

# La Cour constitutionnelle belge face aux enjeux budgétaires\*

Christian BEHRENDT

Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Liège et à la KU Leuven  
Professeur à l'École Royale Militaire

et

Xavier MINY

Boursier FRESH (FNRS) et Maître de conférences à l'Université de Liège

## ◇ TABLE DES MATIÈRES ◇

I. L'enjeu budgétaire comme but de la norme contrôlée	19
II. L'impact budgétaire et l'interprétation de la norme de référence	24
III. L'impact budgétaire comme moyen d'alléguer l'inconstitutionnalité d'une norme législative	26
IV. L'invocation de l'impact budgétaire et la modulation des effets des arrêts	28
Conclusion	29



«Les Chambres tiennent les cordons de la bourse. C'est la mission historique des assemblées», constatait Pierre Wigny en 1963<sup>(1)</sup>. Au législateur revient donc, classiquement, le soin d'autoriser et de réglementer les dépenses publiques. Pourtant, la Belgique a connu, au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, deux bouleversements majeurs, aux influences certaines sur la marge de manœuvre des assemblées législatives.

Premièrement, la Belgique s'est engagée, à l'instar d'autres pays européens, sur la voie de la «maîtrise» des finances de l'État, devenue un trait fondamental de la gestion publique depuis une trentaine d'années. Avec le

\* Une première version de la présente étude, intitulée «Les motifs budgétaires dans le contentieux constitutionnel», a été présentée au cours du 3<sup>e</sup> Congrès de l'Association mondiale de Justice constitutionnelle qui s'est tenu à Bologne du 10 au 13 octobre 2017

<sup>(1)</sup> P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 231.

processus d'unification monétaire développé à Maastricht, la volonté d'encastrer les dépenses des États a donné naissance aux mécanismes de surveillance européens. Dans un second temps<sup>(2)</sup>, la crainte des endettements excessifs s'est accrue avec la crise économique de 2008 et celle des finances publiques, crainte qui a justifié le renforcement des exigences européennes définies dans le Pacte de stabilité et de croissance (consolidées par le *Six Pack* et le *Two Pack*) et dans le récent Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance<sup>(3)</sup>. En synthèse, «assainir les finances publiques» apparaît comme une priorité des États et de leurs collectivités

Deuxièmement, le modèle kelsénien, concentré, de contrôle de constitutionnalité des lois s'est imposé, en Belgique, avec l'adoption, en 1980, d'un article 142 de la Constitution, en vertu duquel «[i]l y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle»<sup>(4)</sup>. Fruit des réformes institutionnelles que la Belgique a initiées depuis les années 1970, la Cour constitutionnelle – à l'origine Cour d'arbitrage – s'est rapidement affranchie de son rôle initial d'arbitre de la répartition des compétences au sein de la structure progressivement fédérale de l'État. La Cour a disposé d'un nombre sans cesse croissant de prérogatives et, dorénavant, le contrôle du respect des droits fondamentaux par les différents législateurs du pays occupe la part essentielle de ses activités. En substance, la Cour constitutionnelle dispose du pouvoir de se prononcer sur la violation, par les normes législatives adoptées par le parlement fédéral (les lois fédérales) et par les parlements des entités fédérées du pays, c'est-à-dire, les Communautés et les Régions (les décrets et les ordonnances), des droits et libertés fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution (art. 8 à 32) ainsi que par les articles 143, § 1<sup>er</sup> (principe de la loyauté fédérale), 170 (principe de légalité en matière fiscale), 172 (principe d'égalité en matière fiscale) et 191 (consécration de la protection des étrangers) de la Constitution. En outre, elle est chargée de vérifier que les normes ayant force de loi respectent la répartition des compétences entre les entités, fédérale et fédérées, du Royaume. La Cour peut être saisie soit, dans le cadre d'un recours en annulation, par certaines autorités désignées par la loi et par toute personne justifiant d'un intérêt, soit, à titre préjudiciel, par toute juridiction. Enfin, le législateur a prévu la possibilité pour la Cour constitutionnelle de *suspendre*, dans certaines hypothèses, l'application de la législation en cause si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exécution

<sup>(2)</sup> Voy sur ces deux étapes E DE CALLATAY et F THYS-CLEMENT, *The return of the deficit: Public finance in Belgium over 2000–2010*, Louvain, Leuven University Press, 2012.

<sup>(3)</sup> Voy à ce sujet M. VERDUSSEN, L. MANISCALGO et S. WAUTIER, «Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques – Belgique (Participation à la XXVIII<sup>e</sup> Table ronde internationale des 14 et 15 septembre 2012)», *Annuaire international de Justice constitutionnelle*, 2012, pp. 146-151; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et M. UHODA, «Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne», *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2013, pp. 206-226.

<sup>(4)</sup> Voy. M.-F. RIGAUX et B. RENAULD, *La Cour constitutionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 2009, M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012.

immédiate de la norme en question risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable, à l'auteur du recours.

L'objet du présent exposé est de lier les deux dynamiques décrites ci-dessus et d'étudier la place qu'occupe l'enjeu budgétaire dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge. En d'autres termes, nous nous intéressons à la question de savoir dans quelle mesure les éventuelles conséquences, pour les finances publiques, d'une disposition législative sont prises en considération par la juridiction constitutionnelle de Belgique. Les préoccupations d'ordre budgétaire peuvent, il est vrai, entrer en ligne de compte à différentes étapes du processus juridictionnel. Premièrement, l'impact budgétaire peut constituer l'argument prédominant qui motive l'adoption de la norme querellée ou, du moins, un élément qui explique son contenu (I). Deuxièmement, une interprétation propre aux dépenses publiques peut tempérer la portée d'une norme de référence à l'aune de laquelle le contrôle de conformité s'opère (II). Troisièmement, les griefs énoncés à l'encontre d'une norme peuvent porter sur le coût excessif que celle-ci est susceptible d'entraîner pour le Trésor public (III). Enfin, il convient d'analyser si la Cour dispose de moyens propres à atténuer la portée de ses arrêts, toujours dans l'objectif de limiter la perte des deniers publics (IV).

## I. L'ENJEU BUDGÉTAIRE COMME BUT DE LA NORME CONTRÔLÉE

En 1989, alors qu'entrait dans son giron la compétence de contrôler les législations au regard des articles 10 et 11 de la Constitution – dispositions qui consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination<sup>(5)</sup> –, la Cour a jugé, dans son arrêt *Biorim* que :

«Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée, le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapports raisonnables de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé»<sup>(6)</sup>.

Le contrôle de constitutionnalité des normes législatives se base ainsi 1) sur le principe de légalité, 2) sur la poursuite d'un objectif d'intérêt général et 3) sur le rapport qui existe entre ce même but, légitime, et la proportionnalité

<sup>(5)</sup> J C SCHOLSEM, «L'égalité devant la Cour d'arbitrage», in *Liber amicorum Prof. Em. Ernest Krings*, Bruxelles, Story Scientia, 1991, pp 773-787 et P. VANDERNOOT, «Le principe d'égalité dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage», *A.P.T.*, 1997, pp. 89 à 113.

<sup>(6)</sup> C arb., arrêt n° 21/89 du 13 juillet 1989, B.4.5 b.

de la mesure contrôlée<sup>(7)</sup>. De cette méthodologie, il résulte qu'il ne doit pas exister de voies moins attentatoires aux droits fondamentaux pour atteindre ledit objectif<sup>(8)</sup>.

Encore convient-il de savoir si l'impact budgétaire peut représenter un tel but. Dans le cadre de l'affaire *Pilotage*<sup>(9)</sup> qui concernait un régime spécifique, et pour le moins généreux, de responsabilité instauré, avec effet rétroactif, au bénéfice des services de pilotage des bâtiments de mer, la Cour a jugé que l'élément de rétroactivité, bien que portant forcément atteinte au principe fondamental de la sécurité juridique, pouvait se justifier en l'espèce. Le but de la législation était, d'une part, de mettre fin à une instabilité jurisprudentielle, et, d'autre part, de prendre en considération «les conséquences budgétaires importantes découlant de façon imprévue pour les pouvoirs publics concernés» desdits revirements<sup>(10)</sup>. Par conséquent, la Cour a considéré que cette atteinte au principe n'était pas, dans les circonstances de l'espèce, disproportionnée par rapport à l'objectif général poursuivi<sup>(11)</sup>.

Ainsi, la sauvegarde des deniers publics est assimilé à un but légitime<sup>(12)</sup> et la Cour relève expressément que législateur a le droit d'«apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions ayant pour objet de réaliser des économies [...]»<sup>(13)</sup>. La Cour ne dispose pas, pour reprendre ses termes, d'un pouvoir d'appréciation et de décision égal à celui du législateur, démocratiquement élu<sup>(14)</sup>. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la charge qui pèse sur l'État doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité «d'assainir les finances publiques l'exige ou lorsque le déficit de la sécurité sociale l'impose»<sup>(15)</sup>.

Il nous semble pertinent d'indiquer, à ce stade, que la question de l'équilibre des finances publiques a connu un nouvel essor au cours des cinq dernières années. L'enjeu budgétaire a ainsi été invoqué, de manière répétée, dans le cadre des contentieux liés aux mesures fédérales en lien avec la réforme

(7) Voy P MARTENS, «L'irrésistible ascension du principe de proportionnalité», *Présence du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à Jacques Velu*, t I, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp 49 et s.

(8) Voy E. COLLA, «Le principe de proportionnalité en droit constitutionnel belge», in *Le principe de proportionnalité en droit belge et en droit français : actes du colloque le 24 novembre 1994 organisé par les Barreaux de Liège et de Lyon*, Liège, ASBL Éditions du Jeune Barreau de Liège, 1995, pp 85-101

(9) C arb, arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990

(10) Pt 8.B 7 2

(11) Voy. égal C. const., arrêt n° 104/2015 du 16 juillet 2015.

(12) C. arb, arrêts n° 71/97 du 20 novembre 1997, n° 149/2006 du 11 octobre 2006, ou encore C const., arrêts n° 165/2014 du 13 novembre 2014 et n° 28/2017 du 23 février 2017

(13) C. arb, arrêt n° 59/93 du 15 juillet 1993, B.6; voy. C const., arrêt n° 73/2012 du 12 juin 2012.

(14) C arb., arrêt n° 39/91 du 19 décembre 1991, 6.B.8.

(15) C arb., arrêt n° 1/95 du 12 janvier 1995, B 3

de l'âge de la pension<sup>(16)</sup>. Dans ce contexte, la Cour a jugé que « [l]e principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur revienne sur ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général »<sup>(17)</sup>. De même, en 2015, le législateur a suspendu l'une des applications successives du mécanisme – spécificité belge – d'indexation des salaires, mécanisme qui permet, en le simplifiant légèrement, l'augmentation automatique des rémunérations tant dans le secteur privé que public en fonction de l'inflation. La Cour constitutionnelle a ainsi estimé, dans son arrêt n° 130/2016 du 13 octobre 2016, que les mesures adoptées n'étaient « pas manifestement dépourvues de justification raisonnable au regard de l'analyse de la situation économique effectuée » par le gouvernement et qu'elles étaient « nécessaires, dans une société démocratique, pour tendre vers les objectifs légitimes poursuivis »<sup>(18)</sup>, à savoir la limitation des dépenses publiques et l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Si le législateur dispose bel et bien d'un large pouvoir d'appréciation<sup>(19)</sup> et si « [r]ien ne l'empêche [...] de tenir compte de considérations budgétaires »<sup>(20)</sup>, ces dernières ne peuvent servir de fondements, absolus et incontestables, au moindre de ses *desiderata*. Plusieurs limites bornent le pouvoir législatif en la matière. Comme première limitation, nous pouvons mentionner qu'au sein de l'ordre juridique belge, le principe de *standstill* interdit toute régression dans la réalisation des obligations liées aux droits fondamentaux, et plus particulièrement des obligations positives déduites des droits économiques, sociaux et culturels consacrés à l'article 23 de la Constitution belge. Dans l'optique d'une consolidation des droits acquis, le législateur ne peut en principe pas revenir sur ce qu'il a déjà donné<sup>(21)</sup>. L'éventuelle réduction du niveau de protection d'un droit par une nouvelle législation s'apprécie par rapport à la législation appli-

(16) C. const., arrêts n° 2/2013 du 17 janvier 2013, n° 77/2014 du 8 mai 2014, n° 78/2014 du 8 mai 2014, n° 90/2014 du 12 juin 2014, n° 103/2014 du 10 juillet 2014, n° 46/2015 du 30 avril 2015, n° 135/2017 du 30 novembre 2017

(17) C. const., arrêt n° 135/2017 du 30 novembre 2017, B.24 1.

(18) Pts B 17.2 et B 28 3

(19) D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *Administration publique*, 2015, p. 34

(20) C. const., arrêt n° 115/2011 du 23 juin 2011, B.9.1; M. VERDUSSEN, L. MANISCALGO et S. WAUTIER, « Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques – Belgique (Participation à la XXVIII<sup>e</sup> Table ronde internationale des 14 et 15 septembre 2012) », *op. cit.*, p. 139.

(21) Voy. pour des interactions entre le principe de *standstill*, l'aide sociale aux étrangers et les impératifs budgétaires, C. const., arrêt n° 133/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015, B.9 4 « Si l'objectif légitime de lutter contre les fraudes peut justifier certaines mesures, parmi lesquelles le refus de l'aide sociale aux étrangers dont on peut démontrer qu'ils tentent de l'obtenir indûment ou la fin du droit de séjour des étrangers qui l'ont obtenu abusivement, il ne saurait justifier qu'une catégorie abstraitement définie d'étrangers séjournant légalement sur le territoire se voie exclue du droit de faire appel à l'aide sociale en cas de situation d'indigence contrôlée par le CPAS et, en conséquence, se voie exclue du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La mesure en cause est disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis »

cable jusqu'alors. Dans l'optique d'éviter la paralysie de l'action parlementaire, la Cour constitutionnelle considère néanmoins que l'obligation de *standstill* «s'oppose à ce que le législateur compétent réduise *sensiblement* le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général»<sup>(22)</sup> et interdit «de régresser de manière *significative* dans la protection que les législations offraient antérieurement dans cette matière»<sup>(23)</sup>. Cette interprétation du principe de *standstill* laisse, aux pouvoirs publics, une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de réaliser leurs politiques dans le respect des droits fondamentaux. Cela étant dit, il ne s'agit là que d'une étape liminaire: même un recul *sensible, significatif*, peut être justifié, à l'aune du principe de proportionnalité, par un motif d'intérêt général. Dans ce cas, la mesure doit – conformément à l'examen classique opéré par la Cour – être appropriée et nécessaire par rapport à ce motif. En guise d'exemple, dans le cadre du contentieux déjà mentionné et lié au saut d'index, en réponse aux griefs selon lesquels la mesure portait atteinte à l'obligation de *standstill*<sup>(24)</sup>, la Cour a jugé que :

«Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la mesure attaquée constitue en l'espèce un recul significatif de la protection du droit à une rémunération équitable et du droit à la sécurité sociale, en ce compris le droit aux prestations familiales, la diminution du pouvoir d'achat des bénéficiaires des traitements, rémunérations et allocations sociales soumis au blocage et au saut de l'indice santé lissé peut être justifiée par les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur [ ..].

En outre, dès lors que la diminution réelle du pouvoir d'achat occasionnée par la disposition attaquée a une ampleur limitée et qu'elle est compensée par des mesures adoptées conjointement par le législateur et le pouvoir exécutif dans le souci d'adoucir son impact sur les revenus les moins élevés, elle n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les personnes concernées»<sup>(25)</sup>.

On notera par ailleurs que le Conseil d'État belge a également jugé qu'un impératif budgétaire particulier peut constituer un tel motif d'intérêt général<sup>(26)</sup>.

Dans le même ordre d'idée, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité 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<sup>(27)</sup>, de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, dudit Traité<sup>(28)</sup>, ainsi que du décret flamand du 21 mars 2014

(22) Voy, par exemple, C. const., arrêt n° 58/2012 du 2 mar 2012, B 2.2.

(23) C. const., arrêt n° 132/2008 du 1<sup>er</sup> septembre 2008, B 9.

(24) Voy égal. arrêt n° 159/2015 du 4 novembre 2015

(25) C. const., arrêt n° 130/2016 du 13 octobre 2016, B.22.2 et B.23.1

(26) C.E., arrêt n° 215 309 du 23 septembre 2011, *Cleon Angelo et a. c la Commission communautaire française*

(27) M.B., 7 avril 2014

(28) M.B., 18 décembre 2013.

portant assentiment à l'accord de coopération précité<sup>(29)</sup>, la Cour a interprété les articles 23 et 7bis de la Constitution dans une dimension intergénérationnelle en jugeant qu' :

«[I]l 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*. Par l'assentiment aux règles budgétaires prévues par le Traité, l'État 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»<sup>(30)</sup>

Cet important tempérament étant fait, il convient également de souligner que la Cour a censuré des législations en raison du fait que les considérations purement budgétaires ne pouvaient servir de justification objective dans toutes les circonstances. La Cour a ainsi vérifié si le choix du législateur n'entraînait aucune discrimination entre les citoyens<sup>(31)</sup>, ni d'atteinte disproportionnée à la dignité humaine<sup>(32)</sup>. L'argument budgétaire ne peut pas non plus suffire à justifier la violation des règles supranationales et européennes<sup>(33)</sup>. Dans le même ordre d'idées, «il ne peut être admis», a jugé la Cour, «que l'État fonde son équilibre budgétaire sur la conservation de sommes indûment perçues, et *a fortiori* qu'à cette fin il empêche les juridictions de statuer sur la régularité de la

<sup>(29)</sup> M.B du 15 mai 2014.

<sup>(30)</sup> C const, arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, B 6.3 et B 6.4 (c'est nous qui soulignons) Voy sur cet arrêt P. DERMINE, «La discipline budgétaire européanisée à l'aune de la Constitution belge» note sous C const, n° 62/2016», *JT*, 2016, pp 471-472 et M. EL BERHOUMI *et al*, «La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen un arrêt sans intérêt ?», *JT*, 2017, pp 565-582.

<sup>(31)</sup> Voy ainsi C. const, arrêt n° 32/2009 du 24 février 2009, B 13.3 «des considérations budgétaires ne peuvent [...] justifier à elles seules que des personnes se trouvant dans des situations identiques soient traitées de manière différente» Voy égal C arb., arrêt n° 27/95 du 21 mars 1995, B.10 : «Les arguments d'ordre financier et budgétaire invoqués par le Conseil des ministres ne sauraient davantage justifier, en l'espèce, une différence de traitement entre universités».

<sup>(32)</sup> Voy ainsi : C const., arrêt n° 131/2015 du 1<sup>er</sup> octobre 2015, B.13 «l'objectif budgétaire invoqué lors des travaux préparatoires de la loi attaquée ne peut décharger le législateur de son obligation de garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, lorsqu'un étranger a besoin d'une aide médicale urgente»

<sup>(33)</sup> C. const., arrêt n° 115/2016 du 22 septembre 2016.

perception desdites sommes»<sup>(34)</sup>. Par ailleurs, l'argument tiré des conséquences budgétaires ne constitue pas une base légitime qui autoriserait le législateur à porter une atteinte excessive aux attentes légitimes de certains contribuables, sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit<sup>(35)</sup>. L'on constate ainsi, dans la jurisprudence de la Cour, une prise en considération des disproportions *manifestes*<sup>(36)</sup>.

En ce qui concerne le contentieux de la suspension, la question s'est posée de savoir si, lorsque les deux conditions à la suspension déjà mentionnées sont établies, la Cour est *tenue* de prononcer celle-ci ou s'il ne s'agit là que d'une possibilité. C'est la seconde interprétation qui a été privilégiée par la Cour, celle-ci procédant désormais à une balance des intérêts. L'article 19 de la loi spéciale organique du 6 janvier 1989 prévoit que, «[à] la demande de la partie requérante, la Cour peut, par une décision motivée, suspendre en tout ou en partie la loi, le décret ou [l'ordonnance] qui fait l'objet d'un recours en annulation». La Cour infère en effet du terme «peut» que, même si les conditions sont bel et bien réunies, elle n'est pas *tenue* de suspendre la norme incriminée. Elle examine en effet s'il est justifié qu'elle prononce la suspension en pratiquant une balance des avantages respectifs pour les parties et les inconvénients qu'une telle suspension causerait à l'intérêt général. Dans cette perspective, nous notons que la Cour a pu estimer par le passé que les contraintes budgétaires invoquées en l'occurrence par le gouvernement flamand *ne suffisaient pas* à établir «qu'en l'espèce, des motifs d'intérêt général justifieraient que la suspension soit refusée»<sup>(37)</sup>.

## II L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET L'INTERPRÉTATION DE LA NORME DE RÉFÉRENCE

La Cour constitutionnelle a pour mission d'interpréter non seulement les normes contrôlées mais aussi, et peut-être surtout, les normes de référence. La Cour est en effet également amenée à dégager la signification et la portée de certains concepts utilisés dans le texte même de la Constitution. La question se pose de savoir si, à l'occasion de cette interprétation, des considérations d'ordre financier ou budgétaire peuvent être prises en compte pour éclairer la portée d'une norme de référence. La réponse à cette interrogation est affirmative; qu'il nous soit permis d'en fournir une illustration.

<sup>(34)</sup> C. arb., arrêt n° 86/98 du 15 juillet 1998, B 12 3

<sup>(35)</sup> C const, arrêt n° 63/2013 du 8 mai 2013.

<sup>(36)</sup> M BOURGEOIS et E. TRAVERSA, «Les droits constitutionnels des contribuables», in M. VERDUSSEN et N BONBLED (dir), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp 1567-1598.

<sup>(37)</sup> C. arb, arrêt n° 28/96 du 30 avril 1996, B.7 2.



L'article 24, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, de la Constitution dispose que « [l']accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ». Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années, de ses 6 à 18 ans. La Cour constitutionnelle a jugé que

« les travaux préparatoires de l'article [24], § 3, de la Constitution font apparaître que le Constituant a entendu que la phrase fasse l'objet d'une interprétation stricte. Cette disposition implique que seul l'accès à l'enseignement est gratuit, en d'autres termes que l'accès à l'enseignement ne peut être limité d'aucune manière, que ce soit par un minerval direct ou indirect ou par l'imposition de conditions financières équivalentes. Cette disposition n'exclut cependant pas qu'une contribution puisse être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations nécessaires et fournies »<sup>(38)</sup>.

Cependant, la Communauté française avait adopté, pour l'année scolaire 1993-1994, un droit d'inscription dans les établissements d'enseignement artistique à horaire réduit organisé ou subventionné par elle ; l'accès à ce type d'enseignement n'étant de la sorte plus gratuit. La question s'est donc posée de savoir si la mise en place de ce droit d'inscription était compatible avec la garantie de la gratuité de l'accès à l'enseignement. Pour fonder sa réponse, la Cour a avancé l'enjeu des possibilités budgétaires de l'État, en combinant la norme constitutionnelle avec l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966.

Pour ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, nous enseignons la Cour, les objectifs inscrits dans le Pacte doivent être poursuivis « par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ». L'égalité d'accès à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur doit donc être instaurée *progressivement* dans les États contractants, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun des États, et non selon des conditions temporelles strictement uniformes<sup>(39)</sup>. Bien que la notion d'enseignement visée par l'article 13 du Pacte devait s'entendre largement, la Cour a considéré que l'enseignement en question ne relevait pas à proprement parler de l'enseignement obligatoire et a jugé que ces droits d'inscription ne pouvaient être considérés comme constituant un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement en cause<sup>(40)</sup>.

On voit donc ici que des éléments de type budgétaire peuvent être invoqués pour interpréter la norme de référence, dans le cas qui nous occupe, par l'intermédiaire des obligations internationales.

(38) C. const., arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, 6.B.5.

(39) C. arb., arrêt n° 40/94 du 19 mai 1994.

(40) Pt B.2 7

### III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE COMME MOYEN D'ALLÉguer L'INCONSTITUTIONNALITÉ D'UNE NORME LÉGISLATIVE

Comme nous venons de le voir, l'argument budgétaire peut survenir pour justifier la norme législative, et préciser le périmètre des garanties constitutionnelles. Il convient à présent de s'intéresser à l'impact budgétaire considéré comme l'« angle d'attaque » d'une requête dirigée contre une norme législative.

Un bref détour par la France nous sera permis. En insérant, avec la révision du 23 juillet 2008, un alinéa à l'article 34 de la Constitution, lequel énonce que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », la France s'est nettement distinguée de la Belgique. En Belgique, en effet, la question de savoir si une mesure législative est susceptible d'être censurée en raison du fait qu'elle peut avoir un impact sur les finances publiques est particulièrement délicate à trancher. Si l'on souhaite former un recours contre une disposition qui entraînerait, apparemment, un coût important pour les finances publiques ou le dépassement de l'autorisation d'endettement conférée au gouvernement, les moyens de contestation sont, avouons-le, des plus limités.

Comme nous l'avons indiqué, les normes de référence de la Cour constitutionnelle sont *exhaustivement* énumérées. Or, parmi celles-ci, il n'existe pas de norme qui fixerait un maximum d'endettement ou de déficit budgétaire annuel<sup>(41)</sup>. Aussi, il serait malaisé pour la Cour constitutionnelle d'appréhender une disposition qui lui permettrait de sanctionner le dépassement des crédits budgétaires d'une manière indirecte, c'est-à-dire à l'aide d'une disposition constitutionnelle dont elle a bel et bien la garde : l'invocation du principe d'égalité et de non-discrimination entre Belges paraît à première vue infructueuse – ou du moins difficilement envisageable – pour justifier un contrôle par la Cour du respect de l'équilibre budgétaire, même à supposer une combinaison avec le pacte de stabilité européen<sup>(42)</sup>. En outre, l'intérêt à agir du requérant semble fort délicat à établir. Par le passé, la Cour constitutionnelle a déjà jugé que :

« [l]a seule évocation de l'impact budgétaire que pourrait avoir l'application [d'une] loi et des mesures d'austérité qui pourraient en être la conséquence pour toute la population résidant en Belgique ne suffit pas à démontrer un

(41) Comme le relève Dimitri Yernault, « tout au plus, voit-on, au détour de l'article 180 Const qui institue la Cour des comptes que celle-ci "veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu" » (D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p. 34).

(42) D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p. 34, M. VERDUSSEN, L. MANISCALGO et S. WAUTHIER, « Le juge constitutionnel et l'équilibre des finances publiques – Belgique (Participation à la XXVIII<sup>e</sup> Table ronde international des 14 et 15 septembre 2012) », *op. cit.*, p. 155.

lien suffisamment individualisé entre la situation personnelle des parties requérantes et les dispositions qu'elles attaquent.

Par ailleurs, l'intérêt qu'a un citoyen ou un électeur à être administré par l'autorité compétente en vertu de la Constitution, de même que l'intérêt qu'a un citoyen ou un électeur à ce que les principes et procédures prévus par les Traités de l'Union européenne soient effectivement mis en œuvre ne se distinguent pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière»<sup>(43)</sup>.

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, la jurisprudence ménage une large marge de manœuvre pour le pouvoir législatif en matière socio-économique.

Cela étant, il faut se garder de conclure prématurément. En effet, parmi les normes de référence dont la Cour a la garde, figurent celles qui garantissent la répartition des compétences, ainsi que le principe de loyauté fédérale. Le principe de la loyauté fédérale implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. En cela, la loyauté fédérale dépasse la question de l'exercice de compétences et indique davantage dans quel esprit cela doit se faire<sup>(44)</sup>.

Dans le cadre de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 93/2014 du 19 juin 2014, le gouvernement flamand a fait valoir que les dispositions attaquées étaient contraires à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combinée avec les articles 170 et 173 de la Constitution. Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées avaient d'importants effets pour la compétence de la Région flamande. En effet, les compétences de la Région flamande pour régler la voirie, les voies hydrauliques et leurs dépendances étaient restreintes de manière substantielle, étant donné que les revenus générés par ceux-ci allaient être pour une grande partie transférés au Trésor fédéral. Aux yeux du Gouvernement flamand, le législateur fédéral n'avait pas tenu compte de l'impact budgétaire pour la Région flamande, ce qui aurait sérieusement compliqué l'exercice des compétences régionales. Si la Cour a bien annulé la disposition en cause, elle n'a cependant pas répondu à ce moyen précis. L'on remarquera néanmoins qu'à la suite de l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement, la Région wallonne estima, parmi les moyens soulevés à l'appui de son recours en annulation de certaines dispositions de la loi du 26 décembre 2013<sup>(45)</sup>, que celles-ci violaient le principe de la loyauté fédérale en ce qu'elles auraient été susceptibles d'avoir une incidence importante sur le budget des régions. Non seulement, constata la Cour, les dispositions attaquées ressortissent à la sphère du droit du travail,

(43) C const, arrêt n° 33/2012 du 1<sup>er</sup> mars 2012, B.4 Voy. D YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p 34

(44) *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-29/2.

(45) *M.B.*, 31 décembre 2013.

pour lequel le législateur fédéral était et reste compétent, mais en outre la Cour précisa que l'introduction, par le législateur fédéral, des dispositions attaquées ne rendait pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des législateurs régionaux<sup>(46)</sup>. Par cette formulation, et même si en l'espèce tel n'était pas le cas, la Cour ne semble pas exclure – par principe – l'hypothèse d'une violation de la loyauté fédérale par le biais d'une mesure qui aurait un impact disproportionné sur le budget d'une autre entité que celle qui aurait adopté ladite mesure, au point de l'empêcher d'exercer correctement ses compétences. Autrement dit, la question semble toujours ouverte<sup>(47)</sup>.

#### IV. L'INVOCATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET LA MODULATION DES EFFETS DES ARRÊTS

L'impact budgétaire est susceptible d'entraîner la modulation des effets d'un arrêt de la Cour<sup>(48)</sup>. En principe, les arrêts par lesquels la Cour prononce l'annulation totale ou partielle d'une norme législative ont, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, autorité absolue de chose jugée, et ce à partir de leur publication au *Moniteur belge*. Néanmoins, les effets juridiques de la nullité peuvent avoir de graves conséquences lorsque, par exemple, la disparition d'une norme de droit entraîne un vide juridique, ou lorsque des situations juridiques déjà établies se retrouvent *a posteriori* privées de base légale<sup>(49)</sup>.

Puisque le rétablissement de l'ordre juridique dans son état initial peut avoir un caractère abrupt et drastique, le législateur a apporté un important tempérament à l'aspect *absolu* et *rétroactif* de l'annulation. En vertu de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour constitutionnelle peut décider que la norme qu'elle annule reste, pour la période qu'elle détermine, un *titre juridique valable* pour les actes qui reposent sur la disposition sanctionnée. On peut même lire dans les travaux préparatoires que : « la Cour d'arbitrage pourra, après avoir annulé une loi ou un décret, décider que la norme juridique anéantie par elle devra, au moins à certains égards, être considérée comme une norme valable pour une certaine période du passé et de l'avenir »<sup>(50)</sup>.

<sup>(46)</sup> C const, n° 98/2015 du 25 juin 2015, B.31 1

<sup>(47)</sup> Voy toutefois, pour un rejet de cet argument, les réserves exprimées par la doctrine à ce sujet D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *op cit*, p. 34.

<sup>(48)</sup> Voy D RIBES, « L'incidence financière des décisions du juge constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2008, n° 24, pp. 104 et s.

<sup>(49)</sup> Voy. F. BOUHON, « Le juge constitutionnel et la fiscalité négociée le maintien des effets d'une norme annulée, applicable une seule fois. Note sous l'arrêt n° 54/2008 de la Cour constitutionnelle », *Rev. Dr. ULg*, 2008, pp. 543-579

<sup>(50)</sup> Rapport complémentaire de M Lallemand, *Doc parl*, Sén, sess 1983-1984, n° 579-3, p. 18.

La Cour constitutionnelle a fait usage de cette faculté notamment en invoquant, pour des normes budgétaires ou fiscales, l'ampleur des difficultés administratives et *financières* qui résulteraient de l'effet rétroactif de l'annulation<sup>(51)</sup>.

En principe, le pouvoir de maintenir les effets d'une norme inconstitutionnelle est absent dans le contentieux préjudiciel. En vertu de l'article 28 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, non seulement la juridiction qui a posé la question mais toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire, sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel la question a été posée de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle. En vertu de l'ancien libellé de l'article 28, la Cour ne pouvait décider autre chose : le législateur spécial avait d'ailleurs rejeté la possibilité de maintenir les effets dans le cadre de ce contentieux<sup>(52)</sup>. Cela étant dit, la Cour s'est attribuée ce droit en 2011<sup>(53)</sup> et a étendu aux arrêts rendus sur questions préjudicielle la possibilité que lui offre la loi spéciale de maintenir les effets des dispositions censurées par un arrêt d'annulation. La Cour a même décidé de maintenir les effets d'une norme inconstitutionnelle pour *deux ans à partir de la publication de la décision rendue sur question préjudicielle*. Comme on pouvait s'y attendre, la Cour constitutionnelle a bel et bien recouru à cette nouvelle faculté prétorienne pour maintenir, dans le cadre d'un contentieux préjudiciel, les effets d'une norme en raison de la complexité du dossier et ses implications budgétaires<sup>(54)</sup>. Le législateur spécial a entériné cette nouvelle jurisprudence constitutionnelle et modifié l'article 28 précité de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle<sup>(55)</sup>.

## CONCLUSION

«Explicatif et sécurisant, le principe d'équilibre en soi a toujours été entendu comme facteur de stabilisation d'un environnement ressenti comme fragile, changeant, secret et finalement angoissant et c'est en cela qu'il est aussi porteur de mesure et de prudence», relève Michel Bouvier<sup>(56)</sup>. À l'heure d'écrire ces lignes, le contexte de restrictions budgétaires et le contrôle de constitutionnalité des lois, en ce compris celui à l'aune des droits fondamentaux, convergent pour limiter l'action du pouvoir législatif<sup>(57)</sup>. Celui-ci se retrouve à présent tiraillé, confronté au choix soit d'accepter une régression des presta-

(51) Voy, par exemple, C arb, arrêts n° 6/93 du 27 janvier 1993 et n° 73/2003 du 26 mai 2003

(52) *Doc parl*, Sén, 2002-2003, n° 2-897/6, pp 217-218 et 232-233

(53) C const., arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011 18

(54) C. const., arrêt n° 60/2014 du 3 avril 2014.

(55) Loi spéciale du 25 décembre 2016, M.B., 10 janvier 2017.

(56) M. BOUVIER, «Les représentations théoriques du principe d'équilibre, essai sur la vanité d'un principe», in L. TALLINEAU (dir), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, 1993, p. 24.

(57) D. GHAILANI et B. VANHERCKE, *The impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU – Country Report on Belgium*, Brussels, Policies DGFI & Affairs, European Parliament, 2015

tions sociales dont certaines commencent à peser de plus en plus lourdement sur le budget de l'État, soit de maintenir pleinement celles-ci au niveau actuel, mais au risque d'engendrer à moyen terme un endettement non maîtrisé. Pour certains, l'État serait là en train de sacrifier sur l'autel de l'équilibre des finances publiques le respect inconditionnel dû aux droits fondamentaux. C'est ainsi que Paul Martens, président émérite de la Cour constitutionnelle, écrit :

«L'homme [. .] n'est plus ni théologique, ni philosophique, et il n'a plus de densité juridique. Il s'efface devant l'homme budgétisé. Ses droits fondamentaux cessent d'être inconditionnels. Ils ne prospèrent que si la charge financière qu'ils font peser sur l'État est indolore»<sup>(58)</sup>.

Deux visions de cette problématique sont possibles. La première, *synchronique*, se focalise sur les garanties qui sont *aujourd'hui* accordées aux individus. Face à cette approche, contemporaine au sens plein et entier du terme, une autre consiste à s'inscrire dans une optique *diachronique*, sensible au postulat selon lequel les finances publiques, d'une certaine manière, représentent l'avance de fonds que la génération de demain fait tacitement à celle d'aujourd'hui.

On le voit : quelle que soit, de ces deux interprétations, celle retenue, il existe et existera *bel et bien* une limitation de la marge de manœuvre de l'État et, partant, du législateur. La solution ne peut assurément pas être celle de prendre *exclusivement* fait et cause pour l'une ou l'autre de ces approches. Il appartient dès lors à la Cour constitutionnelle d'assurer un *compromis*, une conciliation, entre celles-ci, en laissant au monde politique les arbitrages en la matière, tout en sanctionnant les éventuelles dérives – un excès d'austérité, ou au contraire, une absence d'anticipation à long terme dans les dépenses – qui, au nom de la pérennité de notre modèle de société, en altéreraient résolument la nature

<sup>(58)</sup> P. MARTENS, «La nouvelle controverse de Valladolid», *Rev. trim. dr. h.*, 2014, p. 315.

2018/1

Soixante-troisième année

Anciennement *Actualités du droit*

R  
evue de la Faculté de droit  
de l'Université de Liège



**larcier**

s quelque  
manuscrits

778-1695  
9-0638-9

YERKENS,  
Nicolas PEU

doivent

1, bte 16)

ité des  
s.

nous