COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le XXX
[…](2017) XXX draft

ANNEX 2

ANNEXE

Annexe pays

BELGIQUE

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

au

RAPPORT DE LA COMMISSION

presenté au titre de l'article 8 sur le traité de stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

BELGIQUE

La Belgique a remis ses instruments de ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (TSCG) au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne le 28 mars 2014.

Les dispositions nationales examinées dans la présente analyse sont essentiellement celles:

- de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 conclu entre l'État fédéral et les huit entités fédérées (Communautés, Régions et Commissions communautaires), tel qu'il a été approuvé par les différents parlements pour une durée indéterminée (ci-après l'«accord de coopération de 2013»),
- de l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des finances,
- de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions,
- de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

1. Statut juridique des dispositions

En Belgique, en l'absence de hiérarchie entre le niveau fédéral et les entités fédérées, un accord de coopération peut être conclu pour tracer les limites de l'exercice conjoint de compétences propres (article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). La place des accords de coopération dans la hiérarchie des normes juridiques belges n'est pas définie en tant que telle. Conformément à ses considérants, l'accord de coopération de 2013 est contraignant pour chaque partie signataire (l'État fédéral et les entités fédérées) et offre un caractère permanent.

Dans son arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, la Cour constitutionnelle de Belgique a jugé que l'accord de coopération ne pouvait pas être modifié par une norme législative ultérieure sans qu'il soit porté atteinte au principe de loyauté fédérale et que les parties à cet accord étaient tenues de respecter les engagements contenus dans ce dernier dans le cadre de l'approbation annuelle de leur budget[1].

Dans ce contexte, les dispositions belges respectent le critère 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».

2. Règle d'équilibre budgétaire

Formulation: la règle d'équilibre budgétaire est mise en œuvre par l'article 2 de l'accord de coopération de 2013.

La formulation de la règle d'équilibre budgétaire suit de près la formulation consacrée par le TSCG. En particulier, l'article 2, paragraphe 1, dispose que les budgets des parties contractantes doivent s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 3 du TSCG. L'article 2, paragraphe 2, dispose que cette règle est considérée comme respectée si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics atteint l'objectif à moyen terme (OMT) ou respecte la trajectoire de convergence vers celui-ci, telle que définie dans le Programme de stabilité à transmettre à la Commission européenne

[1] Arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, sections B.3.4, B.6.6 et B.8.6.

[en vertu du règlement (CE) n° 1466/97]. L'OMT est défini par référence au règlement n° 1466/97 et complété par les limites inférieures spécifiques au TSCG.

Reflétant la nature fédérale du secteur des administrations publiques en Belgique, l'article 2, paragraphe 4, instaure un mécanisme de coordination entre les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics, qui s'inscrit dans le contexte de l'élaboration du Programme de stabilité. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, les objectifs budgétaires annuels de l'ensemble des pouvoirs publics sont répartis en termes nominaux et structurels entre les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics, en s'appuyant sur une recommandation du Conseil supérieur des finances (CSF). En outre, le CSF doit tenir compte du cycle d'investissement au niveau des administrations locales et d'une possible révision de l'OMT. Les objectifs structurels doivent être calculés conformément aux «méthodes de la Commission», en s'appuyant éventuellement sur des paramètres nationaux, notamment pour la répartition entre les sous-secteurs. Enfin, le Comité de concertation[2] décide des objectifs de l'ensemble des pouvoirs publics en s'appuyant sur la recommandation du CSF.

Convergence en direction de l'OMT: comme indiqué ci-dessus, l'article 2, paragraphe 2, dispose que la règle d'équilibre budgétaire est considérée comme respectée si le solde structurel annuel de l'ensemble des pouvoirs publics respecte la trajectoire de convergence vers l'OMT telle que définie dans le Programme de stabilité. En outre, l'article 2, paragraphe 4, prévoit que les objectifs budgétaires annuels sont fixés dans le cadre de l'élaboration du Programme de stabilité, en s'appuyant sur l'avis du CSF. L'accord de coopération de 2013 n'est certes pas explicite à cet égard, mais les autorités belges ont souligné, dans l'interprétation des dispositions qu'elles ont fournie à la Commission, que si le Programme de stabilité devait être jugé contraire au droit de l'Union par cette dernière, le Programme de stabilité en question devrait être modifié afin d'assurer la conformité. Aussi est-il convenu que les objectifs annuels fixés dans le Programme de stabilité sont conformes aux règles du pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Clauses dérogatoires: l'article 2, paragraphe 3, de l'accord de coopération de 2013 dispose qu'un écart temporaire par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement est uniquement autorisé en cas de circonstances exceptionnelles. Ces dernières sont définies à l'article 1, paragraphe 2, comme le prévoit le TSCG. Le CSF est tenu d'examiner l'existence de circonstances exceptionnelles.

Dans l'ensemble, la règle d'équilibre budgétaire est conforme aux exigences du TSCG. Les formulations de l'OMT et la clause dérogatoire sont conformes au TSCG. Par ailleurs, à la suite de l'interprétation fournie par les autorités belges, les dispositions nationales contiennent des garanties suffisantes pour s'assurer que la trajectoire de convergence vers l'OMT est conforme aux règles du PSC.

3. Le mécanisme de correction

Les dispositions relatives au mécanisme de correction figurent principalement à l'article 4 de l'accord de coopération de 2013.

Déclenchement: chaque année, la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances (ci-après «la section BF du CSF») est chargée d'évaluer le

[2] Cette instance (le Comité de concertation), dans laquelle tous les gouvernements belges sont représentés, a été créée en 1980 afin de prévenir les conflits de compétences et de résoudre les conflits d'intérêts entre les différents gouvernements.

respect des engagements pris par les parties contractantes dans le cadre de l'accord de coopération de 2013 et approuvés en Comité de concertation (article 4, paragraphe 1). Le mécanisme de correction est automatiquement déclenché dès que la section BF du CSF constate a posteriori un écart important d'une des parties contractantes par rapport à ses engagements (article 4, paragraphe 2).

Certes, l'accord de coopération de 2013 ne développe pas davantage la notion d'écart important, mais les autorités belges ont précisé que ce dernier devait être déterminé au regard des critères de l'UE, et la section BF du CSF a confirmé que cette notion s'entendait par référence au critère défini par le volet préventif du PSC. Les autorités belges ont également indiqué qu'un écart important au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics ne pouvait apparaître qu'en cas d'écart important au niveau de l'une des parties à l'accord de coopération de 2013.

En ce qui concerne le calendrier prévu pour le déclenchement du mécanisme, l'accord de coopération de 2013 ne fournit certes pas de précisions sur cette question, mais la section BF du CSF présente, depuis 2015, son rapport ex post d'octobre à juillet, ce qui permet de réagir plus rapidement. Ce calendrier permet aussi à la section BF du CSF de prendre en compte les orientations émises au printemps et au début de l'été par la Commission et le Conseil, notamment dans l'hypothèse où un écart important serait constaté par les institutions de l'Union.

Nature de la correction: l'article 4, paragraphe 2, de l'accord de coopération de 2013 impose à la ou aux parties contractantes, lorsqu'un écart important est constaté, de prendre des mesures immédiates de correction. À cet égard, la règle principale veut que les mesures de correction permettent de remédier à l'écart par rapport à l'objectif budgétaire dans un délai de 18 mois. Étant donné que le mécanisme de correction serait déclenché vers le milieu de l'année suivant l'apparition de l'écart important, ce principe implique un retour aux objectifs structurels initialement prévus deux ans après l'apparition de l'écart important. Le CSF doit produire un rapport sur l'ampleur des mesures de correction à prendre et vérifier la mise en œuvre ultérieure de ces dernières sur une base annuelle (article 4, paragraphe 3).

L'exigence selon laquelle les mesures de correction doivent produire leurs effets dans un délai de 18 mois est conforme à l'exigence imposée par le TSCG de mettre les mesures de correction en œuvre «sur une période déterminée» et aux principes communs (principe n° 4). En outre, les autorités belges ont précisé que les termes de l'accord de coopération de 2013 définissant ce principe («remédier à l'écart») devaient être interprétés comme impliquant une correction complète, dans le sens d'un retour aux objectifs structurels initiaux.

L'accord de coopération de 2013 prévoit également la possibilité de déroger à cette règle principale en matière de correction. En outre, sur la base des dispositions de l'accord de coopération de 2013, une telle flexibilité pourrait être utilisée si «la réalité économique ou institutionnelle justifie une période plus longue selon l'avis de la section BF du CSF». Alors qu'une telle clause pourrait être invoquée dans de nombreuses circonstances, ouvrant ainsi un risque d'abus, les autorités belges ont néanmoins indiqué qu'elle restait soumise à un avis de la section BF du CSF, qui devrait notamment tenir compte des recommandations des institutions de l'Union au moment de produire cet avis. En outre, l'accord de coopération précise que toute prolongation du délai de 18 mois ne peut en aucun cas être en contradiction avec un éventuel délai fixé par l'Union.

Enfin, une sanction infligée par le Conseil de l'UE est répartie entre les différentes entités au prorata des manquements identifiés par le CSF.

Globalement, le mécanisme de correction est conforme aux exigences du TSCG et aux principes communs à la lumière des précisions fournies par les autorités belges. Ce mécanisme est déclenché par la section BF du CSF, qui s'appuie sur une interprétation de la notion d'écart important constaté qui est conforme à ces exigences. La règle principale en matière de correction est conforme à ces exigences. La possibilité d'y déroger est limitée par l'obligation de respecter les délais fixés au niveau de l'Union. La crédibilité du mécanisme repose largement sur le rôle de la section BF du CSF.

4. L'institution de surveillance

L'institution de surveillance belge est la section BF du CSF.

Établissement et régime statutaire: le CSF a été créé en 1936 et a fait l'objet de réformes approfondies en 1989 et en 2006. Il a actuellement pour fondement légal l'arrêté royal du 3 avril 2006 (ci-après l'«arrêté royal de 2006»), qui abroge les arrêtés précédents. Le CSF est un organe consultatif dépendant du ministre fédéral du budget et du ministre fédéral des finances, qui délivre des avis sur des questions de nature budgétaire, financière et fiscale, et qui est rattaché au ministère fédéral des finances. Le CSF comprend deux sections permanentes: la section Besoins de financement (BF) et une section délivrant des avis en matière de recettes fiscales et autres. La section BF du CSF a été créée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (article 49). Le mandat spécifique de la section BF du CSF en lien avec le pacte budgétaire lui a été confié en vertu de l'article 4 de l'accord de coopération de 2013.

Mandat: en vertu de l'accord de coopération de 2013 et outre son rôle consultatif préexistant[3], la section BF du CSF est chargée de la surveillance du respect des positions budgétaires de l'État fédéral et des entités fédérées au regard de la règle concernant l'équilibre budgétaire structurel et de la répartition de l'objectif budgétaire fédéral en objectifs individuels pour chaque niveau de pouvoir. En particulier, la section BF du CSF doit apprécier les éléments suivants:

- l'existence de circonstances exceptionnelles;
- l'existence d'un écart important, dans la position budgétaire du gouvernement fédéral ou d'une entité fédérée, par rapport à l'objectif qui lui a été assigné dans le cadre de la répartition dans le respect de la règle concernant l'équilibre budgétaire structurel;
- en cas d'écart constaté au niveau des entités fédérées, la part de cet écart généré par les mesures prises par l'État fédéral et dont la responsabilité n'incombe pas aux entités fédérées;
- l'ampleur des mesures de correction requises;
- l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de mesures de correction (un avis doit être rendu chaque année).

En outre, la section BF du CSF est chargée de procéder à une évaluation de l'application du pacte budgétaire et de l'accord de coopération de 2013 par les différents niveaux de pouvoir de l'ensemble des pouvoirs publics au plus tard le 31 décembre 2017.

[3] En ce qui concerne le Programme de stabilité, en particulier les objectifs budgétaires à moyen terme de l'ensemble des pouvoirs publics et la répartition interne de ces objectifs entre les différents niveaux de pouvoir. Les différents avis ne sont pas contraignants.

Principe «appliquer ou expliquer»: conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'accord de coopération de 2013, la section BF du CSF est tenue de déterminer si le résultat d'une entité (gouvernement fédéral ou entité fédérée) présente un écart important et cette entité est tenue de justifier cet écart et de prendre des mesures de correction prenant effet dans un délai de 18 mois. Aucune disposition juridique ne définit un principe «appliquer ou expliquer» en ce qui concerne l'appréciation, par la section BF du CSF, de l'existence de circonstances exceptionnelles et l'état d'avancement du programme de mesures de correction visant à garantir le respect de la règle d'équilibre budgétaire par les administrations publiques. Toutefois, les autorités belges ont formellement fait part de leur intention d'étudier les possibilités d'apporter des modifications à l'accord de coopération de 2013 afin d'étendre en conséquence le champ d'application du principe «appliquer ou expliquer»[4].

Liberté par rapport à toute interférence et procédure de nomination: Le CSF apparaît étroitement lié au ministère des finances, qui fournit les ressources, le budget et le personnel nécessaires. En outre, l'arrêté royal dispose que le CSF est présidé par le ministre des finances (qui dirige les débats mais n'a pas de droit de vote), assisté de deux vice-présidents désignés par le ministre des finances et le ministre du budget.

En ce qui concerne la section BF du CSF, conformément à l'arrêté royal de 2006 et à la loi spéciale du 16 janvier 1989, ses 12 membres (dont le président) doivent être désignés, sur la base de leur expérience et de leur compétence dans les domaines économique et financier, sur proposition du ministre des finances, du ministre du budget ou des gouvernements des Régions et des Communautés (8 membres) et par la Banque nationale (3 membres). En particulier, dans de précédents rapports publiés par la section BF du CSF dans le cadre du mandat lié au TSCG, ses membres ont été explicitement identifiés comme «représentant» les différents gouvernements fédéral, régionaux et communautaires qui les ont proposés comme membres. Les conditions de révocation ne sont pas précisées dans l'arrêté royal. Les membres ne peuvent pas exercer de mandats politiques (sauf au sein de petites entités locales) ou faire partie de l'équipe de collaborateurs d'un ministre. En outre, la section BF du CSF est assistée par le secrétariat du CSF, qui est constitué du président (le ministre des finances), des deux vice-présidents, du président de chaque section permanente et d'autres membres (généralement détachés par le ministère des finances). Si la procédure de nomination des membres de la section BF du CSF s'appuie sur les compétences et l'expérience, le cadre juridique et institutionnel actuel crée néanmoins une étroite interdépendance avec le ministère des finances et d'autres institutions et gouvernements qui nomment les membres de la section BF du CSF, affaiblissant ainsi la capacité de cette section d'agir en tant qu'entité autonome assurant la surveillance en toute indépendance et de manière impartiale.

Toutefois, les autorités belges se sont formellement engagées à tout mettre en œuvre pour adopter une série de modifications à l'arrêté royal de 2006[5]. Les modifications prévues visent notamment à garantir expressément l'autonomie de la section BF au sein du CSF, l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions et l'interdiction d'accepter des interférences, notamment de la part de l'entité qui nomme les membres concernés. En outre, le projet de modifications prévoit la création d'un secrétariat spécifique à la section BF du CSF, lequel ne suivrait que les instructions du président de ladite section.

Droit de communiquer: conformément à l'arrêté royal de 2006, le CSF remet ses avis au ministre des finances ou au ministre du budget, en fonction du sujet concerné. Le décret ne contient aucune disposition sur la communication spécifique par la section BF du CSF ou sur

[4] Lettre des autorités belges du 17 octobre 2016.
[5] Lettre des autorités belges du 20 juillet 2016.

son caractère public. Néanmoins, les autorités belges se sont engagées à tout mettre en œuvre pour adopter le projet de modification de l'arrêté royal de 2006 qui comprend une disposition selon laquelle la section BF du CSF serait en mesure de communiquer en toute indépendance et publiquement, sans aucune entrave ni censure, notamment par la publication de ses rapports et avis. Le CSF a donné une forme concrète à sa communication en lançant récemment son propre site Internet, qui héberge une rubrique spécialement consacrée à la section BF du CSF[6].

Ressources et accès à l'information: les actes juridiques ne font nulle part référence à un budget spécifique pour le CSF ou pour la section BF du CSF en particulier. Toutefois, le projet de la modification de l'arrêté royal de 2006 mentionné ci-dessus prévoit également une disposition autorisant la section BF du CSF à disposer des ressources appropriées nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Les autorités belges envisagent, à partir du budget 2017, d'inscrire une ligne budgétaire spécialement consacrée à la section BF du CSF dans le budget du ministère des finances. Les frais de personnel (5 ETP) et de fonctionnement du secrétariat de la section BF du CSF sont estimés à 400 000 EUR pour 2017.

En matière d'accès à l'information, l'article 4, paragraphe 3, de l'accord de coopération de 2013 dispose que, si le mécanisme de correction est déclenché, les autorités concernées doivent fournir au CSF les informations dont il a besoin pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures de correction prises. Aucune disposition de ce type n'est prévue pour les autres évaluations à fournir par la section BF du CSF dans le cadre de son mandat lié au TSCG. Toutefois, les autorités belges se sont engagées à examiner comment la section BF du CSF pourrait participer à l'échange d'informations prévu par un protocole existant (aux fins de l'établissement des comptes publics nationaux et de la procédure concernant les déficits excessifs), signé en avril 2014 entre l'Institut des Comptes nationaux, l'État fédéral et les entités fédérées.

Globalement, l'établissement de l'institution de surveillance belge est conforme aux exigences énoncées à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG et dans les principes communs sous réserve de l'adoption des modifications appropriées à apporter à l'arrêté royal de 2006, d'une part, et à l'accord de coopération de 2013 ou à un autre document juridiquement contraignant qui pourrait compléter la portée du principe «appliquer ou expliquer» pour les administrations publiques, d'autre part, et à condition de recenser les moyens de garantir un accès plus large à l'information pour l'institution de surveillance. La section BF du CSF est dotée d'un fondement légal et son mandat couvre les tâches prévues par le pacte budgétaire et les principes communs. Le cadre juridique ne garantissant pas suffisamment l'exercice d'une autonomie fonctionnelle, les autorités belges se sont formellement engagées à modifier l'arrêté royal de 2006 en vue de renforcer l'indépendance de la section BF du CSF et de ses membres. Le principe «appliquer ou expliquer» n'est que partiellement prévu par la loi, et plus précisément en ce qui concerne l'identification d'un écart important. Toutefois, les autorités belges ont officiellement confirmé leur intention d'étudier les possibilités de modifier l'accord de coopération de 2013 afin de combler les lacunes liées au champ d'application du principe «appliquer ou expliquer». Si les dispositions relatives à l'octroi de ressources appropriées à la section BF du CSF et à son droit de communiquer sont inexistantes, les autorités belges ne s'en sont pas moins formellement engagées à combler ces lacunes en modifiant l'arrêté royal de 2006. Enfin, l'accès à l'information est fondé sur des dispositions ne faisant référence qu'aux informations dont la section BF du CSF a besoin pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures de correction; néanmoins,

[6] http://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/le-conseil-superieur-des-finances/section-besoins-de-financement

les autorités belges se sont formellement engagées à étudier les moyens de garantir un accès plus large à l'information au moyen d'un protocole existant.

5. Conclusion

Les dispositions nationales adoptées par la Belgique sont conformes aux exigences de l'article 3, paragraphe 2, du TSCG et des principes communs, compte tenu des clarifications apportées par les autorités nationales concernant la nature du mécanisme de correction et son déclenchement, et sous réserve de l'adoption des modifications législatives qu'elles ont annoncées en vue de garantir l'autonomie fonctionnelle de l'institution de surveillance et le respect du principe «appliquer ou expliquer».