

N° 6449³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(19.2.2013)

La Commission se compose de: M. Michel WOLTER, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Fernand BODEN, Alex BODRY, Fernand ETGEN, Gaston GIBERYEN, Norbert HAUPERT, Lucien LUX, Claude MEISCH, Roger NEGRI, Gilles ROTH et Marc SPAUTZ, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi 6449 a été déposé par Monsieur le Ministre des Finances le 10 juillet 2012.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique ainsi que le texte du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le 8 janvier 2013, la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a désigné son Président Monsieur Michel Wolter comme rapporteur du projet de loi.

La Chambre des Salariés a avisé le projet de loi en date du 22 octobre 2012.

L'avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 2012 a été analysé au cours de la réunion du 8 janvier 2013.

Au cours de la réunion du 19 février 2013, la COFIBU a adopté le projet de rapport.

*

2. LES NOUVELLES REGLES BUDGETAIRES EUROPEENNES

Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, 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 européenne 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 en 1997 par ce qu'il est convenu d'appeler le „pacte de stabilité et de croissance“ (PSC) qui repose sur un volet préventif et un volet correctif en cas de déficit excessif. Le volet préventif se présente sous la forme d'une surveillance multilatérale des trajectoires budgétaires des Etats membres, qui doivent mener une politique permettant d'atteindre leur objectif budgétaire de moyen terme (OMT) fixé dans leur programme de stabilité ou de convergence. Le volet correctif permet de déclencher une procédure pour déficit public excessif dans le cas d'un déficit public franchissant la limite des 3% ou celle de 60% du PIB pour la dette publique ne diminuant pas à un rythme suffisant.

Or, face à la crise, certains Etats membres n'ont pas réussi à respecter les règles strictes fixées par le pacte de stabilité et de croissance et se sont ainsi livrés à des excès d'endettement et de déficit préjudiciables à l'ensemble de la zone euro, respectivement ont dépassé la limite des 3% de déficit autorisé pendant plusieurs années.

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 2011. Ces textes ont introduit une réforme du pacte de stabilité et de croissance dans ses volets préventif et correctif, une nouvelle procédure concernant la surveillance des déséquilibres macroéconomiques et un mécanisme renforcé de mise en œuvre. Le but est de mettre en place des mécanismes visant à identifier et résoudre en amont les difficultés susceptibles d'affecter la stabilité de la zone euro.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles complète les exigences du PSC et 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.

Ces instruments de discipline budgétaire, dont le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire est l'aboutissement, ont été accompagnés par la mise en place de mesures financières, adoptées au niveau de l'Union ou de la zone euro, destinées à faire face à la crise des dettes souveraines qui a touché successivement la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et l'Italie. Il s'agit en l'occurrence du fonds européen de stabilité financière et du mécanisme européen de stabilité dont les capacités d'intervention ont été progressivement renforcées.

De plus, l'instauration du semestre européen permet de donner corps à la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres en assurant notamment la cohérence des programmes nationaux avec les règles du pacte de stabilité et la stratégie „Europe 2020“.

*

3. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet de ratifier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (ci-après le „TSCG“) signé le 2 mars 2012 à Bruxelles par 25 Etats membres de l'Union européenne (tous sauf la République tchèque et le Royaume-Uni).

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 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'UE.

*

4. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU TRAITE

Le traité comprend 16 articles, répartis en 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 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.

- *Objectif et champ d'application (article 1)*

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire tend à „renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale“ (article 1er, paragraphe 1 du traité).

- *Pacte budgétaire (articles 3 à 8)*

Le „Pacte budgétaire“ décline un certain nombre de règles claires et précises dont le but est de renforcer l'appropriation nationale du cadre budgétaire européen et d'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 définit une règle d'équilibre budgétaire. Elle constitue sans aucun doute la pierre angulaire de ce nouveau dispositif. La règle d'équilibre est considérée comme respectée si le solde structurel annuel (c'est-à-dire corrigé des fluctuations conjoncturelles) correspond à l'objectif à moyen terme (OMT) qui est défini dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et que chaque Etat membre doit fixer dans son programme de stabilité.

La trajectoire de convergence vers cet objectif à moyen terme sera proposée par la Commission européenne qui devra prendre en compte les risques pour la soutenabilité des finances publiques spécifiques à chaque pays.

Pendant cette période de convergence vers l'OMT, les règles d'application du pacte de stabilité et de croissance, notamment les cibles de solde structurel successives (ajustement structurel d'au moins 0,5 point de PIB par an) et la nouvelle règle de dépense qui découle du dispositif „six-pack“ qui a renforcé la gouvernance économique, s'appliqueront pour juger d'une éventuelle déviation significative de la trajectoire.

Pendant la phase de convergence comme en régime de croisière, il ne sera possible de déroger aux règles qu'en cas de circonstances exceptionnelles telles que définies dans le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance (y compris en cas de „grave récession économique“).

Toute déviation significative – y compris en cas de circonstances exceptionnelles – devra automatiquement déclencher un mécanisme de correction faisant partie intégrante de la règle et requerra un justificatif de l'Etat membre concerné pour démontrer la manière dont il compte corriger la déviation.

Les caractéristiques précises de ce mécanisme automatique de correction (nature, ampleur, et calendrier) que les parties contractantes devront introduire au niveau national reposeront sur des principes communs qui seront proposés par la Commission.

Des institutions indépendantes devront être désignées au niveau national pour contrôler l'application et le respect de la règle d'équilibre structurel.

Le traité précise également la prise de décision dans le cadre des procédures pour déficit excessif lorsque celles-ci sont ouvertes pour cause de franchissement du seuil de déficit public de 3% du PIB à l'encontre d'un Etat membre de la zone euro.

Les Etats membres soumis à une procédure pour déficit excessif auront par ailleurs l'obligation de mettre en place un „programme de partenariat budgétaire et économique“ contenant une description détaillée des réformes structurelles à mettre en œuvre pour corriger de façon effective et durable leur déficit excessif. Le contenu et la forme de ces programmes restent à préciser dans le droit dérivé de l'UE.

La mise en œuvre et le suivi d'un tel programme sont assurés dans le cadre des procédures existantes du pacte de stabilité et de croissance, en particulier à la faveur de l'examen du programme annuel de stabilité et de convergence par la Commission européenne et le Conseil.

Le traité rappelle en outre à l'article 4 l'obligation pour les Etats membres, soumis à une procédure pour déficit excessif pour cause de dette publique supérieure à 60% de leur PIB, de réduire le niveau de cette dette après une période transitoire de 3 ans, à un rythme moyen d'un vingtième par an, conformément aux règles du pacte de stabilité et de croissance révisé.

Le traité impose aussi à l'article 6 aux parties contractantes de rapporter de façon „ex ante“ les indications relatives à leurs plans nationaux d'émissions de dette. Cette disposition vise à prévenir les situations de concomitance d'émissions susceptibles de provoquer des tensions sur les marchés.

Enfin le traité sollicite que tous les grands projets de réforme de politique économique des parties contractantes soient débattus entre elles en amont de leur adoption et, si nécessaire, éventuellement coordonnés au niveau européen.

En vertu des articles 3.2. et 8 du traité, la Cour de justice de l'Union européenne est chargée de contrôler le respect de l'obligation des parties contractantes de transposer dans leurs systèmes juridiques nationaux au plus tard un an après l'entrée en vigueur du TSCG, la „règle d'équilibre budgétaire“ contenue à l'article 3, au moyen de dispositions contraignantes et permanentes.

- *Coordination des politiques économiques et convergence (articles 9 à 11)*

Les parties contractantes s'engagent également à œuvrer conjointement à une politique économique qui favorise le bon fonctionnement de l'UEM et adopteront à cet effet toutes les mesures nécessaires pour le bon fonctionnement de la zone euro. L'article 11 prévoit que les grandes réformes de politique économique que les Etats contractants envisagent d'entreprendre sont au préalable débattues et coordonnées entre eux.

- *La gouvernance de la zone euro (articles 12 et 13)*

En termes de gouvernance de la zone euro, le traité prévoit la tenue d'au moins deux sommets de la zone euro par an, auxquels pourront participer les signataires non membres de la zone euro pour débattre de certains sujets, et au moins une fois par an pour discuter de la mise en œuvre du TSCG. Le traité prévoit également la possibilité de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le traité au sein d'une conférence réunissant des représentants du parlement européen et des parlements nationaux.

- *Dispositions générales et finales (articles 14 à 16)*

Le TSCG entrera en vigueur le 1er janvier 2013 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.

Les Etats membres de l'Union européenne, autres que les parties contractantes, peuvent adhérer au traité. Cette disposition vise au premier chef la République tchèque et le Royaume-Uni, non signataires du traité, mais aussi les pays qui adhèreraient à l'Union après l'entrée en vigueur du traité.

Enfin, il est à observer que l'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du mécanisme européen de stabilité sera conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du TSCG par la partie contractante concernée et, dès l'expiration du délai de transposition visé à l'article 3, paragraphe 2, du traité, au respect des exigences contenues au sein de cette disposition.

*

5. ETAT DE RATIFICATION DU TRAITE

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance est entré en vigueur le 1er janvier 2013. En effet, 17 Etats membres sur les 25 Etats signataires, dont 13 Etats de la zone euro, ont déjà ratifié le pacte budgétaire.

<i>Pays membre de la zone euro</i>	<i>Autres pays signataires</i>
Allemagne	Danemark
Autriche	Lituanie
Chypre	Lettonie
Espagne	Roumanie
Estonie	
France	
Grèce	
Irlande	
Italie	
Finlande	
Portugal	
Slovaquie	
Slovénie	

*

6. AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

Pour la Chambre des Salariés (CSL), le traité budgétaire européen, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, aura des répercussions considérables sur les politiques budgétaires des différents pays et, en conséquence, sur les politiques publiques qu'ils voudront mener. Elle parle d'un recul de la démocratie et du pouvoir souverain des parlements nationaux de voter librement le budget et cela couplé à une montée en puissance d'organes technocratiques non élus.

Si la CSL ne s'oppose pas à la mise en place d'une gouvernance économique au niveau de l'UE, elle refuse néanmoins qu'elle s'opère dans le cadre d'un carcan strict mettant en danger le modèle social européen. Elle lance un appel aux dirigeants nationaux et européens pour que des politiques et des normes juridiques contraignantes en matière sociale, non subordonnées aux critères de compétitivité, soient ancrées dans les traités de l'Union européenne (UE).

Elle estime que le texte soumis à l'approbation de la Chambre des Députés se révèle être un sérieux frein pour tout pays qui souhaiterait mener des politiques sociales et de relance à un moment où le chômage se fait persistant. Selon la CSL, les politiques économiques pro-cycliques automatiques qui sont promises dans le traité auront pour résultat une aggravation de la crise. En conséquence, la CSL ne peut pas acquiescer aux dispositions du traité budgétaire.

*

7. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Pour le Conseil d'Etat, le projet de loi 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 49bis 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?

Le Conseil d'Etat estime que 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.

Le Conseil d'Etat estime que le respect par le Luxembourg de l'objectif budgétaire à moyen terme et du mécanisme de la trajectoire d'ajustement, ainsi que de l'adoption d'instruments nationaux de réalisation des critères fixés par le TSCG ne sont pas en contradiction avec l'article 104 de la Constitution qui dispose que „Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget“. En effet, la Chambre des Députés continuera à voter annuellement le budget tout en respectant les règles à portée pluriannuelle du TSCG.

Le Conseil d'Etat estime que 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.

La Haute Corporation conclut que le traité peut parfaitement être approuvé à l'heure actuelle. 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.

Le Conseil d'Etat demande ensuite si la ratification du TSCG implique un transfert de compétences au sens de l'article 49bis de la Constitution luxembourgeoise.

Il estime que les obligations relatives à la règle d'équilibre budgétaire résultant de l'article 3, paragraphe 1er 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.

La question se pose de savoir si la même analyse vaut pour 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. Selon le Conseil d'Etat, cette disposition ne 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.

Pour le Conseil d'Etat, 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 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.

Pour le Conseil d'Etat, 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 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, combinées 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 49bis de la Constitution.

Pour le Conseil d'Etat, 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. Il note cependant qu'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.

Pour le Conseil d'Etat, ces futurs mécanismes aboutissent à une modification des attributions au niveau d'organes qui continuent structurellement à relever de l'ordre juridique national. Au niveau „substantiel“, ces nouveaux mécanismes et organes exécutent le droit européen et sont en mesure de, voire destinés 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.

Les compétences instituées à l'article 8 ne sont certes pas sans rappeler la procédure en manquement d'Etat telle que prévue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (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, attribuée 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 partant 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 du TSCG qui impose aux Etats accusant une dette publique accumulée supérieure à 60% du PIB de la réduire à un rythme d'un vingtième par an et les articles 5, 6 et 7 du TSCG qui imposent aux Etats une obligation de coopération avec le Conseil et la Commission 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 de la part du Conseil d'Etat.

La COFIBU a analysé de près l'interprétation du Conseil d'Etat selon laquelle les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 2, et de l'article 8 du TSCG imposent que le vote du projet de loi sous rubrique intervienne à la majorité qualifiée, prévue à l'article 114 de la Constitution, et observe que la Haute Corporation n'annonce pas son opposition formelle en cas d'une décision contraire de la Chambre des Députés.

La COFIBU a décidé, pour des raisons de sécurité juridique, de procéder à un vote à la majorité qualifiée.

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6449 dans la teneur qui suit:

*

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

Article unique.— Est approuvé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union Economique et Monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

Luxembourg, le 19 février 2013

Le Président-Rapporteur,
Michel WOLTER

