CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.208/2
du 24 avril 2013

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 Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles le 2 mars 2012'

Le 18 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un 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 Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles le 2 mars 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 avril 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et MARTINE BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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 les observations suivantes.

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 Slovénie, 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.

---

[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 nos 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.).

3.1. 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).

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 1er (« 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

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

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, paragraphe 1, 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 », 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, « [d]ans 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 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[erait] 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

[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. Bribosia, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *R.B.D.I.*, 1996, (p. 33), p. 60, n° 35; R. Ergec, « 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. Vandernoot, « 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.

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].

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].

---

[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 1er mai 2006 portant révision de la législation pharmaceutique, n° 46, spéc. nos 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'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre, 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 Einführ- 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. I-3207, cons. 38.
Sur les autres piliers du droit actuel de l'Union européenne, voir not. C.J.C.E. 16 juin 2005, Puppino, C-105/03 ; K. Lenaerts et T. Corthaut, « Of birds and hedges : the role of primacy in invoking normes 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 25*bis* (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 IXème 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

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, 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, 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

---

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. Ergec.

[8] Avis n° 44.028/AG précité du 29 janvier 2008, n° 10.

[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, 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, b), du traité.

marché » « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement intérieur 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, 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 » [17].

6.2.3. Les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité et résumées ci-avant, aux n[os] 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 :

- « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » ; ou

---

[13] Article 3, paragraphe 1, d), du traité.

[14] Article 3, paragraphe 1, c), du traité.

[15] Article 3, paragraphe 1, 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 […] 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 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, 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, 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, figurant notamment à l'article 3, paragraphe 1, 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, du traité à l'examen : aux termes de cette disposition,

[20] Voir le point 6.2.2, ci-avant.

« 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 et 2, du traité.

Cette responsabilité relève principalement des régions, sur la base des compétences qui leur sont confiées notamment par les articles 6, § 1er, 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, § 1er, II, 2°, 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, § 1er, 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 réformes institutionnelles [24], et qui assurent leur financement à cet effet sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 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

[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, § 1er, III, 10°, 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 1er, 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.

[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.

exercent dans le cadre de leurs compétences sur la base de l'article 7, § 1er, 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 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, 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 92*bis* 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].

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, 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.

---

[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 pluricommunales situées exclusivement sur le territoire de la région de langue allemande, par l'article 1er commun aux décrets des 27 mai 2004 de la Région wallonne et du 1er 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.

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, e), et 2, deuxième et troisième phrases, avec le principe d'annualité budgétaire figurant à l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, aux termes duquel

« Chaque parlement vote annuellement le budget et arrête les comptes ».

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.

L'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée consacre la règle de la périodicité annuelle (ou annualité) du budget et confère au Parlement le pouvoir de voter le budget. 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 du Parlement 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 l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée.

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 la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989 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.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Yves KREINS