

Projet de loi

portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Avis du Conseil d'Etat

(21 décembre 2012)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 27 juillet 2012, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous examen. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière. Etait annexé le texte du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après le « TSCG »), signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objet d'approuver le TSCG, signé le 2 mars 2012 par les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque.

D'après l'exposé des motifs, le TSCG vise à préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble en obligeant les parties contractantes à maintenir des finances publiques saines et soutenables grâce au respect de règles spécifiques visant à prévenir tout déficit public excessif pouvant entraîner une dynamique pernicieuse de leur dette publique. Il prévoit notamment un dispositif imposant aux parties contractantes de présenter des budgets nationaux qui soient en équilibre ou en excédent grâce à la mise en place d'une règle d'équilibre structurel du solde budgétaire. Il contraint également davantage les Etats contractants, franchissant la limite de 3% du produit intérieur brut (ci-après le « PIB ») de déficit public, en leur demandant de prendre des mesures détaillées pour corriger de façon effective et durable leur déficit public excessif. Le TSCG renforce ainsi l'encadrement de la politique budgétaire des Etats membres de l'Union européenne.

Le TSCG constitue le dernier en date des instruments financiers mis en œuvre par les Etats membres de l'Union européenne en vue de renforcer la discipline budgétaire. Cet instrument doit s'analyser en relation avec les mécanismes de stabilité financière et de lutte contre la crise des dettes mis en place au cours des dernières années.

Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 (ci-après le « TUE ») a obligé les Etats membres de coordonner leurs politiques économiques. Il a également institué un contrôle des déficits publics excessifs avec l'article 104 du Traité instituant la Communauté

européenne¹ (ci-après le « TCE ») complété par un protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs; les critères de référence essentiels sont la limitation à 3% pour le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le PIB aux prix du marché et la limitation à 60% pour le rapport entre la dette publique et le PIB aux prix du marché.

Ce mécanisme a été complété par ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte de stabilité et de croissance » constitué par les instruments juridiques suivants: la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, le règlement du Conseil (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques et le règlement (CE) 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. Le règlement (CE) n° 1466/97, précité, fondé sur l'article 103, paragraphe 5 TCE², prévoit, à l'article 3, la présentation par les Etats membres au Conseil et à la Commission d'un programme de stabilité comportant « l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif ».

En 2002 et en 2003, des procédures pour déficit excessif avaient été engagées contre le Portugal, l'Allemagne et la France. Dans les conclusions du Conseil Ecofin du 25 novembre 2003, la procédure contre l'Allemagne et la France a été suspendue. Sur saisine de la Commission européenne, la Cour de justice des Communautés européennes a, par arrêt du 13 juillet 2004³, annulé cette décision.

¹ Article 126 TFUE.

² Article 103 TCE [version consolidée 1992; Journal officiel n° C 224 du 31 août 1992 (les textes pertinents sont repris à l'article 121 TFUE)]:

« 1. Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article (...).

2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen.

Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté.

Sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.

3. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres, le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2, et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble.

Pour les besoins de cette surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire.

4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations.

Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du Conseil peut être invité à se présenter devant la commission compétente du Parlement européen si le Conseil a rendu publiques ses recommandations.

5. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article (...) peut arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article. »

³ Commission c/ Conseil, C-27/04, Rec. p. I-6649.

Le règlement précité n° 1466/97 a été modifié en 2005 par le règlement du Conseil n° 1055/2005 qui a introduit le concept d'objectif à moyen terme spécifique ou différencié. D'après l'article 2bis nouveau du règlement n° 1466/97, « pour les Etats membres qui ont adopté l'euro et pour les Etats membres participant au MTC 2⁴, les objectifs à moyen terme spécifiques se situent – en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires – entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire ».

Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, a repris les dispositions du Traité de Maastricht, en renforçant les pouvoirs de surveillance de la Commission et en modifiant la procédure concernant les déficits excessifs. Les critères de référence (3% du PIB pour le déficit et 60% pour la dette) ont été maintenus avec une précision des définitions.

En 2011, le pacte de stabilité et de croissance de 1997 a fait l'objet d'une réforme connue sous la dénomination de « *six-pack* », constituée par cinq règlements et une directive, textes entrés en vigueur le 13 décembre 2011⁵. Le règlement (UE) n° 1177/2011, cité sous note de bas de page, modifie le règlement (CE) n° 1467/97 précité; il précise le rythme de réduction des déficits publics lorsque ceux-ci dépassent la valeur de référence, réduit les délais pour constater les déficits excessifs et renforce les procédures de surveillance, de décision et de sanction. Le règlement (UE) n° 1175/2011, cité sous note de bas de page, modifie le règlement (CE) n° 1466/97, précité, en retenant, pour l'objectif de moyen terme du solde structurel des Etats membres une fourchette entre -1% du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire.

Tous ces instruments de discipline budgétaire dont le TSCG est l'aboutissement ne sauraient se comprendre sans tenir compte de la crise des dettes souveraines qui a touché successivement la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et l'Italie et des mesures financières adoptées au niveau de l'Union ou de la zone euro destinées à faire face à cette crise.

En 2010, les Etats membres ont accordé à la Grèce des prêts bilatéraux dont la gestion a été confiée à la Commission européenne. Par la suite, a été adopté le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière d'un

⁴ Dans sa résolution du 16 juin 1997 sur l'établissement d'un mécanisme de taux de change pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire, le Conseil européen a défini des orientations politiques fermes en vertu desquelles un nouveau mécanisme de taux de change est établi pendant la troisième phase de l'union économique et monétaire (MTC 2).

⁵ - Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro;
- Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro;
- Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques;
- Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques;
- Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs;
- Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

volume de 60 milliards d'euros⁶. Sur décision du Conseil, agissant sur proposition de la Commission, un Etat membre peut se voir octroyer un prêt ou une ligne de crédit qui s'accompagne d'un programme de redressement économique et financier. La Commission gère ce versement et vérifie le respect du programme de redressement.

Le Fonds européen de stabilité financière (ci-après le « FESF ») a été créé par un accord-cadre du 9 mai 2010 et régi par un accord-cadre du 7 juin 2010; il s'appuie sur une société anonyme de droit luxembourgeois, dont le capital est détenu par les Etats de la zone euro à concurrence de leur quote-part dans le capital libéré de la Banque centrale européenne. Le fonds est appelé à accorder des emprunts au profit des Etats en difficulté. En 2011, ses moyens d'action ont été étendus à l'acquisition de titres nouvellement émis par les Etats, au rachat des obligations d'Etat sur le marché secondaire et à la participation au sauvetage de banques en difficulté. La capacité d'intervention du FESF, initialement de 440 milliards d'euros, a été augmentée avec la possibilité de lever 1.000 milliards d'euros par l'émission d'obligations ou d'autres titres de créance.

Le 2 février 2012 a été conclu le Traité instituant le mécanisme européen de stabilité⁷, organisation internationale spécifique qui s'appuie toutefois pour son fonctionnement sur la Commission européenne et la Banque centrale européenne. Ce mécanisme doit remplacer le mécanisme européen de stabilisation financière et le FESF. Le capital autorisé est de 700 milliards d'euros dont 80 milliards libérés initialement⁸. Le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 a permis au mécanisme de recapitaliser directement les banques et a assoupli les conditions de rachat par le Fonds de dettes de pays en difficulté.

*

Le TSCG a une nature juridique inédite. Formellement, il s'agit d'un traité interétatique et non pas d'un traité modifiant les traités sur l'Union européenne ou fondé sur ces derniers. Dans sa substance, il fait toutefois partie intégrante du droit de l'Union en ce qu'il vise à « renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire » (article 1^{er}), « est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée », « s'applique dans la mesure où il est compatible avec [ces] traités » et « ne porte pas atteinte aux

⁶ Ce règlement est fondé sur l'article 122§2 TFUE qui prévoit la possibilité pour l'Union d'accorder une assistance financière à un Etat membre qui « connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle ».

⁷ Par décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant, selon la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48§6 TUE, l'article 136 TFUE, le texte suivant a été inséré à l'article 136: « Les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ».

⁸ - Loi du 3 juillet 2012 portant approbation de la décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro;

- Loi du 3 juillet 2012 portant approbation du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé le 2 février 2012 à Bruxelles;

- Loi du 3 juillet 2012 relative (1) à la participation de l'Etat au mécanisme européen de stabilité; (2) à certaines immunités du mécanisme européen de stabilité et de la banque européenne d'investissement et (3) modifiant la loi modifiée du 9 juillet 2010 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro. (Mémorial A 2012, n° 135).

compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique » (article 2). Certaines dispositions renvoient expressément au droit dérivé adopté sur le fondement des articles du TFUE relatifs à l'union économique et monétaire (article 4). Au niveau des procédures, le TSCG renvoie expressément au droit de l'Union (articles 2 et 8). Le TSCG ne prévoit pas davantage de structure institutionnelle propre, mais fait appel aux institutions de l'Union, qu'il s'agisse du Conseil, de la Commission ou de la Cour de justice. La seule particularité institutionnelle concerne la consécration de l'instance de gouvernance de la zone euro (article 12). A noter que le traité est conclu entre vingt-cinq Etats membres de l'Union parmi lesquels des Etats qui ne font pas ou pas encore partie de la zone euro.

Le TSCG comporte seize articles articulés en non moins de six titres.

Le titre I porte sur l'objet et le champ d'application du traité. Le titre II pose le principe de la cohérence du traité avec le droit de l'Union. Le titre III, sur lequel le Conseil d'Etat reviendra plus en détail, détermine les différents points du pacte budgétaire. Le titre IV porte sur la coordination des politiques économiques et leur convergence. Le titre V détermine la gouvernance de la zone euro. Le titre VI comporte des dispositions générales et finales.

Les titres I, II, IV, V et VI n'appellent pas d'observation et ne soulèvent pas de questions juridiques.

L'exposé des motifs du projet de loi relève l'importance du titre III relatif au pacte budgétaire. Les articles 3 à 8, figurant audit titre III, visent à « encadrer l'évolution des politiques budgétaires nationales des parties contractantes, au-delà de ce qui découle déjà du Pacte de stabilité et de croissance tel que révisé en 2011 ».

L'article 3, paragraphe 1^{er} consacre la règle de « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante en équilibre ou excédentaire ». La disposition reprend les instruments de l'objectif budgétaire à moyen terme et de la trajectoire d'ajustement déjà prévus au règlement (CE) n° 1466/97, précité. La modification par rapport au Pacte de stabilité et de croissance de 2011 réside dans l'abaissement du seuil d'objectif de moyen terme de solde structurel de -1% à -0,5% du PIB. En outre, si des « écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement », un « mécanisme de correction est déclenché automatiquement ».

Aux termes du paragraphe 2, les Etats s'engagent à mettre en place ce mécanisme de correction et à créer des institutions indépendantes chargées de vérifier le respect des règles sur l'équilibre structurel. Selon une formule dont la portée a été sujette à discussion, ces règles « prennent effet dans le droit national » (...) « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Le paragraphe 2 prend soin de préciser que « ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

L'article 3, paragraphe 2 doit être mis en relation avec l'article 8 qui donne à la Cour de justice de l'Union européenne compétence pour contrôler si un Etat a respecté l'article 3, paragraphe 2 et pour sanctionner cet Etat quand il ne s'est pas conformé à un arrêt constatant le non-respect.

Le projet de loi sous examen soulève deux questions:

L'adoption de la loi d'approbation du TSCG et sa ratification exigent-elles une modification préalable de la Constitution au motif que le TSCG comporterait des dispositions en contradiction avec celle-ci?

L'adoption de la loi d'approbation du TSCG implique-t-elle une dévolution d'attributions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à des institutions de droit international au sens de l'article 49*bis* de la Constitution et doit-elle dès lors intervenir, en vertu de l'article 37, à la majorité qualifiée prévue à l'article 114, alinéa 2?

Ces questions se posent concrètement par rapport au pouvoir budgétaire de la Chambre des députés, au niveau de son obligation de respecter la règle de l'équilibre budgétaire, de l'instauration d'un mécanisme automatique de correction et d'une nouvelle institution de contrôle ainsi que de la mise en cause du principe de l'annualité du budget. Inutile de rappeler que l'adoption du budget est considérée comme une des prérogatives essentielles de tout Parlement et l'instrument de contrôle le plus efficace sur le Gouvernement. La Constitution luxembourgeoise, à l'instar des autres constitutions européennes, met en évidence cette prérogative aux articles 99 et suivants figurant au chapitre VIII intitulé « Des Finances ». Les juridictions constitutionnelles allemande et française ont souligné l'importance du pouvoir budgétaire du Parlement, y compris en relation avec l'intégration européenne⁹.

Le Conseil d'Etat relève que l'introduction dans le droit de l'Union européenne de l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que du mécanisme de la trajectoire d'ajustement a été opérée par le règlement (CE) n° 1466/97 précité. La fixation chiffrée de l'objectif à moyen terme spécifique à une valeur comprise entre -1% du PIB et l'équilibre a été opérée par voie du règlement (CE) n° 1055/2005, précité. Ces règlements sont fondés sur des dispositions relatives à l'Union économique et monétaire introduites dans ce qui était à l'époque le TCE par le Traité de Maastricht. Le renforcement de ces mécanismes par l'article 3, paragraphe 1^{er} du TSCG ne modifie pas fondamentalement la situation des Etats membres.

⁹ Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011: Auszug aus den Leitsätzen:

« 2. a) Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar.

b) Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.

3. a) Der Deutsche Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen (...). »

Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 sur le TSCG, le Conseil constitutionnel français rappelle, au point 13, les prérogatives du Parlement en matière de finances publiques en relevant les dispositions des articles 34, 47 et 47-1 de la Constitution française et en se référant à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'article 104 de la Constitution dispose que « Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget ». Le Conseil d'Etat français a souligné, en relation avec l'article 47 de la Constitution française, la valeur constitutionnelle de ce principe et déterminé sa portée¹⁰. Les mécanismes de l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que de la trajectoire d'ajustement s'inscrivent certes dans une logique pluriannuelle de gestion des finances publiques. Le respect par le Luxembourg de ces mécanismes et l'adoption d'instruments nationaux de réalisation des critères fixés par le TSCG ne sont toutefois pas en contradiction avec l'article 104 de la Constitution. En effet, la Chambre des députés continuera à voter annuellement le budget, en respectant certes les règles à portée pluriannuelle du TSCG. Par ailleurs, le mécanisme n'aboutit pas à fixer des plafonds pour les dépenses budgétaires, le seul critère déterminant étant le rapport entre les dépenses et les recettes de l'année budgétaire.

L'introduction en droit national de la règle de l'équilibre budgétaire, exigée à l'article 3, paragraphe 2 du TSCG, ne requiert pas davantage une modification préalable de la Constitution. L'obligation juridique du Luxembourg, comme Etat membre de l'Union européenne, de respecter la règle de l'équilibre constitue d'abord et avant tout une obligation de nature internationale. Cette obligation lie le Luxembourg, qu'elle soit ou qu'elle ne soit pas transcrite en droit national. La situation après ratification du TSCG ne sera pas juridiquement différente de celle prévalant à la date du présent avis, dès lors que les contraintes d'équilibre budgétaire n'ont pas fondamentalement changé.

Dans la décision du 9 août 2012, précitée, le Conseil constitutionnel français considère que, si la France faisait le choix d'inscrire la règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution, « l'autorisation de ratifier le traité devra(it) être précédée d'une révision de la Constitution ». Tel ne serait pas le cas si la France optait pour l'adoption de dispositions contraignantes et permanentes au moyen de normes infra-constitutionnelles par le recours à l'instrument de la loi organique¹¹.

Le Conseil d'Etat s'interroge si, au regard des spécificités de l'ordre constitutionnel français, le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel peut être transposé tel quel en droit luxembourgeois. Le TSCG oblige les Etats contractants à inscrire la règle de l'équilibre budgétaire dans le droit national en laissant le choix entre une consécration constitutionnelle ou non de cette règle. Faire dépendre l'adoption de la loi en projet du choix futur du

¹⁰ Avis n° 381-365 du 27 mars 2008: le principe de l'annualité budgétaire, dont le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'il découle de l'article 47 de la Constitution et répond au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le Parlement, impose comme l'a prévu la LOLF que la loi de finances se prononce chaque année sur l'ensemble des recettes et des charges de l'Etat afférentes à l'année suivante. Ce même principe fait obstacle à ce que le législateur, fût-il le législateur organique, confère un caractère impératif à des plafonds de dépenses établis pluriannuellement ou même prévoie que, sauf dispositions contraires de la loi de finances de l'année, de tels plafonds pluriannuels s'imposent par eux-mêmes, année après année.

¹¹ Point 22 de la décision précitée: « Considérant que, dans la seconde branche de l'alternative, les stipulations précitées donnent aux Etats la liberté de déterminer les dispositions dont le plein respect et la stricte observance garantissent « de quelque autre façon » que les règles relatives à l'équilibre des finances publiques prennent effet dans le droit national; que, dans ce cas, le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est pas garanti par des dispositions « contraignantes »; que, d'une part, il revient aux Etats de déterminer, aux fins de respecter leur engagement, les dispositions ayant l'effet imposé par le paragraphe 2; que, d'autre part, le traité prévoit que le respect des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3 n'est alors pas garanti dans le droit national au moyen d'une norme d'une autorité supérieure à celle des lois. »

législateur ou du constituant sur un ancrage constitutionnel ou non de la règle de l'équilibre budgétaire ne s'impose pas au regard de la Constitution luxembourgeoise. Le traité peut parfaitement être approuvé à l'heure actuelle. Il impose une obligation à l'Etat membre qui a le choix entre deux options pour y répondre. Si le Luxembourg devait opter pour la consécration de l'équilibre budgétaire au niveau de la Constitution, il serait parfaitement en droit de le faire le moment venu. Aucune règle constitutionnelle n'oblige le Luxembourg à faire ce choix à l'heure actuelle ou ne conditionne une éventuelle consécration constitutionnelle de la règle de l'équilibre budgétaire d'un choix opéré lors de l'approbation du TSCG¹².

En ce qui concerne le contrôle du respect des règles du « pacte budgétaire » inscrites à l'article 3, paragraphe 1^{er}, le TSCG prévoit, au niveau national, un mécanisme automatique de correction, y compris le contrôle par une institution nationale indépendante. Si le Luxembourg opte pour un ancrage constitutionnel de ce dispositif, il y aura lieu à modification de la Constitution à ce moment. Le TSCG prévoit toutefois également la possibilité de dispositions contraignantes qui ne sont pas de nature constitutionnelle. La ratification du TSCG n'exige pas une modification préalable de la Constitution dans la mesure où l'engagement que le Luxembourg prend, à l'heure actuelle, d'adopter des mesures contraignantes, quel que soit leur ancrage juridique, ne se heurte pas à une disposition contraire de la Constitution.

Se pose ensuite la question de savoir si la ratification du TSCG implique un transfert de compétences au sens de l'article 49*bis* de la Constitution luxembourgeoise.

Les obligations relatives à la règle d'équilibre budgétaire résultant de l'article 3, paragraphe 1^{er} du TSCG s'inscrivent dans l'engagement des Etats membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 TFUE et n'impliquent pas un transfert nouveau d'attributions souveraines par rapport à celui déjà concédé au titre du Traité de Maastricht. Telle est d'ailleurs également la lecture retenue par le Conseil constitutionnel français dans la décision précitée du 9 août 2012¹³.

La question se pose de savoir si la même analyse vaut pour l'article 3, paragraphe 2 qui impose l'introduction en droit national de la règle de l'équilibre budgétaire au moyen de dispositions contraignantes, l'introduction d'un mécanisme de correction et la mise sur pied d'une institution indépendante de contrôle au niveau national. Cette disposition ne

¹² Un commentateur français, J.C. Zarka, « *Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG)* », Dalloz, 5 avril 2012, n° 14, p. 896, note n° 27, indique que « Dans ses deux premières versions, le traité avait prévu que la transposition de la « règle d'or » devait se faire par des « dispositions de nature constitutionnelle ou équivalente ». Mais devant les difficultés soulevées, l'Allemagne a été contrainte d'accepter que plusieurs pays inscrivent la « règle d'or » dans un simple texte de loi. Le Luxembourg a déjà fait savoir qu'elle ne serait pas introduite dans son texte constitutionnel mais ferait l'objet d'une loi ».

¹³ Point 16 de la décision précitée: « Ces stipulations reprennent en les renforçant les dispositions mettant en oeuvre l'engagement des Etats membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; qu'elles ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. »

peut pas être analysée indépendamment de l'article 8 qui prévoit un mécanisme supranational de contrôle et de sanction par la Cour de justice de l'Union européenne.

Le moins que l'on puisse dire est que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2 du TSCG sont loin d'être claires. Les Etats sont obligés de mettre en place « un mécanisme de correction » et de créer « des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 ». A noter que le texte utilise le pluriel en se référant à l'institution de contrôle. La caractéristique de ces institutions est « l'indépendance », sans qu'on sache par rapport à quels organes étatiques elle doit être garantie, le Gouvernement ou le Parlement? D'un côté, le pouvoir des Etats est encadré par l'obligation de mettre en place le mécanisme de correction « sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne ». D'un autre côté, il appartient aux Etats de déterminer « le rôle » de ces institutions. Si, en toute logique, le mécanisme de correction dont le contrôle par des institutions indépendantes viendra concurrencer le pouvoir budgétaire du Parlement, le texte du TSCG prend soin de préciser que « ce mécanisme de correction respecte pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

Dans la décision précitée du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel français se borne à constater la conformité de l'instauration de telles institutions avec la Constitution française¹⁴. Il prend toutefois soin de qualifier le pouvoir de ces institutions d'avis et de préciser que c'est à lui que revient le pouvoir décisionnel par le biais du contrôle de constitutionnalité des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'instauration du mécanisme de correction automatique et d'institutions de contrôle indépendantes n'est que la traduction en droit national des engagements internationaux pris par les Etats. La différence avec le droit international classique, voire avec le droit européen, est que la sanction des engagements internationaux doit être organisée au niveau national. La mise en place, après l'entrée en vigueur du TSCG, d'un tel mécanisme n'est pas conditionnée par une modification de la Constitution, préalable ou concomitante à la ratification du TSCG. Il est d'ailleurs extrêmement difficile à l'heure actuelle, d'identifier les dispositions constitutionnelles qui pourraient, le cas échéant, entrer en conflit avec des mécanismes de contrôle et de correction à établir sur la base de « principes communs » que la Commission n'a pas encore proposées. Comme pour la consécration en droit national de la règle d'équilibre des finances publiques, la Chambre des députés devra décider, le moment venu, si la mise en place d'un tel mécanisme exige ou non des adaptations de dispositions techniques de la Constitution.

Le Conseil d'Etat considère que l'engagement de respecter la règle de l'équilibre budgétaire, même renforcée par rapport aux critères retenus dans le Traité de Maastricht, n'implique aucun nouveau transfert de compétences

¹⁴ Point 26: « Considérant que les institutions indépendantes prévues par le traité doivent vérifier le respect de l'ensemble des règles figurant au paragraphe 1 de l'article 3; que leur avis portera sur le respect des règles d'équilibre budgétaire et, le cas échéant, sur le mécanisme de correction « déclenché automatiquement » ; qu'aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une ou plusieurs institutions indépendantes soient chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité; ».

par rapport à celui opéré lors de la ratification de ce dernier traité. De même, la soumission du Luxembourg à un contrôle supranational de respect des engagements pris au titre du TSCG n'implique pas, en lui-même, un tel transfert.

La question se pose toutefois de savoir si la mise en place du mécanisme de correction automatique et la création d'institutions de vérification, exigées par l'article 3, paragraphe 2, combiné avec le droit de surveillance de la Commission et le droit de contrôle, de sanction et d'astreinte conféré à la Cour de justice, ne comportent pas un transfert d'attributions des pouvoirs nationaux à des institutions au niveau international au sens de l'article 49*bis* de la Constitution.

L'article 8 établit un mécanisme de contrôle complexe. Notons d'emblée qu'il porte uniquement sur la mise en place correcte par les parties contractantes du dispositif de vérification et de correction prévu à l'article 3, paragraphe 2. Il ne s'agit pas d'un second mécanisme de recours pour déficit excessif qui reste régi par le seul TFUE. Le paragraphe 1^{er} prévoit une procédure dans laquelle trois « acteurs » interviennent, la Commission, les autres parties contractantes et la Cour de justice. La Commission est chargée d'une mission de rapport sur le respect par les Etats de l'article 3, paragraphe 2. Il appartient à une ou plusieurs des autres parties contractantes de saisir la Cour de justice au motif que l'Etat en cause n'aurait pas respecté l'article 3, paragraphe 2; cette saisine peut se faire sur la base des conclusions de la Commission ou indépendamment de son rapport. Comme dans les recours en manquement d'Etat du TFUE, la Cour de justice rend un arrêt contraignant à l'égard de l'Etat objet de la procédure. Le paragraphe 2 établit un système de contrôle de l'exécution et d'exécution forcée de l'arrêt. La Cour de justice est saisie, à cet effet, par une partie contractante, agissant sur la base d'une évaluation de la Commission ou sur base de sa propre évaluation. Le texte reprend le système des sanctions financières prévu à l'article 260 TFUE sur le mécanisme d'exécution « forcée » des arrêts en manquement d'Etat et renvoie expressément à cette disposition. Le paragraphe 3 précise que la compétence de la Cour de justice est fondée sur l'article 273 TFUE qui permet de conférer à la Cour de justice compétence pour statuer sur tout différend entre Etats membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis.

Certes, le mécanisme automatique de correction et l'institution d'organes de vérification indépendants sont régis par le droit national et il ne saurait, sur ce point, être question de dévolution d'attributions à des institutions internationales. Au niveau du processus d'adoption du budget, ce système empiète à l'évidence sur les pouvoirs budgétaires de la Chambre des députés, voire du Gouvernement, auteur du projet de loi sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et exécutant de celui-ci. Il est vrai que le TSCG prend soin de réserver les prérogatives des parlements nationaux. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur la portée de cette clause de réserve qui revêt une portée plus déclaratoire que normative.

Si ces futurs mécanismes aboutissent à une modification des attributions au niveau d'organes qui continuent structurellement à relever de l'ordre juridique national, il ne faut pas perdre de vue qu'au niveau « substantiel », ces nouveaux mécanismes et organes exécutent le droit

européen et sont en mesure de, voire destinées à intervenir dans le processus décisionnel des pouvoirs législatif et exécutif, au titre d'une mission de droit supranational. Le rapport institutionnel avec le droit de l'Union européenne est particulièrement mis en évidence par l'article 8 commenté ci-dessus.

Les compétences instituées à l'article 8 ne sont certes pas sans rappeler la procédure en manquement d'Etat telle que prévue par le TFUE. Le TSCG constitue toutefois un instrument international particulier qui, quoique cohérent avec le droit de l'Union et renvoyant expressément à l'article 273 TFUE, attribue à la Cour de justice et à la Commission des compétences nouvelles non inscrites dans le droit de l'Union actuel et qui interfèrent directement dans l'ordre interne. Le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 2, et de l'article 8 du TSCG imposent que le vote de la loi en projet intervienne dans le respect des règles de majorité prévues à l'article 114 de la Constitution.

L'article 4, figurant au titre III, impose aux Etats accusant une dette publique accumulée supérieure à 60% du PIB de la réduire à un rythme d'un vingtième par an. Les articles 5, 6 et 7, figurant au titre III, imposent aux Etats une obligation de coopération avec le Conseil et la Commission. Ces dispositions ne se heurtent à aucun article de la Constitution et n'impliquent pas davantage un transfert d'attributions qui viendrait s'ajouter à celui déjà consenti lors de la création de l'Union économique et monétaire.

L'article unique qui porte sur l'approbation du TSCG n'appelle pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 décembre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen