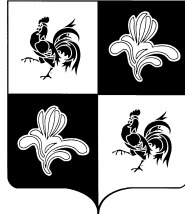


Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)



9 décembre 2013

SESSION ORDINAIRE 2013-2014

PROJET DE DÉCRET

**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 de 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,
fait à Bruxelles le 2 mars 2012**

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| 1. Exposé des motifs | 3 |
| 2. Projet de décret | 15 |
| 3. Annexe 1 : Avant-projet de décret..... | 16 |
| 4. Annexe 2 : Avis du Conseil d'État | 17 |
| 5. Annexe 3 : Traité | 25 |

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

Les conséquences de la crise financière de 2008 ont été particulièrement néfastes pour l'Union européenne. Elle a plongé la zone euro dans une crise profonde, qualifiée abusivement de crise des « dettes souveraines », qui domine l'actualité européenne depuis l'automne 2009, et qui est en réalité une crise principalement provoquée par la dérégulation de la finance.

En cette fin d'année 2011 – période de négociation du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire – la zone euro était la cible d'attaques quotidiennes des marchés financiers, qui spéculaient tantôt sur la sortie de la Grèce de la zone euro, tantôt sur la survie même de la zone euro en raison des risques de contagion liés à l'interdépendance qui existe entre les Etats qui la composent.

Face aux risques de contagion de la crise grecque à l'ensemble de la zone euro, l'Union européenne et les Etats membres de la zone euro ont apporté des réponses souvent dans une certaine précipitation.

Le Conseil de l'Union européenne mit ainsi d'abord en place des mécanismes européens de stabilisation financière d'urgence – le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le Mécanisme européen de stabilité financière (MESF). La nécessité d'instaurer un véritable mécanisme permanent de gestion des crises et une véritable solidarité entre les Etats membres a amené ensuite à l'instauration du mécanisme européen de stabilité (MES). Le MES prévoit une capacité d'emprunts de 500 milliards d'€.

Cependant, certains Etats membres de la zone euro ont conditionné la mise en place de ce mécanisme permanent de solidarité européenne à un renforcement de la rigueur budgétaire, nonobstant les dispositions déjà très contraignantes adoptées conjointement par le Conseil et par le Parlement européen. C'est dans ce contexte que doit être lue l'émergence du présent Traité : comme un instrument juridique reprenant pour l'essentiel des dispositions déjà existantes, passées sous forme de traité pour des raisons essentiellement symboliques dans une dialectique entre solidarité européenne et responsabilité nationale.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire prend la forme d'un traité intergouvernemental.

Le Royaume-Uni ayant refusé une révision des traités lors du Conseil européen du 9 décembre 2011.

Il a été conclu par les dix-sept Etats membres de la zone euro, auxquels huit Etats membres de l'Union européenne se sont associés. La République tchèque décida de se retirer du processus lors du Conseil européen du 30 janvier 2012.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM a été signé le 2 mars 2012 en marge du Conseil européen par les chefs d'Etat ou de Gouvernement de vingt-cinq Etats membres de l'Union européenne.

Le Collège fait siennes les réflexions adressées par le Gouvernement de la Fédération Wallonie Bruxelles au Premier Ministre quant au processus d'élaboration, au contenu et au processus de transposition du Traité.

Il insiste pour que la Commission communautaire française soit associée aux prochaines étapes des discussions, notamment sur la définition du mécanisme de correction automatique prévu à l'article 3.

Dans la même optique, il confirme si besoin en était que pour lui l'implication des partenaires sociaux dans ces débats et réflexions était essentielle.

Conscients qu'à l'instar de l'Entité 1, la Commission communautaire française pourrait ressentir l'impact de ce Traité, le cas échéant, dans ses politiques, et ce avec d'autant plus d'intensité que les conséquences de la réforme institutionnelle se traduiront dans son budget, le Collège demande que la rigueur budgétaire prévue dans le traité soit mise en perspective avec une indispensable relance orientée de l'économie.

La Belgique a toujours souscrit à la volonté de respect rigoureux de la discipline budgétaire défendue par certains Etats membres mais il n'en est pas moins essentiel que ce choix soit évalué quant à son impact sur la relance, au risque de prolonger la récession.

Cette note permet de présenter les orientations que le Collège défendra, au nom de la Commission communautaire française, au moment de la négociation autour de l'acte de transposition.

Concernant les mécanismes de correction, à titre d'exemple, il est évident pour lui que la Commission ne disposerait pas de la faculté d'imposer de modifier ou supprimer son système d'indexation des salaires.

De même, il estime qu'à tous les niveaux, les Gouvernements et Parlements concernés devaient pouvoir délibérer de ces éléments, conformément à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne définissant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il sera particulièrement attentif à cet aspect dans la suite du processus.

En outre, considérant que le cadre budgétaire imposé par le Traité ne serait pas sans conséquence sur les différentes affectations budgétaires, il lui apparaissait important de pleinement saisir l'articulation entre les dispositions du Traité budgétaire et les articles 8 (clause « anti-inegalités »), 9 (clause sociale horizontale inscrite dans le Traité à la demande expresse de la Belgique lors de la dernière grande conférence intergouvernementale), 11 (clause « développement durable »), 14 (services d'intérêt général), 106.2 (SIEG) et 153 (exclusion du champs d'application des questions liées aux rémunérations, au droit d'association, au droit de grève et au droit de lock-out) du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, et l'article 2 du Protocole 26 sur les SIG.

Enfin, le Collège souhaite que la Belgique continue d'affirmer son attachement aux objectifs sociaux et environnementaux que l'Union européenne s'est fixée dans sa Stratégie UE 2020. Ces objectifs étaient et restent pour lui des priorités aussi stratégiques que la convergence économique et budgétaire.

En conclusion, le Collège affirmait que la rigueur devait pouvoir être accompagnée d'une relance de l'économie soutenant le défi environnemental et des politiques sociales fortes. En ce sens, sa volonté était et reste que la Belgique continue de plaider pour l'intégration dans les textes européens liés à la gouvernance économique et monétaire, des dispositions relatives, notamment, à une taxe sur les transactions financières, à une harmonisation fiscale et environnementale, à une régulation forte de la finance et aux « eurobonds ».

Dès janvier 2012, la Belgique a plaidé pour que la rigueur budgétaire au niveau européen aille impérativement de pair avec une stratégie ambitieuse pour la croissance économique et l'emploi et ce, pour le bénéfice de tous les Européens.

Au Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé d'adopter un pacte pour la croissance et l'emploi, qui prévoit notamment la mobilisation de 120 milliards d'€ ($\pm 1\%$ du RNB de l'UE) pour stimuler le financement

de l'économie; le lancement de la phase pilote des projets bonds; la réaffectation des moyens des fonds structurels en faveur de la recherche et de l'innovation, des PME et de l'emploi des jeunes; et le lancement de la taxe sur les transactions financières (TTF) via le mécanisme de coopération renforcée, avant la fin de l'année 2012.

La Banque centrale européenne a annoncé, en septembre 2012, un nouveau programme de rachats de dettes sur le marché secondaire, baptisé « *Outright monetary transactions* » (OMT). Il vise à restaurer la confiance des investisseurs dans la zone euro et à faire baisser les coûts de financement des Etats membres en difficulté comme l'Espagne et l'Italie.

Douze Etats membres, dont la Belgique, ont annoncé leur intention d'introduire une taxe sur les transactions financières. Cette taxe vise à responsabiliser les acteurs de la finance et à les décourager de prendre des risques excessifs à l'avenir. Le 12 décembre 2012, le Parlement européen a donné son approbation à ces douze Etats membres. Le Conseil devra prochainement obtenir une majorité qualifiée pour permettre à la Commission de démarrer une coopération renforcée en vue de traduire la taxe sur les transactions financières dans les faits. Il s'agit là d'une étape fondamentale vers plus de stabilité et de régulation financière. Le Collège souhaite que la Belgique continue à soutenir le processus, veille à obtenir l'approbation du plus grand nombre au Conseil, et s'assure ensuite d'une mise en œuvre en bonne et due forme de cette taxe sur les transactions financières.

S'agissant du renforcement de la stabilité financière, un accord a été trouvé au sein du Conseil ECOFIN le 13 décembre 2012 sur la mise en œuvre d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) des banques par la Banque centrale européenne.

De plus, le 20 février 2013, la Commission européenne s'est engagée à explorer, à l'occasion de la publication de sa communication sur le calendrier de convergence vers l'objectif à mi-parcours, différents moyens afin de prendre en compte, sous certaines conditions, les investissements publics ayant un impact avéré sur la durabilité des finances publiques dans l'évaluation de leur programme de stabilité et de convergence. Cette décision s'inscrit dans une prise de conscience plus large de différents acteurs européens et mondiaux des méfaits potentiels d'une rigueur budgétaire trop stricte et indifférenciée.

Au-delà de ces avancées parallèles, ce qui importe pour le Collège, au moment d'enclencher le processus de ratification du présent Traité, c'est de préciser

le cadre pour la suite du processus et singulièrement pour ce qui concerne sa transposition en droit belge.

Comme il a déjà été précisé, ce Traité a été conclu pour des raisons d'ordre symbolique. Il paraphrase pour une large partie des dispositions déjà applicables en vertu du droit européen dérivé, notamment le Pacte de Stabilité et de Croissance et l'ensemble de règlements et directive baptisé « Six Pack », et laisse pour le reste une grande marge d'interprétation aux différents Etats au moment de sa transposition.

C'est cette marge que le Collège veut dès à présent investir pour signifier, via le présent exposé des motifs, ce qui l'engage politiquement pour la suite par la présente démarche de ratification.

II. Les dispositions principales du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

1. *Un renforcement de la discipline budgétaire mais aussi un renforcement de la coordination entre les Etats membres au bénéfice de la croissance durable, de l'emploi, de la compétitivité et de la cohésion sociale*

La philosophie générale du traité telle qu'énoncée à l'article 1^{er} porte sur un renforcement de la discipline budgétaire mais aussi sur le renforcement de la coordination des politiques économiques et sur l'amélioration de la gouvernance de la zone euro en soutenant la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale.

Le traité, dans ses considérants et son article premier, ne se limite donc pas à édicter des règles de discipline budgétaire mais, comme le souhaitait la Belgique, il engage aussi les parties contractantes à renforcer leur coordination au bénéfice de la croissance durable, de l'emploi, de la compétitivité et de la cohésion sociale.

Cela étant, il développe ensuite principalement les règles de discipline budgétaire. Il est nécessaire de veiller dans sa mise en application à une prise en compte égale de l'engagement de redéploiement économique durable, d'emploi et de cohésion sociale.

2. *Principe de compatibilité entre le traité et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

Les dispositions du traité ne peuvent pas entrer en contradiction avec le droit de l'Union européenne. L'article 2, paragraphe 2 consacre la primauté du droit de l'Union sur le traité. Il dispose que le traité ne s'ap-

plique que dans la mesure où il est compatible avec les traités européens et avec le droit de l'Union.

Cette précision est fondamentale car elle balise bien les limites du Traité. Au moment d'initier son processus de ratification le Collège souhaite particulièrement rappeler les éléments suivants qui limitent et conditionnent dès lors l'application qui sera faite du Traité :

- Article 8 du TFUE : « *Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.* ».
- Article 9 du TFUE : « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.* ».
- Article 11 du TFUE : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.* ».
- Article 14 du TFUE : « *Eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions.* ».
- Article 106.2 du TFUE : « *Les entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.* ».
- Article 153 du TFUE : « *1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 151, l'Union soutien et complète l'action des Etats membres dans les domaines suivants [...]; 5. Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux rémunérations, ni au droit d'association, ni au droit de grève, ni au droit de lock-out.* ».

- Article 2 du Protocole 26 sur les SIG : « *Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général.* ».

Ces différents éléments s'imposent donc au Traité et seront également rappelés lors de l'exercice de transposition du Traité en droit belge.

3. Rôle des parlements nationaux et du Parlement européen

Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen est également reconnu dans les dispositions du traité. Ainsi, l'article 13 prévoit l'instauration d'une coopération interparlementaire entre les parlements nationaux et le Parlement européen pour débattre des questions liées au traité sur la stabilité, la coordination et la convergence au sein de l'Union économique et monétaire.

Cette coopération interparlementaire s'inscrit dans le cadre du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui est annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 3, paragraphe 2 du traité précise également que le mécanisme de correction, qui sera mis en place, devra respecter pleinement les prérogatives des parlements nationaux.

En ce sens, l'acte de transposition devra préciser notamment que le gouvernement demandera un avis des partenaires sociaux et une évaluation globale du Bureau fédéral du Plan sur la proposition de plan qui découlerait de l'application du Traité en ce qui concerne la Commission communautaire française. L'avis et l'évaluation seront transmis pour information au Parlement au moment où il adopte l'éventuel plan qui découlerait de l'application du Traité en ce qui concerne la Commission communautaire française. Ce même acte devra définir également les contours de l'évaluation annuelle *ex post* de ces plans, évaluation qui sera réalisée par le Bureau fédéral du Plan et rendue publique.

4. Rôle des partenaires sociaux

Il conviendra également, comme y invitent du reste les considérants du Traité, de respecter le rôle spécifique des partenaires sociaux, tel qu'il est reconnu dans le droit ou les systèmes nationaux des États membres.

En ce sens, l'acte de transposition devra préciser notamment que les interlocuteurs sociaux seront consultés sur l'éventuel plan qui découlerait de l'application du Traité avant son adoption. Pour ce faire, les partenaires sociaux bénéficieront d'une évaluation globale *ex ante* des impacts sociaux et environnementaux potentiels du plan proposé par le Gouvernement. Cette analyse d'impact sera réalisée par le Bureau fédéral du Plan et sera rendue publique. Elle comprendra également un chapitre analysant l'impact redistributif des mesures projetées, construit notamment sur base du coefficient de Gini. Elle veillera enfin à analyser l'effet « genre » des mesures projetées.

III. Considérations générales sur le Traité

Pour la Commission communautaire française, la discipline budgétaire prévue dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire doit être mise en perspective avec un indispensable redéploiement orienté de l'économie. Il serait incongru que l'application de ce Traité se fasse au détriment d'autres objectifs transversaux européens inscrits dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'acte de transposition devra donner toutes les garanties nécessaires et effectives pour que la recherche de l'équilibre budgétaire ne se fasse pas au détriment de la recherche des équilibres sociaux et environnementaux. Il devra préciser qu'un éventuel plan de correction aura pour objectif de rapprocher la Commission communautaire française de son objectif budgétaire en contribuant concomitamment à l'atteinte de ses objectifs sociaux (notamment taux de pauvreté, redistribution et taux d'emploi) et environnementaux (notamment diminution CO₂ et production SER ⁽¹⁾; augmentation de l'efficacité énergétique de 1,5 % par an) dans lesquels il s'est engagé.

La Belgique a toujours souscrit à la volonté de respect rigoureux de la discipline budgétaire défendue par certains États-membres mais il n'en est pas moins essentiel que ce choix soit évalué quant à son impact sur le cycle économique afin d'éviter de prolonger la récession et surtout de permettre de prendre des mesures pour le redéploiement économique et l'emploi. L'union économique et monétaire renforcée ne pourra surpasser une crise et garantir le progrès économique, environnemental et social qu'en mettant en œuvre une politique ambitieuse de redéploiement économique, dans des secteurs porteurs d'avenir, soutenue par une profonde harmonisation fiscale, sociale et environnementale.

(1) Nous visons ici les objectifs de diminution CO₂ de 30 % et de production SER de 20 % définis par l'Union européenne d'ici 2020, ainsi que les objectifs qui seront définis ultérieurement.

En ce sens, le Collège souhaite que la Belgique continue à déployer son énergie et prendre des initiatives pour :

- l'introduction d'une taxe sur les transactions financières;
- une harmonisation de l'impôt des sociétés (assiette et taux);
- le renforcement du cadre de contrôle sur les agences de notation, en particulier en matière d'agrément et l'encouragement de la création d'une ou plusieurs Agence(s) indépendante(s) de notation européenne(s);
- le durcissement du dispositif européen de régulation des fonds spéculatifs;
- la création d'un cadre européen de réglementation de l'ensemble de l'actionnariat salarié en ce compris les stocks-options;
- la lutte contre toute forme de dumping social et environnemental;
- l'élaboration d'un cadre légal visant à éviter la spéculation sur les matières premières alimentaires et énergétiques;
- le renforcement des régulateurs européens et une harmonisation du contrôle prudentiel;
- la définition de clauses sociales et environnementales élevées;
- le renforcement du budget européen.

L'Europe doit être porteuse de changements positifs pour les citoyens en préservant le modèle social et en permettant la reprise de la croissance durable.

Le projet européen que le Collège porte est ambitieux mais réaliste, concret et sous-tendu par des principes forts. Il souhaite que la Belgique continue de plaider pour le renforcement de l'intégration européenne afin de donner un nouveau souffle au projet européen et continuera à jouer un rôle de pionnier en la matière.

Il aura à cœur de concrétiser la mise en place d'un processus de convergence sociale vers des standards élevés et une harmonisation fiscale poussée.

Il souhaite que la Belgique plaide pour des décisions ambitieuses dans le relèvement des défis qui attendent l'Union. A cet égard, un budget ambitieux doit s'appuyer sur de nouvelles ressources propres. Il souhaite que Belgique soutienne par ailleurs un règlement financier en faveur des « project bonds » permettant de financer des infrastructures ou innovations par le biais d'un mécanisme commun.

Il souhaite que Belgique plaide pour que des avancées supplémentaires soient obtenues tant au niveau de l'Union européenne que de la zone euro. Celles-ci devront combiner une meilleure régulation des marchés financiers, une gestion plus coordonnée des politiques et une coopération plus étroite dans les domaines budgétaires, économiques, fiscaux, d'emploi et sociaux, ainsi qu'une plus grande solidarité entre les Etats membres. Ainsi, en ce qui concerne la solidarité entre les Etats membres, le Gouvernement défendra notamment la création d'une agence de stabilisation de la dette de la zone Euro. Cette agence s'occupera de la gestion commune de la dette souveraine et permettra l'émission d'Eurobonds pour dégager de nouveaux moyens suffisants pour renforcer l'investissement durable.

Enfin, dans le cadre des compétences européennes de la Commission communautaire française, le Collège agira en faveur de l'adoption d'une clause juridiquement contraignante de progrès social au droit primaire de l'Union afin de clarifier les relations existant entre les droits sociaux fondamentaux et les libertés économiques du marché interne.

Pour la Commission communautaire française, la discipline budgétaire ne doit pas porter atteinte aux mécanismes de solidarité, à la sécurité sociale et aux services publics.

En ce sens, l'acte de transposition devra préciser qu'un éventuel plan pris en application du Traité s'appuiera aussi sur un effort en recettes et pas seulement sur un effort en dépenses. Le Collège rappelle d'ailleurs le souhait exprimé dans le courrier relatif à la remise des pleins pouvoirs au Premier ministre, que l'indexation automatique des salaires ne soit pas remise en cause par le biais du mécanisme de correction. De même, celui-ci devra préserver la sécurité sociale et les missions de service public ainsi qu'une capacité suffisante d'investissements dans les mécanismes qui favorisent la transition écologique de la société. Enfin, le mécanisme de correction pourra, le cas échéant, immuniser certaines dépenses.

Cette discipline budgétaire est considérée comme une étape nécessaire pour certains pays à la prise de mesures de solidarité plus ambitieuses, telles que, notamment, l'émission d'obligations communes ou l'adoption d'une taxe sur les transactions financières.

Le Collège souhaite que la Belgique continue d'affirmer son attachement aux objectifs sociaux et environnementaux que l'Union européenne s'est fixée notamment dans la stratégie UE 2020 et qui seront de plus en plus exigeants compte tenu de la perspective des équilibres social et environnemental. Ces objectifs sont des priorités aussi stratégiques que la convergence économique et budgétaire et il entend organiser la transposition du traité en cohérence.

IV. Analyse du Traité

1. Structure du traité

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire comprend, outre le préambule, 6 titres couvrant respectivement :

- Titre I : L'objet et le champ d'application du traité
- Titre II : La cohérence et la relation du traité avec le droit de l'Union
- Titre III : Le Pacte budgétaire
- Titre IV : La coordination des politiques économiques et la convergence
- Titre V : La gouvernance de la zone euro
- Titre VI : Les dispositions générales et finales

2. Objet et champ d'application du traité

Article 1^{er}

Les parties contractantes conviennent de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire mais aussi à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro en soutenant la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale.

Le traité ne se limite donc pas à édicter des règles de discipline budgétaire mais il engage aussi, comme le souhaitait la Belgique, les parties contractantes à renforcer leur coordination au bénéfice de la croissance durable, de l'emploi, de la compétitivité et de la cohésion sociale.

Le traité s'applique aux parties dont la monnaie est l'euro mais également aux autres parties contractan-

tes dans la mesure et selon les conditions prévues à l'article 14 (voir les commentaires sur l'article 14).

3. Cohérence et relation du traité avec le droit de l'Union

Article 2

L'article 2 précise que le traité doit être appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités européens et en particulier à l'article 4, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne qui établit un devoir de coopération loyale entre l'Union et les Etats membres.

Le traité s'appliquera, aux termes du même article, conformément au droit de l'Union européenne, y compris son droit procédural lorsqu'il y aura lieu d'adopter des actes de droit dérivé. Cette précision indique clairement que même si le traité est de nature intergouvernementale, sa mise en œuvre pourra se faire dans le cadre juridique de l'Union en respectant les procédures prévues par les traités européens, y compris, le cas échéant, le rôle du Parlement européen.

L'article 2, paragraphe 2 consacre par ailleurs la primauté du droit de l'Union sur le traité, et notamment les articles 8, 9, 11, 14, 106.2, 153 du TFUE, ainsi que l'article 2 du protocole 26 sur les SIG. Il dispose que le traité ne s'applique que dans la mesure où il est compatible avec les traités européens et avec le droit de l'Union. Le traité ne porte par ailleurs pas atteinte aux compétences de l'Union pour agir dans le domaine de l'Union économique.

4. Pacte budgétaire

Article 3

L'article 3 traduit la règle d'équilibre budgétaire qui avait été énoncée par la déclaration du Sommet euro du 9 décembre 2011.

Comme le demandait la Belgique, cette règle est alignée sur les dispositions que l'Union avait déjà établies dans le droit secondaire et en particulier dans le « six pack ».

Le paragraphe 1^{er} définit le principe général. La situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante, c'est-à-dire le budget global d'une Partie contractante doit être en équilibre ou en excédent. Cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, avec une limite inférieure de 0,5 % du PIB. Cette limite peut toutefois être élevée

à 1 % de déficit structurel lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme sont faibles.

La notion de « solde structurel annuel » auquel l'article 3 fait référence est définie au paragraphe 3 qui dispose qu'il couvre le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures exceptionnelles, ponctuelles ou temporaires.

En se référant à la notion de solde « structurel », plutôt qu'à celle de « solde nominal », le Traité donne aux trajectoires budgétaires des Etats membres une dimension contre-cyclique, en adaptant leurs objectifs en fonction de l'impact de la conjoncture sur les finances publiques. De la sorte, le texte tend à éviter qu'une politique budgétaire trop restrictive, en période de conjoncture défavorable, ait pour effet d'aggraver la situation économique.

Le concept d'objectif à moyen terme renvoie, pour sa part, au règlement 1466/1997 relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel qu'il a été amendé par le règlement 1175/2011 (« six pack »).

Ce règlement précise que chaque Etat membre a un objectif à moyen terme qui se situe entre – 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire en données corrigées des variations structurelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

On rappellera que l'objectif à moyen terme spécifique à la Belgique est actuellement supérieur puisque, tenant compte de son endettement important et de la nécessité de faire face aux coûts du vieillissement, il doit au moins atteindre l'équilibre et est actuellement fixé à un surplus de 0,5 %.

Les parties ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme respectif ou de leur trajectoire d'ajustement vers cet objectif qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Ces circonstances exceptionnelles sont définies au paragraphe 3, comme étant 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 des périodes de grave récession économique que chaque Etat reste libre de définir pour autant que l'écart temporaire ne mette pas en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme. L'utilisation qu'il conviendra de donner à cette notion de circonstances exceptionnelles est cruciale. En ce sens, le dispositif de transposition en droit belge devra éviter que la définition ne soit trop contraignante, afin que des écarts à la trajectoire restent en tous temps possible quand cela s'avère nécessaire et ce dans le but d'éviter l'application de mesures budgétaires qui

ne feraient qu'aggraver la récession économique et partant le déficit des finances publiques. Une application trop stricte de la notion de circonstances exceptionnelles serait en effet contraire à l'objectif poursuivi par ce Traité.

Dès lors qu'il le jugera nécessaire, le Collège n'hésitera pas à faire usage de cette latitude en invoquant, dans le cadre du mécanisme qui sera établi entre les autorités belges, avec les autres niveaux de pouvoir, la possibilité prévue par le Traité en ce qui concerne la notion de circonstances exceptionnelles.

Par ailleurs le mécanisme prévoira un « retour soutenable » post-circonstances exceptionnelles.

En cas d'écarts importants par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire permettant sa réalisation, un mécanisme de correction, à mettre en place au niveau national, devra être déclenché automatiquement. Ce mécanisme devra comporter l'obligation pour la partie contractante concernée de prendre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée.

L'acte de transposition en droit belge devra préciser que ce mécanisme s'appuiera tant sur un travail en recettes qu'en dépenses. Le Collège rappelle d'ailleurs que l'indexation automatique des salaires ne doit pas être remise en cause par le biais du mécanisme de correction. De même, celui-ci devra préserver la sécurité sociale et le – et les missions de – service public ainsi qu'une capacité suffisante d'investissements dans les mécanismes qui favorisent la transition écologique de la société.

L'acte de transposition devra donner toutes les garanties nécessaires et effectives pour que dans le cadre du mécanisme de correction automatique la recherche de l'équilibre budgétaire ne se fasse pas au détriment de la recherche des équilibres sociaux et environnementaux. Il devra préciser qu'un éventuel plan de correction aura pour objectif de rapprocher la Commission communautaire française de son objectif budgétaire en contribuant concomitamment à l'atteinte des objectifs sociaux et environnementaux dans lesquels elle s'est engagée.

Pour rappel, les engagements actuels pris dans le cadre de la Stratégie « UE 2020 » visent tant, l'augmentation du taux d'emploi des 20-64 ans à 73,2 %; que des investissements publics et privés en recherche et innovation à hauteur de 3 % du PIB; qu'une réduction des émissions de CO₂ de – 30 % par rapport à 1990; que le développement des énergies renouvelables afin qu'elles atteignent 20 % de la production globale; qu'une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique; qu'une réduction du taux de décrochage scolaire en dessous de 9,5 % et amener le nombre

de diplômés de l'enseignement supérieur à 47 % des 30-34 ans; ainsi qu'une réduction du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 380.000.

L'article 3 prévoit que les règles de discipline budgétaire qu'il énonce doivent prendre effet dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, ou dont le respect et la stricte observance sont garantis de quelque autre façon. Les Parties Contractantes doivent veiller à ce que ces dispositions soient respectées tout au long des procédures budgétaires. Le traité – au contraire de la déclaration du 9 décembre 2011 – n'impose ainsi plus d'inscrire ces règles dans la Constitution ou à un niveau équivalent. L'insertion de ces règles dans un acte législatif ne peut toutefois conduire à ce qu'elles puissent être remises en question à l'occasion de l'adoption d'un acte législatif ordinaire comme une loi budgétaire par exemple.

L'obligation d'inscrire formellement ces règles déjà existantes en vertu du droit européen dans le droit national (règle d'équilibre budgétaire et mécanisme automatique de correction) constitue le seul élément réellement nouveau par rapport aux éléments de rigueur budgétaire prévus dans la directive et les règlements formant le « Six Pack » (2).

Le texte précise également que les règles énoncées à l'article 3 doivent prendre effet dans le droit national au plus tard un an après l'entrée en vigueur du traité. Le début de ce délai d'un an est donc l'entrée en vigueur du traité, à savoir le premier janvier 2013, et non pas la ratification du traité par l'Etat concerné. Cette échéance s'impose, tant aux Etats qui l'ont ratifié au 1^{er} janvier 2013 qu'à ceux qui le ratifieront par la suite. En d'autres termes, un Etat qui ratifierait par exemple le traité en décembre 2013 ne disposera pas d'un an pour transposer mais devra veiller à ce que les règles de discipline budgétaire visées à l'article 3 prennent effet dans son droit interne un an après l'entrée en vigueur du Traité, à savoir au premier janvier 2014.

Le mécanisme de correction auquel l'article 3 fait référence devra être mis en place, au niveau national, sur la base de principes communs qui ont été publiés par la Commission européenne. Sur la base de ces principes communs proposés par la Commission, le mécanisme de correction devra respecter pleinement

les prérogatives des parlements nationaux et laisse une marge de manœuvre importante aux Etats membres afin de déterminer les moyens institutionnels et législatifs de mise en pratique de ce mécanisme, les mesures prises afin de rétablir la trajectoire budgétaire, et, le cas échéant, des dispositions ou objectifs supplémentaires spécifiques. C'est fort de cette marge de manœuvre que le Collège a identifié dans le présent exposé des motifs les balises qui devront être traduites de façon effective et contraignante dans le dispositif de transposition en droit belge du présent Traité.

Article 4

L'article 4 prévoit que lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB d'une partie contractante est supérieur à 60 %, ladite partie contractante doit le réduire à un rythme moyen d'un vingtième par an, à titre de référence, ainsi que le prévoit l'article 2 du règlement n° 1467/97 tel qu'il a été modifié par le règlement n° 1177/2011.

L'article 4 reproduit, au niveau du traité, une obligation qui figure déjà dans la législation européenne. L'article 2 du règlement n° 1467/97 auquel l'article 4 du traité fait référence précise en effet que le rapport entre la dette publique et le PIB est considéré comme diminuant suffisamment et s'approchant d'un rythme satisfaisant si l'écart par rapport à la valeur de référence (60 % PIB) s'est réduit sur les trois années précédentes à un rythme moyen d'1/20^e par an à titre de référence numérique.

Article 5

Aux termes de l'article 5, une partie contractante qui fait l'objet d'une procédure de déficit excessif met en place un programme de partenariat budgétaire et économique comportant une description des réformes structurelles à mettre en œuvre pour assurer une correction effective et durable de son déficit.

Le contenu et la forme de ces programmes devra être défini dans le droit de l'Union c'est-à-dire dans le cadre institutionnel de l'Union et au moyen des procédures prévues par les traités.

La présentation de ces programmes pour approbation au Conseil et à la Commission européenne ainsi que leur suivi auront lieu dans le cadre des procédures de surveillance existantes en vertu du Pacte de stabilité et de croissance.

(2) A côté de cela, il faut mentionner une seconde modification par rapport au droit déjà applicable, à savoir la diminution de la limitation de l'objectif à moyen terme de – 1 % à – 0,5 % PIB pour les Etats dont le rapport entre la dette publique et le PIB est supérieur à 60 %. Comme indiqué supra, cette modification a peu d'impact pour la Belgique, tenant compte de son endettement important.

Article 6

L'article 6 prévoit une meilleure coordination de la planification des émissions de dette nationale. Les parties contractantes s'engagent à donner à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique.

Même si cette disposition ne donne pas une base juridique pour la mutualisation des dettes, elle constitue toutefois une première étape utile en ce sens.

Article 7

L'article 7 entend imposer aux Parties contractantes une obligation de comportement dans le cadre des procédures de déficit excessif qui seraient lancées dans le cadre institutionnel de l'Union européenne.

L'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que le Conseil statue à la majorité qualifiée sur les recommandations et les propositions que soumet la Commission lorsqu'elle estime qu'un Etat membre est en déficit excessif.

En vue d'éviter que des alliances objectives ne se forment entre des Etats membres faisant l'objet ou susceptibles de faire l'objet d'une procédure de déficit excessif, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro avaient convenu que les mesures ou sanctions proposées ou recommandées par la Commission lorsqu'un Etat membre enfreint la règle du plafond des 3 % de déficit devraient être adoptées non plus à la majorité qualifiée mais à la majorité qualifiée renversée c'est-à-dire à défaut d'opposition d'une majorité qualifiée d'Etats membres de la zone euro.

Il était évidemment impossible, pour donner suite à cet engagement, de modifier les règles de prise de décision prévues à l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Seule une révision des traités européens décidée à 27 conformément aux procédures prévues à cet effet pouvait y aboutir, pas un traité intergouvernemental qui ne lie que 25 Etats membres.

Article 8

La déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement du 9 décembre 2011 prévoyait que la Cour de Justice de l'Union européenne devait avoir compétence pour vérifier la transposition de la règle d'équilibre budgétaire dans le droit interne des parties contractantes.

L'attribution d'une compétence même limitée à la Cour de Justice de l'Union européenne dans le ca-

dre d'un traité intergouvernemental suscitait toutefois des difficultés d'ordre juridique. Les compétences de la Cour de Justice sont définies dans les traités européens qui ne peuvent être amendés que par l'ensemble des Etats membres conformément aux procédures prévues à cet effet.

La seule possibilité de mettre en œuvre cet engagement consistait dès lors à avoir recours à l'article 273 TFUE qui dispose que « la Cour de Justice est compétente pour statuer sur un différend entre Etats membres de l'Union en connexité avec l'objet des traités si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis ».

L'objet du traité intergouvernemental étant en connexité avec les traités européens, l'article 273 TFUE pouvait servir de base à fonder une compétence de la Cour. Le paragraphe 3 précise ainsi que l'article 8 constitue un compromis au sens de l'article 273 TFUE.

Le recours à l'article 273 TFUE impose toutefois des limites. Cette disposition fait référence aux différends entre Etats membres et non aux différends entre des Etats membres et la Commission. Il en découle que, sur base de l'article 273 TFUE, seuls les Etats membres peuvent agir devant la Cour. Or, traditionnellement les recours contre les Etats membres pour défaut de transposition est de la responsabilité de la Commission.

Il convenait donc de trouver une formule qui respecte les limites de l'article 273 TFUE tout en assurant un rôle pour la Commission européenne.

L'article 8 prévoit ainsi que la Commission présentera, en temps utile, un rapport sur la transposition par les Parties contractantes de la règle d'équilibre budgétaire visée à l'article 3, paragraphe 2. Si la Commission européenne conclut dans son rapport qu'une partie contractante n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 2, la Cour de Justice de l'Union européenne ne sera saisie de la question que pour autant qu'une ou plusieurs parties contractantes en décident, et non par la Commission puisque cette possibilité est exclue sur la base de l'article 273 TFUE.

Une partie contractante peut également saisir la Cour indépendamment du rapport de la Commission si elle estime qu'une autre partie n'a pas respecté son obligation. Cette possibilité est similaire à celle prévue à l'article 259 TFUE qui dispose que chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

L'article 8 prévoit également dans son paragraphe 2 que si la Commission ou une partie contrac-

tante considère qu'une autre partie contractante ne s'est pas conformée à un premier arrêt de la Cour concluant qu'elle n'a pas transposé correctement la règle d'équilibre budgétaire, la Cour de Justice peut à nouveau être saisie afin que des sanctions financières soient infligées, mais seulement du fait d'une ou plusieurs des parties contractantes, et non de la Commission européenne. Cette possibilité est analogue à celle qu'offre l'article 260, paragraphe 2 TFUE lorsqu'un Etat membre ne s'est pas conformé à un arrêt de la Cour de Justice.

Si la Cour conclut que la partie contractante concernée ne s'est pas conformée à son arrêt, elle pourra lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte ne dépassant pas 0,1 % de son PIB. Les montants qui seraient versés sur la base d'une telle condamnation seront attribués au mécanisme européen de stabilité si la partie contractante concernée fait partie de la zone euro et au budget général de l'Union dans les autres cas.

Le « six pack » déjà applicable prévoit quant à lui des possibilités de sanction jusqu'à 0,2 % PIB dans le cadre des procédures de déficit excessif.

5. *Coordination des politiques économiques et convergence*

Article 9

Le traité intergouvernemental avait été envisagé par ses promoteurs comme un instrument lié à la discipline budgétaire. L'Union européenne ne pourra toutefois sortir durablement de la crise que si, à côté de cette nécessaire discipline budgétaire, elle assure également une plus grande convergence et une meilleure coordination des politiques économiques de ses Etats membres.

La déclaration du 9 décembre 2011 avait souligné cette exigence de coordination et de convergence sans préciser toutefois qu'elle devait être également intégrée dans le traité intergouvernemental. Un débat opposa les Etats membres souhaitant réduire le traité aux obligations de discipline budgétaire et ceux qui, comme la Belgique, estimaient au contraire qu'il convenait de maintenir l'équilibre général de la déclaration du 9 décembre 2011. Le traité signé le 2 mars 2012 s'inscrit en définitive dans cette deuxième approche.

L'article 9 précise que les parties contractantes s'engagent à œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire et qui promeut la croissance économique.

Il comporte également l'engagement des parties contractantes à entreprendre les actions et à adopter les mesures nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, en vue de réaliser les objectifs que constituent le renforcement de la compétitivité, la promotion de l'emploi, une meilleure contribution à la soutenabilité des finances publiques et un renforcement de la stabilité financière.

Article 10

L'article 10 précise que pourront être utilisés à cette fin les instruments existants dans le cadre de l'Union européenne, à savoir :

- L'article 136 TFUE qui permet aux Etats membres de la zone euro de prendre des mesures pour renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire.
- Les dispositions des traités européens sur la coopération renforcée qui est un instrument permettant à un nombre limité d'Etats membres d'aller de l'avant dans l'intégration tout en restant dans le cadre institutionnel de l'Union.

Article 11

Dans une union monétaire, les réformes structurelles décidées par un Etat membre sont susceptibles d'avoir des effets dans les autres Etats membres. Afin d'assurer une coordination plus étroite et d'évaluer les meilleures pratiques, les parties contractantes veilleront à ce que les grandes réformes de politique économique qu'elles envisagent soient débattues au préalable entre elles.

6. *Gouvernance de la zone euro*

Article 12

Le Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011 avait déjà convenu de certaines règles d'organisation susceptibles de renforcer la capacité de gouvernance de la zone euro.

Ces règles furent reprises et complétées dans le traité intergouvernemental.

L'article 12 prévoit que les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro se réuniront informellement au moins deux fois par an lors de Sommets de la zone euro auxquels participera également le Président de la Commission. Le Président de la Banque

Centrale Européenne y sera invité. Le Président du Parlement européen pourra également être entendu.

Le Président du Sommet de la zone euro sera désigné à la majorité simple des chefs d'Etats et de gouvernement des parties contractantes de la zone euro lors de l'élection du président du Conseil européen et pour une durée identique.

Le Président du Sommet euro assurera la préparation et la continuité des réunions en étroite collaboration avec le président de la Commission européenne. L'organe chargé de la préparation et du suivi des sommets est l'Eurogroupe. Son président peut être invité aux Sommets à ce titre.

Le Président du Sommet Euro fera rapport au Parlement européen de chaque réunion. Il informera les Etats non euro de la préparation et du suivi des réunions.

La question la plus débattue lors des négociations fut celle de la participation directe des pays non euro à la préparation et aux réunions du Sommet euro. Ces Etats faisaient valoir que les décisions qui sont prises dans ce cadre sont susceptibles d'avoir des effets sur leur propre situation et demandaient dès lors de pouvoir y participer, fût-ce sans voix délibérative. Les pays de la zone euro considéraient en revanche que la participation à une monnaie unique impliquait des responsabilités spécifiques qui justifiaient qu'ils puissent en discuter entre eux.

L'article 12, paragraphe 3 prévoit en définitive que les parties contractantes qui auront ratifié le traité et qui ne font pas partie de la zone euro participeront aux discussions des sommets concernant la compétitivité, la modification de l'architecture globale de la zone euro et les règles fondamentales qui s'appliqueront à celle-ci dans l'avenir. Elles participeront également, au moins une fois par an, à des discussions ayant trait à des questions spécifiques touchant à la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Article 13

L'article 13 prévoit l'instauration d'une coopération interparlementaire entre les parlements nationaux et le Parlement européen pour débattre des questions liées au traité sur la stabilité, la coordination et la convergence au sein de l'Union économique et monétaire.

Il a toutefois été jugé préférable de ne pas créer, pour ce faire, une nouvelle enceinte parlementaire mais, au contraire, de se fonder sur les dispositions

existantes dans le cadre de l'Union européenne. L'article 13 inscrit ainsi cette coopération dans le cadre du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne qui est annexé aux traités européens.

Le Parlement européen et les parlements nationaux définiront ensemble l'organisation et la coopération et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité.

7. Dispositions générales et finales

Article 14

Le traité sera ratifié par les parties contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En Belgique, le traité a été considéré comme un traité mixte. La formule de signature de la Belgique précise qu'elle engage également les Régions et les Communautés. Le traité devra donc, avant de pouvoir être ratifié par la Belgique, recevoir l'assentiment non seulement du parlement fédéral mais également l'assentiment des assemblées parlementaires des Communautés et des Régions.

On notera également que la Belgique a, à l'occasion de la signature du traité, déposé une déclaration qui, à l'instar de la déclaration n° 51 insérée dans l'Acte final du Traité de Lisbonne, précise qu'en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat 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.

Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Il s'appliquera aux parties contractantes de la zone euro qui le ratifieront ultérieurement, à compter du premier jour du mois qui suit le dépôt de leur instrument de ratification.

Une dérogation est toutefois prévue. Le Titre V qui concerne la gouvernance de la zone euro s'appliquera dès l'entrée en vigueur du traité à toutes les parties contractantes de la zone euro, qu'elles l'aient ou non ratifié. Cette dérogation est logique. Le Titre V prévoit les modalités d'organisation des sommets euro. On ne saurait envisager que certains Etats de la zone euro n'y participent plus parce qu'ils n'auraient pas ratifié le traité en temps voulu.

Le traité ne s'appliquera pas aux parties contractantes bénéficiant d'une dérogation au sens de l'article 139, paragraphe 1^{er}, TFUE (Etats membres pour lesquels le Conseil de l'Union européenne n'a pas décidé qu'ils remplissent les conditions d'adhésion à l'euro) et au Danemark qui bénéficie d'une dérogation spécifique qu'à compter du moment où cette dérogation aura pris fin. Ces parties contractantes peuvent toutefois décider d'être liées à une date antérieure pour tout ou partie du titre III sur la discipline budgétaire et du titre IV sur la coordination des politiques économiques et la convergence.

Article 15

Le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le traité.

L'article 15 permet aux Etats membres autres que les parties contractantes d'y adhérer ultérieurement. L'adhésion prendra, le cas échéant, effet au moment du dépôt de l'acte de ratification

Article 16

La conclusion d'un traité intergouvernemental n'a été décidée qu'en raison de l'opposition britannique à une révision des traités européens.

L'objectif des parties contractantes reste toutefois d'intégrer à terme le contenu du traité dans le cadre du droit de l'Union. Cette volonté est clairement affichée à l'article 16 du traité. Cette disposition précise en effet que, dans un délai maximum de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du traité des mesures

seront prises afin d'intégrer son contenu dans le cadre juridique de l'Union européenne, après évaluation de sa mise en œuvre. Le Collège veillera à ce que les modifications nécessaires soient apportées si l'évaluation les justifie.

En ce sens, l'acte de transposition prévoira un mécanisme d'évaluation approfondie de l'ensemble du Traité. Cette évaluation sera effectuée en concertation avec les interlocuteurs sociaux.

V. Conclusion

Le Collège estime que la discipline budgétaire doit être encadrée et que, si elle est nécessaire, elle n'est en toute hypothèse pas suffisante. La réponse à la crise passe avant tout par une meilleure coordination des politiques, et des efforts accrus en faveur du redéploiement économique et de l'emploi. Ce Traité ne constitue qu'une dimension de la mise en place d'une solution durable à la crise en même temps qu'il doit ouvrir la voie à un approfondissement de la solidarité entre les Etats membres.

Le Collège tient également à la mise en place d'une Europe ayant des ambitions sociales et environnementales fortes. Afin de répondre aux multiples crises que traverse l'UE, des réformes importantes doivent être menées, afin de réguler la finance, de retrouver l'équilibre budgétaire, de mieux coordonner les politiques monétaires et économiques, mais aussi et tout aussi prioritairement afin de viser une harmonisation sociale et environnementale vers le haut. Dans cette optique, le Collège soutient également une harmonisation fiscale.

PROJET DE DÉCRET

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 de 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, fait à Bruxelles le 2 mars 2012

Article premier

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

Le 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 de 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, fait à Bruxelles le 2 mars 2012, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Pour le Collège,

Le Ministre, membre du Collège, chargé des relations internationales,

Rachid MADRANE

ANNEXE 1**AVANT-PROJET DE DÉCRET**

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 de 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, fait à Bruxelles le 2 mars 2012

Article premier

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

Le 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 de 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, fait à Bruxelles le 2 mars 2012, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Pour le Collège,

Le Ministre, membre du Collège, chargé des relations internationales,

Rachid MADRANE

ANNEXE 2

AVIS N° 53.349/2 DU CONSEIL D'ÉTAT DU 10 JUIN 2013

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Formation professionnelle, de la Culture, du Transport scolaire, de l'Action sociale, de la Famille, du Sport et des Relations internationales, le 13 mai 2013, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « 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 de 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 Slovaquie, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles le 2 mars 2012 », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle l'observation suivante.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter 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 de 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 Slovaquie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles le 2 mars 2012 ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Conformément à la pratique constante de la section de législation du Conseil d'État, lorsque son avis est sollicité sur un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à un traité, son examen concerne principalement la compatibilité du traité avec la Constitution ou d'autres normes juridiques de valeur supérieure à la loi, le décret ou l'ordonnance, outre, le cas échéant, des questions de nature formelle en rapport avec la conclusion du traité ou celles relatives aux suites qu'appellerait le traité dans l'ordre juridique interne ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

C'est dans ces limites que se situera le présent avis.

3.1. L'examen de la compatibilité avec la Constitution du traité auquel il est envisagé de donner l'assentiment se fonde sur les considérations suivantes, touchant, d'une part, aux principes constitutionnels qui gouvernent l'articulation entre l'ordre juridique belge et l'ordre juridique international ou supranational (3.2, ci-après) et, d'autre part, aux liens que le traité établit avec l'ordre juridique de l'Union européenne (3.3, plus bas).

(1) Voir J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 191.

(2) En ce sens, notamment l'avis n° 27.250/1 donné le 29 janvier 1998 sur un projet de loi « portant assentiment à la convention relative au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Annexe, Protocoles A, B, C et D, et Acte final, faits à Amsterdam le 2 octobre 1997 » (Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 903/1); l'avis portant les n°s 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG donné le 15 février 2005 sur des avant-projets de décret, d'ordonnance et de loi « portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004 » (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, n° 1091/1, n° 3, pp. 526 et s.); l'avis n° 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 « portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007 » (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 334 et s.).

3.2. Lorsque les dispositions d'un traité contiennent des dispositions incompatibles avec la Constitution, le Conseil d'État a toujours considéré qu'un assentiment au traité n'est en principe possible qu'après une révision préalable des dispositions en cause de la Constitution ⁽³⁾.

Il convient toutefois de tenir compte de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel :

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

En vertu de cette disposition, il est possible, par dérogation à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, de transférer, par un traité ou par une loi, à des institutions de droit international public, l'exercice de compétences « déterminées » qui sont confiées par la Constitution ou en vertu de celle-ci aux organes de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions.

Cette disposition autorise également l'instauration par un traité d'une coopération entre le Royaume de Belgique et d'autres États par laquelle, sans que nécessairement des « institutions » soient ainsi créées, des mécanismes sont mis en œuvre en vue d'assurer le respect d'engagements pris par les parties à ce traité. Tel est le cas *a fortiori* lorsque ces mécanismes viennent s'adosser aux dispositifs créés au sein d'institutions de droit international public, comme par exemple celles de l'Union européenne.

Les traités organisant pareils transferts de compétence ou pareille coopération ne nécessitent donc pas, pour ce seul motif, de révision constitutionnelle.

3.3. Le traité à l'examen doit par ailleurs être lu en tenant compte de son articulation avec le droit de l'Union européenne, tel qu'il résulte notamment du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

S'il est vrai qu'il ne se présente pas comme modifiant ces deux derniers instruments mais bien comme un traité intergouvernemental conclu entre vingt-cinq des vingt-sept membres de l'Union européenne, il est conçu comme s'attachant à plusieurs règles matérielles qui y trouvent leur source, notamment celles relatives à la politique économique de l'Union (articles 120 à 126, chapitre 1^{er} (« La politique économique ») du titre VIII (« La politique économique et monétaire ») de la Partie 3 (« Les politiques et actions internes de l'Union ») du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), ainsi qu'à plusieurs mécanismes confiés à des institutions de l'Union européenne, par

exemple les pouvoirs confiés au Conseil de l'Union par les articles 120 à 126 précités et par l'article 136 du même Traité (chapitre 4 (« Dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro ») du titre VIII précité).

Ceci résulte de l'objet même du traité, tendant à conforter les politiques européennes liées à l'existence de l'euro, qui apparaît de manière transversale de l'ensemble de ses dispositions, mais aussi, de manière plus spécifique, de ses dispositions suivantes, mentionnées à titre exemplatif :

- l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du traité, qui énonce l'engagement des parties contractantes, « en tant qu'États membres de l'Union européenne », à « renforcer le pilier économique de l'Union européenne » en adoptant diverses règles destinées à « souten[ir] ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne » dans plusieurs secteurs;
- l'article 2, aux termes duquel
 - « 1. Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.
 - 2. Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique »;
- en ce qui concerne les engagements relatifs à la réduction du rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut des États concernés, le renvoi effectué par l'article 4 du traité au Protocole n° 12 annexé aux traités de l'Union européenne « sur la procédure concernant les déficits excessifs », au règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 « visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs », modifié par le règlement n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011, ainsi qu'aux procédures confiées à la Commission et au Conseil par l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- s'agissant de la mise sur pied de « programme[s] de partenariat budgétaire et économique » visant à assurer « une correction effective et durable [du] déficit excessif » des États concernés, le renvoi, par l'article 5, au « droit de l'Union européenne »,

(3) Avis n° 44.028/AG précité du 29 janvier 2008, n° 9, et la jurisprudence citée.

- en ce compris les « procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance » impliquant notamment le Conseil et la Commission;
- l'engagement des États, formulé à l'article 6, de « donne[r] à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique »;
 - l'engagement des États, mentionné à l'article 7, « dans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée », d'appuyer « les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs »;
 - le lien établi entre l'article 8, relatif à la saisine éventuelle de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de non respect par un État de l'article 3, paragraphe 2, du traité, et l'article 273 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui attribue à ladite Cour la compétence de statuer en vertu d'une clause compromissoire (l'article 3, paragraphe 2, du Traité, dont il sera question plus bas, au n° 6, concerne l'intégration dans chaque droit national 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 », dispositions intégrant les règles du Pacte budgétaire énoncées au paragraphe 1^{er} du même article 3);
 - l'engagement des parties contractantes, énoncé à l'article 9, à « œuvrer conjointement à une politique économique qui [notamment] favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire », et ce « [s]ur la base de la coordination des politiques économiques définie dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »;
 - l'annonce, faite à l'article 10, du recours actif à des mesures « telles que prévues à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à la coopération renforcée, telle que prévue à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur », et ce « [c]onformément aux exigences établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée »;
 - la disposition, figurant à l'article 11, selon laquelle la coordination qu'elle prévoit « f[er]ait intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert »;
 - à l'article 12 : les dispositions prévoyant l'invitation du président de la Commission européenne, du président de la Banque centrale européenne et, le cas échéant, du président de l'Eurogroupe, prévu par l'article 137 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et du président du Parlement européen aux « sommets de la zone euro »; la collaboration envisagée avec le président de la Commission pour « assure[r] la préparation et la continuité [de ces] sommets », « [l]'organe chargé des préparatifs et du suivi des sommets de la zone euro [étant] l'Eurogroupe »; le projet de présentation d'un rapport de ces sommets au Parlement européen; l'information des parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro et des autres États membres de l'Union européenne de la préparation et des résultats de ces sommets;
 - le renvoi, opéré par l'article 13, au « protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne » sur l'organisation par le Parlement européen et les parlements nationaux d'une conférence des commissions concernées de ces parlements;
 - à l'article 14, la disposition relative au dépôt des instruments de ratification du traité « auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne »;
 - l'ouverture à la ratification du traité par « les États membres de l'Union européenne autres que les parties contractantes », prévue par l'article 15;
 - l'annonce faite par l'article 16 de l'intégration future du contenu du traité « dans le cadre juridique de l'Union européenne ».
4. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que, d'une manière générale et à l'instar des dispositions des traités fondateurs de l'Union européenne auxquelles il s'adosse, le traité ne soulève pas d'observations de compatibilité avec la Constitution belge.
5. S'agissant plus spécialement des obligations liant la Belgique sur la base de dispositifs qui seraient adoptés en coopération avec les autres États parties au traité à l'examen, en application de celui-ci, il y a lieu de considérer que l'article 34 de la Constitution en admet la validité.

Tel serait le cas même si ces dispositifs contiendraient des obligations suscitant des difficultés au regard de la Constitution belge.

Dans son avis précité n° 44.028/AG du 29 janvier 2008 relatif à l'assentiment au traité de Lisbonne, l'assemblée générale du Conseil d'État, rappelant sa jurisprudence antérieure, a en effet considéré ce qui suit :

« L'attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, qu'autorise l'article 34 de la Constitution, implique nécessairement que ces institutions puissent décider de manière autonome de la manière dont elles exercent ces pouvoirs, sans être liées par les dispositions de la Constitution belge (4). Cela signifie, du moins en principe, que, si, en application des présents Traités à l'examen, un règlement ou une directive par exemple devaient être adoptés à l'avenir qui, soit seraient eux-mêmes contraires à la Constitution belge, soit obligeraient les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé (5).

(4) *Note 22 de l'avis cité* : En ce sens : C. Naômé, « Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991 », *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (p. 24), pp. 54-55; J.V. Louis, « La primauté, une valeur relative ? », *Cah. dr. eur.*, 1995, (p. 23), p. 26; H. Bribozia, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *R.B.D.I.*, 1996, (p. 33), p. 60, n° 35; R. Ergéc, « La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution », note sous C.E., Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *J.T.*, 1997, p. 256; M. Melchior et P. Vandermoot, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé », *R.B.D.C.*, 1998, (1), pp. 13-14 et 39 ; voir aussi P. Gilliaux, « L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État : primauté et efficacité », dans *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Bruxelles, 1999, (p. 473), p. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, « Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? – Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof », *T.B.P.*, 2003, (p. 458), pp. 470-471, n° 33.

(5) *Note 23 de l'avis cité* : En ce sens également : l'avis n° 39.192/3 donné le 4 novembre 2005 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} mai 2006 portant révision de la législation pharmaceutique, n° 46, spéc. n°s 46.3 et 46.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2189/1, pp. 113 à 116). Dans cet avis, il est constaté qu'une directive, en l'espèce l'article 97 de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, impose aux États de prendre des mesures préventives en matière de liberté d'expression, ce que n'autorise pas l'article 19 de la Constitution belge. L'avis considère que « [l]a circonstance qu'[...] une directive de la Communauté européenne impose expressément aux États membres d'instaurer un système de mesures préventives est cependant un élément à prendre considération pour apprécier la constitutionnalité des dispositions en projet ». Prenant appui sur l'article 34 de la Constitution, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes selon laquelle « l'invoication d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre,

Du point de vue constitutionnel, l'article 34 de la Constitution assure l'articulation entre, d'une part, la primauté du droit européen, qui résulte de sa nature même, telle qu'elle est reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (6) et confirmée dans la déclaration des États membres n° 17 figurant dans l'Acte final, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne (7) » (8).

soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État » (C.J.C.E., 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) et sur la considération ici rappelée sous le n° 10 du présent avis, telle qu'elle figurait sous le n° 7 dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, la section de législation a admis dans cet avis n° 39.192/3 que, « [d]ans la mesure où l'article 97 de la directive 2001/83/CE impose aux États membres de prendre des mesures préventives à l'égard de la publicité pour les médicaments, le législateur belge peut adopter de telles mesures sans violer la Constitution » (*loc. cit.*).

(6) *Note 24 de l'avis cité* : C.J.C.E., Costa, 15 juillet 1964, n° 6/64, Rec., 1964, (1143), 1160; C.J.C.E., Internationale Handelsgesellschaft, 17 décembre 1970, n° 11/70, Rec., 1970, 1125, cons. 3. Voir aussi, pour d'autres confirmations de la règle selon laquelle il n'est pas possible de recourir à des dispositions d'une Constitution nationale pour restreindre l'application des dispositions du droit européen, C.J.C.E., Commission c. Italie, 11 avril 1978, n° 100/77, Rec., 1978, p. 879, cons. 21; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 6 mai 1980, n° 102/79, Rec., 1980, p. 1473, cons. 15; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, Rec., 1980, p. 3881, cons. 19; C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, 2 juillet 1996, n° C-473/93, Rec., 1996, p. I3207, cons. 38.

Sur les autres piliers du droit actuel de l'Union européenne, voir not. C.J.C.E. 16 juin 2005, Puppino, C105/03; K. Lenaerts et T. Corthaut, « Of birds and hedges : the role of primacy in invoking norms of EU law », *European Law Review*, 2006, liv. 3, pp. 287 et s.

(7) *Note 25 de l'avis cité* : À ce jour, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée clairement sur le rapport entre le droit européen dérivé et la Constitution belge. La question de la compétence de la Cour constitutionnelle à l'égard d'actes législatifs des autorités belges portant exécution ou transposition du droit communautaire européen a toutefois été soulevée dans une étude de M. Melchior et L. De Grève, président et président émérite de la Cour constitutionnelle, qui observent, certes d'une manière générale et prudente : « Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes » (« Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ? », rapport de la Cour d'arbitrage pour la IX^{ème} Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (p. 217), p. 228, n° 43).

Le Conseil d'État, section d'administration, a explicitement souscrit à la thèse que l'article 34 de la Constitution emporte que celle-ci ne peut être invoquée à l'encontre de dispositions du droit européen, ou en l'occurrence contre des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne lui-même, telles que les interprète la Cour de Justice : Goosse, n° 62.921, et Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *C.D.P.K.*, 1997, p. 134, rapport de O. Daurmont; *J.T.*, 1997, p. 256, note de R. Ergéc.

(8) Avis n° 44.028/AG précité du 29 janvier 2008, n° 10.

Compte tenu notamment de ce qui est exposé au n° 3.2, plus haut, les mêmes considérations valent pour les dispositifs qui seraient adoptés en coopération avec les autres États parties au traité à l'examen et avec les institutions européennes.

6.1. L'article 3 du traité à l'examen, sous son titre III, « Pacte budgétaire », mérite toutefois un examen plus particulier.

6.2.1. Pour l'essentiel, cette disposition prévoit, en son paragraphe 1^{er}, qu'« [o]utre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci »⁽⁹⁾, les parties contractantes appliquent diverses règles, portant sur les points suivants et devant trouver leur source dans leur droit interne dans les conditions exposées plus bas, sous le n° 6.2.3.

S'agissant de l'article 3, paragraphe 1^{er}, a) à d), ces règles peuvent être présentées comme suit :

- a) La situation budgétaire de leurs administrations publiques doit être « en équilibre ou en excédent »⁽¹⁰⁾.
- b) À cet effet, le solde structurel annuel des administrations publiques⁽¹¹⁾ doit « correspond[re] 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 », et les États se soumettent à une obligation de « convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif » selon un calendrier « proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays ». Les progrès en ce sens « font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé »⁽¹²⁾.

La limite inférieure de 0,5 % dont il est question ci-avant « peut être relevée pour atteindre un déficit

structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché » « 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 »⁽¹³⁾.

- c) « Les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) »⁽¹⁴⁾.

6.2.2. En vertu de l'article 3, paragraphe 1^{er}, e), du traité, « 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 », « un mécanisme de correction » doit être « déclenché automatiquement », qui « comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée »⁽¹⁵⁾.

Ce mécanisme, qui doit également être prévu par le droit interne de chaque partie contractante dans les conditions exposées ci-après, sous le n° 6.2.3, doit y être mis en place dans le plein respect des « prérogatives des parlements nationaux »⁽¹⁶⁾ « sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1^{er} »⁽¹⁷⁾.

6.2.3. Les règles énoncées au paragraphe 1^{er} de l'article 3 du traité et résumées ci-avant, aux nos 6.2.1 et 6.2.2, doivent être intégrées « dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du [...] traité »⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾.

L'article 3, paragraphe 2, première phrase, offre aux États deux modalités d'intégration de ces règles dans leur droit interne :

(9) Ce renvoi confirme le lien entre le traité et le droit de l'Union européenne, exposé ci-avant, au n° 3.3, qui est également établi par la disposition de l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, du traité, aux termes duquel, « [a]ux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables ».

(10) Article 3, paragraphe 1^{er}, a), du traité.

(11) Aux termes de l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, a), du traité, « le « solde structurel annuel des administrations publiques » signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

(12) Article 3, paragraphe 1^{er}, b), du traité.

(13) Article 3, paragraphe 1^{er}, d), du traité.

(14) Article 3, paragraphe 1^{er}, c), du traité.

(15) Article 3, paragraphe 1^{er}, e), du traité.

(16) Article 3, paragraphe 2, troisième phrase, du traité.

(17) Article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité.

(18) Article 3, paragraphe 2, première phrase, du traité.

(19) Cette entrée en vigueur est prévue en principe le 1^{er} janvier 2013 par l'article 14, paragraphe 2, du traité « pour autant que douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro aient déposé leur instrument de ratification, ou le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification par une partie contractante dont la monnaie est l'euro, la date la plus proche étant retenue ».

- « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles »; ou
- « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes [...] dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

6.3.1. Dès lors que l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du traité à l'examen n'envisage l'ancrage constitutionnel des règles énoncées au paragraphe 1^{er} de l'article 3 du traité que comme une des possibilités offertes aux États parties, même si c'est « de préférence » que cette option est énoncée, et qu'ainsi le législateur n'engage pas le constituant, cet article 3, paragraphe 2, ne soulève pas d'objection de constitutionnalité sur ce point.

Il en va d'autant plus ainsi que l'autre option est ouverte aux autorités belges, à savoir l'adoption de « dispositions contraignantes et permanentes [...] dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

6.3.2. Pour le surplus, compte tenu de la portée donnée à l'article 34 de la Constitution, telle qu'elle a été rappelée plus haut, aux n^{os} 3.2 et 5, il est également admissible que l'État belge s'engage à respecter les « principes communs proposés par la Commission européenne » sur la base desquels le mécanisme automatique de correction visé à l'article 3, paragraphe 1^{er}, e) ⁽²⁰⁾, du traité sera mis en place au niveau national.

6.4.1. Il reste à déterminer quel serait l'instrument de droit belge le mieux apte à accueillir les « dispositions contraignantes et permanentes » énonçant les règles figurant à l'article 3, paragraphe 1^{er}, conformément au paragraphe 2 de la même disposition.

Le choix de cet instrument relève dans une large mesure du choix d'opportunité qui sera fait par les autorités belges.

Il leur appartiendra de tenir compte à cet égard du fait que, si ces dispositions ne figurent pas dans la Constitution, l'instrument à adopter devra être d'une nature telle qu'il permettra de garantir « le plein respect et la stricte observance » de ces règles « tout au long des processus budgétaires nationaux », et ce tant à l'égard de l'autorité fédérale que des communautés, des régions et des pouvoirs subordonnés.

Il convient en effet d'interpréter les notions d'« administrations publiques » dont la situation budgétaire doit être en principe en équilibre ou en excédent, figu-

rant notamment à l'article 3, paragraphe 1^{er}, a) et b), du traité, ou de « déficit » à la lumière de l'article 2, premier tiret, du Protocole n° 12 annexé aux traités de l'Union européenne, auquel renvoie notamment l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, du traité à l'examen : aux termes de cette disposition,

« À l'article 126 [du] [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] et dans le présent protocole, on entend par :

- public : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ».

6.4.2. S'agissant plus spécialement des pouvoirs subordonnés, il appartiendra à chaque niveau de pouvoir de prendre les dispositions utiles pour impliquer ces autorités locales de manière « contraignante et permanente » dans le respect des règles énoncées à l'article 3, paragraphes 1^{er} et 2, du traité.

Cette responsabilité relève principalement des régions, sur la base des compétences qui leur sont confiées notamment par les articles 6, § 1^{er}, VIII, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles » en matière de pouvoirs subordonnés et de tutelle ⁽²¹⁾, mais aussi des communautés sur la base de leurs compétences relatives aux centres publics d'action sociale inscrites à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la même loi spéciale ⁽²²⁾; elle relève également de l'autorité fédérale sur la base notamment des compétences qui lui sont réservées par les dispositions précitées. Cette responsabilité, à chacun des niveaux de pouvoir mentionnés ci-avant, peut également être exercée sur la base des lois, décrets et ordonnances qui confient aux pouvoirs subordonnés des mesures d'exécution sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ⁽²³⁾ et l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de ré-

(21) Ces dispositions sont rendues applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises ». Voir aussi, par exemple, la compétence que l'article 6, § 1^{er}, III, 10^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue aux régions en matière de polders et de wateringues.

(22) Cette disposition est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' et à la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

(23) Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux institutions bruxelloises ». Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre l'attribution d'une compétence à un niveau de pouvoir et le pouvoir de confier des missions aux autorités locales.

(20) Voir le point 6.2.2, ci-avant.

formes institutionnelles ⁽²⁴⁾, et qui assurent leur financement à cet effet sur la base de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ⁽²⁵⁾, ainsi que sur la base de la tutelle spécifique que ces niveaux de pouvoir exercent dans le cadre de leurs compétences sur la base de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de la même loi spéciale ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

6.4.3. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que, pour la mise en œuvre de l'article 3, paragraphes 1^{er} et 2, du traité à l'examen et l'adoption, ainsi, en droit belge « de dispositions contraignantes et permanentes » assurant « le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires » des règles énoncées à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du traité, tout en permettant la prise en compte des « principes communs » qui seront proposés par la Commission européenne dont il est question au paragraphe 2, deuxième phrase, les différents niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale pourraient conclure un accord de coopération sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, lequel devrait également organiser l'implication des autorités locales dans le respect des compétences respectives de chacun des signataires de pareil accord ⁽²⁸⁾.

(24) Cette disposition est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 82 de la loi précitée du 31 décembre 1983 et à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

(25) Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre le pouvoir de confier des missions aux autorités locales et le financement de ces missions.

(26) Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre le pouvoir de confier des missions aux autorités locales et leur contrôle de tutelle spécifique. Voir aussi, en ce sens, l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 en ce qui concerne la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

(27) S'agissant des compétences de la Région wallonne et de la Commission communautaire française qui leur ont été transférées par la Communauté française sur la base de l'article 138 de la Constitution, voir l'article 4, 1°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 « attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française », au décret de la Région wallonne n° II et au décret de la Commission communautaire française n° III portant tous deux la même date du 22 juillet 1993 et le même intitulé que celui du décret précité de la Communauté française du 19 juillet 1993. Il convient également de tenir compte des compétences transférées par la Région wallonne à la Communauté germanophone en diverses matières relevant des pouvoirs subordonnés, notamment la tutelle sur les communes et sur les zones de police pluricomunales situées exclusivement sur le territoire de la région de langue allemande, par l'article 1^{er} commun aux décrets des 27 mai 2004 de la Région wallonne et du 1^{er} juin 2004 de la Communauté germanophone « relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés ».

(28) Voir sur ce point le n° 6.4.2, ci-avant.

Il pourrait également être envisagé de confier cette compétence au législateur fédéral agissant, le cas échéant, à la majorité spéciale, mais ceci impliquerait une révision constitutionnelle l'habilitant à cet effet.

S'il devait être opté pour une inscription des règles en question ou à tout le moins leurs éléments essentiels dans la Constitution, ce qui relève du pouvoir d'appréciation du constituant, l'attention doit être attirée sur le fait que pareil procédé, par la rigidité qu'il induit, risque de rendre plus difficile la prise en considération des principes communs que la Commission européenne doit proposer aux États en application de l'article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité, sur la base desquels doit être mis en place le mécanisme automatique de correction dont il est question dans cette disposition et dans celle de l'article 3, paragraphe 1^{er}, e), compte tenu notamment de la possibilité pour ces « principes communs » d'évoluer dans le temps, en fonction notamment des fluctuations de la conjoncture économique.

6.5. Il reste une dernière question à examiner, concernant plus spécifiquement la compatibilité de l'inscription en droit positif belge d'un mécanisme automatique de correction, tel que prévu par l'article 3, paragraphes 1^{er}, e), et 2, deuxième et troisième phrases, avec le principe d'annualité budgétaire.

En effet, dès l'entrée en vigueur du traité, le législateur budgétaire devra se conformer à ces normes budgétaires. Ainsi, la situation budgétaire des administrations publiques devra en principe être en équilibre ou présenter un excédent, ce qui exclut en principe le *deficit spending*, et le législateur budgétaire sera tenu de respecter le mécanisme automatique de correction mis sur pied en application du traité.

Le principe d'annualité s'applique non seulement aux budgets mais aussi aux comptes, aux recettes et aux dépenses. Ce principe n'implique toutefois pas qu'aucune décision excédant les limites d'une année budgétaire ne peut être prise.

Les normes budgétaires qui sont inscrites ou seront inscrites dans le traité ou en vertu de celui-ci ne portent pas atteinte en soi à la prérogative de l'Assemblée de se prononcer annuellement sur le budget et n'impliquent pas davantage qu'il faille déroger au principe de la périodicité annuelle, et ce d'autant moins qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2, troisième phrase, du traité, le mécanisme automatique de correction devra « respecte[r] pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

Les dispositions du traité ne violent dès lors pas le principe d'annualité budgétaire.

7. Il ressort de ce qui précède que, d'une part, l'assentiment au traité à l'examen ne suscite aucune objection de constitutionnalité ou de compatibilité avec le principe d'annualité budgétaire et que, d'autre part, sous réserve d'un choix différent qui serait fait par les autorités compétentes, à savoir par l'ensemble des niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale, voire par le constituant, il est possible à ces niveaux de pouvoir de mettre en œuvre le traité, spécialement son article 3, par la voie d'un accord de coopération.

Dans les limites selon lesquelles un avant-projet d'assentiment à un traité international est examiné par la section de législation du Conseil d'État, il n'y a pas d'autre observation à formuler au sujet de l'assentiment au traité à l'examen.

8. Il convient toutefois d'observer que doit également faire l'objet d'un assentiment exprès le « 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.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,

P. VANDERNOOT,
Madame M. BAGUET, conseillers d'État,

Monsieur S. VAN DROOGHENBROECK,
J. ENGLEBERT, assessesurs,

Madame B. VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET,
premier auditeur.

Le Greffier,

B. VIGNERON

Le Président,

Y. KREINS

ANNEXE 3

Le traité est disponible à l'adresse suivante :

http://european-council.europa.eu/media/639232/08_-_tscg.fr.12.pdf

