binaries/redes2007_tcm265-210544.pdf

[17] Samenvatting overgenomen uit het Advies Raad van State, NR 51.725/VR van 18 september 2012. Voor de tekst van de instemmingswet en het erdoor bedoelde Verdrag zie men het Belgisch Staatsblad van 07.04.2014, pp. 29677-29687.