

Le nouveau cadre budgétaire européen et ses incidences sur le droit belge

Norman Vander Putten

Chargé de recherches au F.R.S.-FNRS et professeur invité à l'UCLouvain

Yseult Marique

Professeur à la Essex Law School et à l'UCLouvain

INTRODUCTION¹

Durant la crise du Covid-19, un consensus est progressivement apparu au sein des États membres de l'Union européenne sur le fait que, pour contrebalancer les effets économiques dévastateurs de la pandémie, il fallait stimuler la consommation et les investissements par le biais de l'endettement public européen et national. Sur le plan juridique, cette idée d'inspiration keynésienne a notamment mené à l'adoption d'instruments de dépense comme la facilité pour la reprise et la résilience, mais aussi à la suspension de certaines des règles relatives à la gouvernance budgétaire européenne dont l'application aurait constitué un obstacle à l'endettement public national. Ainsi, la disposition réglementaire européenne permettant aux États membres de s'écarter temporairement de leur trajectoire d'ajustement budgétaire en présence d'une « circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques » a été activée entre mars 2020 et décembre 2023².

Alors que la gouvernance budgétaire européenne essuyait de fortes critiques dès sa naissance³, cette suspension temporaire a fourni l'occasion de repenser la gouvernance budgétaire européenne en vue de sa réactivation : certains acteurs, qu'ils soient institutionnels,

¹ Les auteurs remercient Guillaume Delvaux pour sa relecture attentive et ses commentaires.

² Voy. la Déclaration des ministres des finances de l'UE sur le pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du COVID-19, Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, 23 mars 2020 et l'article 5, § 1^{er}, al. 10 Règlement 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, *J.O.*, 2 août 1997. Sur ce point, voy. S. ADALID, « La flexibilité de la gouvernance économique à l'épreuve de la crise sanitaire », *Revue des Affaires européennes*, 2020/2, p. 335-348.

³ Parmi d'autres voy. W. BUITER, G. CORSETTI et N. ROUBINI, « Excessive deficits. Sense and nonsense in the treaty of Maastricht », *Economic Policy*, 1993 (8:16) ; L. PASINETTI, « The Myth (or folly) of the 3 % deficit/GDP Maastricht' parameter », *Cambridge Journal of Economics*, 1998 (22:1) ; J. DE VLIÉGER et D. MÜGGE, « The Ambiguity of Public Debt Measures », in C. CARUSO et M. MORVILLO (dir.), *Il Governo Dei Numeri : Indicatori Macro-Economici e Decisione Di Bilancio Nello Stato Costituzionale*, 2020, Bologna, Mulino, pp. 31–51 ; P. HJERTHOLM, « Theoretical and empirical foundations of HIPC debt sustainability targets », *Journal of Development Studies*, 2003 (39:6), pp. 67–100.

académiques ou politiques, plaidaient tantôt pour une prise de distance vis-à-vis des taux stricts d'endettement et de déficits pour privilégier une analyse de soutenabilité de la dette plus circonstanciée, tantôt pour un accroissement de la marge de manœuvre des États souhaitant réaliser des investissements publics essentiels comme les investissements climatiques, tantôt encore pour une nette simplification du régime permettant une meilleure mise en œuvre⁴. De plus le caractère politique de la mise en œuvre du pacte était de nature à remettre en cause sa crédibilité – tant à l'égard des États membres que des acteurs financiers amenés à prêter aux États pour combler leur déficit, avec le risque corrélatif d'une augmentation des taux d'intérêt.⁵ Ces discussions ont mené à une révision du droit secondaire de la gouvernance budgétaire européenne, en vigueur depuis fin avril 2024. Quelques mois plus tard, en juillet 2024, la Belgique figurait parmi les sept États membres contre lesquels une procédure pour déficit excessif était ouverte⁶, présageant la prise de mesures, dans l'ordre juridique interne, afin d'entrer dans les clous des exigences budgétaires européennes.

Au regard de ces éléments, cette contribution analyse la récente réforme du droit de la gouvernance budgétaire européenne et ses implications pour un ordre juridique national, la Belgique. Elle entend, d'abord, décrire et expliquer les caractéristiques les plus saillantes de la réforme du cadre budgétaire européen après avoir rappelé les exigences du droit primaire européen à cet égard. Le nouveau pacte de stabilité et de croissance ne rompt pas véritablement avec la logique préexistante, mais il remplace certains taux et indicateurs de référence, laisse plus de place à la prise en compte d'investissements publics et accroît l'importance des institutions fiscales indépendantes (Section 1). La seconde section analyse ensuite trois des implications concrètes les plus immédiates pour l'ordre juridique belge, sans prétention à l'exhaustivité : la modification de la gouvernance budgétaire interne, l'incitation à recourir à des structures de financement alternatives au travers de partenariats public - privé, notamment, et la systématisation de plans d'investissements publics à la nature juridique imprécise (Section 2).

⁴ Pour un résumé de ces critiques et de l'évaluation faite par la Commission de ce régime en février 2020, voy. M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework principle policy and enforcement », *European Law Review*, 2024, pp. 479–480 et M. BURSI, « On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact », *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2024/2, pp. 141–170. Parmi d'autres, voy. BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, *Towards a single performance indicator in the EU's fiscal governance framework – An assessment of the expenditure and structural balance rules in the European fiscal governance framework*, 2022.

⁵ Voy par ex. F. MÉRAND, « Political work in the stability and growth pact », *Journal of European Public Policy*, 2021 (29:6), pp. 846–864.

⁶ Voy. COMMISSION EUROPÉENNE, « Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », 19 juin 2024, COM(2024) 598 final.

De façon générale, ce chapitre soutient que si la réforme est nettement moins ambitieuse que ce que souhaitaient certains critiques, elle a tout de même pour conséquence d'approfondir l'encadrement des procédures, mécanismes et institutions gravitant autour de la gouvernance budgétaire. Cette gouvernance continue de reposer à la fois sur une gouvernance traditionnelle constituée de règles et de sanctions, et sur une gouvernance par l'information (juridiquement encadrée). Avec des instruments technocratiques et de rationalisation, elle empiète pour ces raisons de plus en plus sur l'autonomie des États, pourtant on ne peut plus liée à leur souveraineté, dans l'organisation de leurs procédures budgétaires et, plus largement, économiques. Il s'agit ainsi d'une réforme que l'on pourrait qualifier d'essentiellement « administrative » qui vient détailler l'architecture quasi-constitutionnelle européenne préexistante⁷.

SECTION 1. UN CADRE BUDGETAIRE EUROPEEN REFORME

Cette section décrit l'encadrement budgétaire européen et sa récente réforme. Dans un premier temps, elle décrit l'armature que constitue le droit primaire de la gouvernance budgétaire, ainsi que les principaux actes (de droit dérivé et international) qui l'ont mise en œuvre (§ 1). Dans un deuxième temps, la réforme budgétaire d'avril 2024 est présentée (§ 2), en vue de démontrer qu'elle permet un approfondissement d'une logique de gouvernance combinant une gouvernance traditionnelle avec une gouvernance informationnelle (§ 3).

§ 1. Actes et rétroactes : droit primaire, pacte de stabilité et de croissance, two-pack et six-pack et Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

L'Union européenne se caractérise par une dissociation singulière entre politique monétaire (centralisée) et politiques budgétaires et fiscales (principalement du ressort des États membres)⁸. En effet, l'article 119 du TFUE prévoit que la politique économique des États est

⁷ Sur l'idée de constitution économique européenne, voy. P. LEINO-SANDBERG, « Constitutional Imaginaries of Solidarity: Framing Fiscal Integration Post-NGEU » in R. WEBER (dir.), *The Financial Constitution of European Integration – Follow the Money*, Londres, Hart, 2023, pp. 161–188. Voy. ég. G. GRÉGOIRE et X. MINY (dir.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2022.

⁸ Parmi d'autres, voy. L. FROMONT, *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2020, pp. 31 et s.

coordonnée (et non *réglée*) au travers, notamment, de la définition d'objectifs communs⁹. La même disposition prévoit que l'action des États membres et de l'Union implique toutefois « le respect des principes directeurs suivants : prix stables, *finances publiques* et conditions monétaires *saines* et balance des paiements stables » (nous soulignons).

Sur ce point, l'article 126, §§ 1-2 du TFUE précise que : « [l]es États membres évitent les déficits publics excessifs » et que la Commission surveille « si la discipline budgétaire a été respectée ». Ceci s'effectue sur la base de deux critères repris dans le protocole n° 12, ayant la même valeur que les traités : les États doivent afficher un déficit en-deçà de 3 % du PIB et un endettement public de maximum 60 % du PIB. Le droit primaire introduit toutefois une forme de souplesse : ces seuils peuvent être dépassés si, d'une part, le déficit a « diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de [3 %] » ou que le dépassement est exceptionnel, temporaire et limité quantitativement, et/ou si, d'autre part, le niveau d'endettement « diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant », toujours selon l'article 126 du TFUE. De plus, la Commission doit tenir compte « de tous les autres facteurs pertinents » dans le rapport qu'elle rédige en cas de dépassement de ces seuils. La disposition détaille ensuite l'activation et le déroulé d'une procédure pour déficit excessif pour les États qui ne se conformeraient pas à ces critères. Cette procédure implique principalement le Conseil et la Commission et, sans entrer dans le détail, peut mener, *in fine*, à une sanction qui peut être tantôt pécuniaire, tantôt informationnelle (publication d'« informations supplémentaires avant d'émettre des obligations et des titres ») (art. 126, §§ 3-11 du TFUE).

À côté de ce volet dit *correctif*, les bases d'un volet *préventif* de la gouvernance budgétaire sont inscrites dans l'article 121 du TFUE : ce volet repose, à gros traits, sur une coordination au travers de la définition d'objectifs communs (des « grandes orientations »), d'une surveillance mutuelle de chacun des États et d'avertissements prenant la forme de « recommandations par pays » (*country-specific recommendations* en anglais), lesquelles sont adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission en cas d'écart vis-à-vis des grandes orientations. Ces deux volets sont traités au sein d'un calendrier unique pour le domaine socio-économique : le

⁹ Voy. ég. art. 2, § 3 et art. 5, § 1 du TFUE. La coordination et la surveillance sont renforcées pour les membres de la zone euro (art. 136 du TFUE).

semestre européen¹⁰. Celui-ci constitue plus généralement une colonne vertébrale pour la coordination des politiques économiques dans l'Union : il sert de structure pour la mise en œuvre de divers instruments juridiques obligatoires, semi-obligatoires et recommandatoires¹¹.

Des sources de droit dérivé donnent corps aux principes de la gouvernance budgétaire contenus dans les traités. Sans développer ici l'historique de ces actes et leur contenu précis, bien documentés par d'autres¹², relevons simplement que les volets correctif (procédure pour déficit excessif) et préventif (orientations, surveillance et recommandations par pays) reposent depuis 1997 chacun sur un règlement qui, ensemble, forment le *pacte de stabilité et de croissance*¹³. À la faveur de la crise des dettes souveraines, ces règlements préventif et correctif ont été réformés et complétés au travers de paquets de six puis deux législations (*six-pack* en 2011 et *two-pack* en 2013). Le *six-pack* contenait, par exemple, une directive réglant les éléments que doivent *a minima* contenir les cadres budgétaires nationaux (procédures internes, prévisions économiques, programmation à moyen terme, etc.) et un règlement contenant une procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs¹⁴. Le *two-pack* concerne quant à lui uniquement les États de la zone euro : il a notamment établi une procédure commune pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires soumis par les États à la Commission¹⁵. L'édifice de la gouvernance budgétaire repose, de plus, sur une méthode de comptabilisation du déficit et de l'endettement « publics » qui est fermement contrôlée par la Commission (Eurostat) sur la base du Règlement instituant le système européen des comptes¹⁶.

¹⁰ Pour ne prendre qu'un exemple, c'est à l'occasion de l'adoption des recommandations par pays que sont proposées l'activation de procédures pour déficit excessif : ces recommandations servent donc tant le volet préventif que le volet correctif. Voy. l'art. 3 du Règlement n° 2024/1263 du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, *J.O.*, 30 avril 2024.

¹¹ Pour un exposé récent, voy. D. BOKHORST, « The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation », *Journal of Common Market Studies*, 2022 (60:1), pp. 101–117.

¹² Parmi beaucoup d'autres, voy. L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne. Les conséquences constitutionnelles d'une décennie de crises*, Bruxelles, Bruylant, 2022.

¹³ Règlement n° 1467/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.*, 2 août 1997 et Règlement n° 1466/97 précité, récemment remplacé par Règlement n° 2024/1263 du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale, *J.O.*, 30 avril 2024.

¹⁴ Directive n° 2011/85 du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres cadre, *J.O.*, 23 novembre 2011, et Règlement n° 1176/2011 contenant la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, *J.O.*, 23 novembre 2011.

¹⁵ Règlement n° 473/2013 du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.*, 27 mai 2013. Voy. ég. Règlement n° 472/2013 du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.*, 27 mai 2013.

¹⁶ Règlement n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux, *J.O.*, 26 juin 2013, et Règlement n° 223/2009 du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes, *J.O.*, 31 mars 2009.

Enfin, un traité adopté en 2012, formellement hors du cadre européen, a durci encore la gouvernance budgétaire : le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit que le déficit *structurel* (par opposition à nominal)¹⁷ ne peut dépasser 0,5 % du PIB. Par ailleurs, il est précisé que le taux de 60 % d'endettement public doit être atteint dans les vingt ans. Ce traité requiert également des États qu'ils retranscrivent les cibles budgétaires européennes dans des « 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 »¹⁸ - la fameuse « règle d'or » que l'Allemagne avait tant à cœur, et qui est au centre de la crise politique que l'Allemagne traverse à l'heure de l'écriture de ces lignes¹⁹. Les acteurs politiques allemands sembleraient en effet s'accorder sur la nécessité de réviser la Loi fondamentale pour en retirer cette règle qui n'y avait été inscrite qu'en 2009²⁰.

§ 2. Le nouveau régime de la gouvernance budgétaire

La réforme budgétaire, entrée en vigueur fin avril 2024, a consisté dans le remplacement du règlement préventif (a), la modification du règlement préventif (b) et la modification de la directive relative au cadre budgétaire commun aux États membres pour renforcer le rôle des institutions fiscales indépendantes (c). Elle ne concerne donc ni le droit primaire, ni le TSCG. Les premiers commentateurs observent que la réforme est beaucoup moins ambitieuse que ce qui était initialement proposé, et qu'elle ne répond qu'imparfaitement à une série de critiques évoquées en introduction, la complexité du régime et la rigidité de seuils numériques, en

Sur ce point, voy. les travaux de Damien Piron, notamment *Gouverner les régions par les finances publiques: Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2020.

¹⁷ Le solde est structurel lorsqu'il est « corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires » (art. 3, § 3 a) du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance). La méthode pour différencier le PIB nominal du PIB qui aurait dû être comptabilisé sans variation conjoncturelle fait l'objet de nombreuses critiques (Ph. HEIMBERGER, « Potential Output, EU Fiscal Surveillance and the COVID-19 Shock », *Intereconomics*, (55:3) pp. 168–174.

¹⁸ Art. 3 § 2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Sur ce traité, voy., not. F. FABBRINI, « The Fiscal Compact, the Golden Rule, and the Paradox of European Federalism », *Boston College International and Comparative Law Review*, 2013 (36), pp. 1–38.

¹⁹ À la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle allemande faisant respecter cette règle d'or. Voy not. J. GERMAIN, « La décision "2. Nachtragshaushalt 2021" (seconde loi de finances rectificative pour 2021) du 15 novembre 2023 de Karlsruhe. Le début de la fin pour le frein allemand à l'endettement ? » *Gestion & Finances Publiques*, 2024/4, pp. 75–84.

²⁰ X., « Germany cannot afford to wait to relax its debt brake », *The Economist*, 20 novembre 2024, en ligne, consulté le 1^{er} décembre 2024.

particulier. La gouvernance n'a en effet été simplifiée qu'à la marge, et fonctionne encore au travers de valeurs de référence en partie inchangées ainsi que de trajectoires périodiques à respecter qui laissent une marge de manœuvre politique significative aux acteurs concernés²¹.

a) Le volet préventif : émergence des « dépenses nettes » et des « plans budgétaires et structurels »

Le volet *préventif* de la gouvernance budgétaire a été profondément revu dans le sens d'un net approfondissement de l'encadrement juridique de l'activité de surveillance de la situation budgétaire des États²². Les notions d'objectif budgétaire à moyen terme et de programmes de stabilité (pour les États membres de la zone euro) ou de convergence (pour les autres États membres) présentés par les États (dont l'ambition suffisante était évaluée par l'Union)²³ disparaissent²⁴. Celle de déficit *structurel* (par opposition à nominal) demeure, mais perd la place centrale qu'elle avait. En revanche, nous le soulignons ci-dessous, le nouveau règlement accorde une plus grande attention à une approche individualisée pour chaque État, avec l'établissement de « trajectoires de référence des dépenses nettes » que les États doivent prévoir d'atteindre au moyen de « plan budgétaire et structurel national à moyen terme ».

Le nouveau règlement n° 2024/1263 prévoit qu'en cas de dépassement des seuils de 60 % du PIB pour l'endettement public, et de 3 % du PIB pour le déficit public, la Commission établit une « trajectoire de référence des dépenses nettes » propre aux risques de chaque État membre (art. 6) et qui doit couvrir une période de quatre ans, extensible jusqu'à sept ans (art. 5). Cette trajectoire doit être de nature à (continuer de) faire diminuer le ratio de la dette publique, ou à le garder « à un niveau prudent »²⁵. Elle doit plus précisément garantir une réduction de l'endettement à hauteur d'1 % du PIB par an pour les États fortement endettés (au-delà de 90 % du PIB), et à hauteur de 0,5 % du PIB pour ceux qui se trouvent entre les ratios de 60 % et 90 % (art. 7 § 1). Concernant le déficit public, celui-ci doit être amené sous la barre de 3 % du PIB

²¹ M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework. Principle, policy and enforcement », *op. cit.*, p. 497 et M. BURSI, « On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact », *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2024 (2), p. 167.

²² Le nombre de dispositions a nettement augmenté : le nouveau règlement contient 38 articles, contre 13 pour le précédent.

²³ Art. 2 à 4 et 7 à 10 du Règlement n° 1466/97 précité.

²⁴ Le TSCG, qui renvoie encore à la terminologie anciennement applicable, n'a quant à lui pas été modifié ou dénoncé, de sorte qu'il est, en théorie, toujours applicable. Le considérant 42 du Règlement n° 2024/1263 précité détaille toutefois comment le législateur européen estime que, par sa réforme, il fait appliquer le TSCG.

²⁵ Pour les États se situant en deçà des seuils de déficit et d'endettement publics, la Commission peut transmettre des orientations sous la forme d'« informations techniques » (art. 9, § 3 et art. 2, § 1 du nouveau Règlement).

au terme de la période concernée et doit garantir que l'ajustement se poursuit pour dégager une « marge de résilience » commune en termes structurels²⁶ de 1,5 %, et celui-ci doit se réduire de 0,4 % ou 0,25% par an, selon que la période soit de quatre ans ou plus (art. 8)²⁷. Ce différentiel dans les taux (0,4% ou 0,25%) permet d'inciter les États à effectuer des réformes et investissements pertinents. En effet, c'est à cette condition que la période d'ajustement de quatre ans peut être prolongée de maximum 3 ans²⁸. De façon générale, la logique qui sous-tend ces ratios est notamment de s'assurer que, en cas de crises, l'État dispose d'un « coussin » budgétaire suffisant pour générer des dépenses contre-cycliques (stimuler la consommation et les investissements en cas de pandémie affectant l'activité économique, par exemple)²⁹.

Pour parvenir à respecter ces trajectoires³⁰, les États membres présentent un « plan budgétaire et structurel national à moyen terme »³¹ qui a vocation à devenir « la pierre angulaire du cadre de gouvernance économique de l'Union »³² et dont le contenu minimal est listé à l'article 13 du Règlement. Il s'agit d'un document dans lequel les États doivent présenter une série de réformes (une réforme des pensions ou du système fiscal, par exemple) et d'investissements (rénovations de bâtiments ou la mise en place d'un réseau de transport d'hydrogène, par exemple). Ceux-ci doivent être susceptibles de répondre dans les quatre ou cinq ans, selon la durée de la législature, non seulement aux recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen, mais également à une série d'objectifs de l'Union : « une transition écologique et numérique

²⁶ Sur la notion de déficit « structurel », qui déduit sur déficit nominal les variations conjoncturelles ainsi que les mesures ponctuelles et temporaires, voy. *supra*, note 17.

²⁷ Contrairement au Règlement précédent, le nouveau Règlement contient des indications sur la méthode à employer pour prévoir les niveaux d'endettement : celle-ci n'est pas explicitée, mais elle doit être « reproductible, prévisible et transparente », et une commission du Parlement peut inviter la Commission à présenter sa méthodologie (art. 10 du Règlement n° 2024/1263 précité). Ceci limite la marge discrétionnaire de la Commission dans son appréciation desdits niveaux d'endettement, en application des principes découlant de l'État de droit. Les récentes réglementations budgétaires européennes s'inscrivent donc dans la perspective d'un renforcement des mécanismes inspirant la confiance dans le respect des principes de l'État de droit non seulement au niveau des États membres, mais aussi au niveau des institutions de l'Union. Voir par exemple, C.J.U.E., 16 février 2022, *Poland v European Parliament*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, [167]; C.J.U.E., 16 février 2022, *Hungary v European Parliament*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, [149].

²⁸ Voy. l'art. 14 du Règlement n° 2024/1263 précité, qui prévoit les critères d'admissibilité d'une demande de prolongation.

²⁹ M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework. Principle, policy and enforcement », *op. cit.*, p. 490. Pour une analyse économique, voy. P. HEIMBERGER, « This time truly is different: The cyclical behaviour of fiscal policy during the Covid-19 crisis », *Journal of Macroeconomics*, 2023 (76), pp. 1–12.

³⁰ S'il y a un écart entre la trajectoire de l'État et celle imposée par la Commission, l'État doit présenter des « arguments économiques solides et fondés sur des données pour expliquer cette différence » (art. 13, b), *in fine* du Règlement n° 2024/1263 précité).

³¹ Les hypothèses sous-jacentes à ce plan devront, à partir de 2032, faire l'objet d'un avis d'une institution budgétaire indépendante au sein de l'État (art. 10 du Règlement n° 2024/1263), qui peut être invitée à rendre un avis sur leur rapport d'avancement annuel de leur plan (art. 23). Cf. *infra*, Section 1, § 2, c).

³² Considérant 10 du Règlement n° 2024/1263 précité.

équitable », une « résilience sociale et économique », la « sécurité énergétique » et le « cas échéant, le renforcement des capacités de défense »³³. Sur recommandation de la Commission, qui évalue ces plans, le Conseil les approuve³⁴, éventuellement après qu'ils ont été révisés³⁵. La mise en œuvre de ces plans fait l'objet de rapports d'avancement annuels élaborés par les États (art. 21) et d'un suivi de la Commission qui doit constater les écarts éventuels vis-à-vis des dépenses nettes (art. 22).

Le 26 novembre 2024, la Commission a rendu pour la première fois les évaluations de ces plans, approuvant 21 des 22 plans soumis, et étendant la trajectoire de référence des dépenses nettes à sept ans pour cinq États³⁶. On le verra, le fait qu'un plan ne soit pas adéquat et que, partant, il est considéré que l'État membre ne peut respecter sa trajectoire de référence des dépenses nettes a une incidence directe sur la mise en œuvre du volet correctif décrit ci-dessous.

Enfin, le contrôle des activités de la Commission et du Conseil a été organisé. Un comité indépendant, le comité budgétaire européen, évalue et conseille leur travail (art. 24) et le rôle du Parlement européen est aménagé pour qu'il ait accès à une série de documents et puisse, à la marge, être impliqué dans le processus³⁷.

b) Le volet correctif adapté à la marge : adaptations des seuils et montants, et émergence des « dépenses nettes » et des « plans budgétaires et structurels »

Contrairement au volet préventif, le volet correctif de la gouvernance budgétaire conserve en grande partie sa structure initiale. Il a principalement été modifié sur deux points : les seuils d'activation de la procédure pour déficit excessif, d'une part, et les sanctions qui peuvent être imposées, d'autre part.

³³ La Commission a détaillé plus avant le contenu et le format des informations attendues, voy. COMMISSION EUROPÉENNE, « Orientations à l'intention des États membres concernant les exigences relatives aux informations à fournir dans les plans budgétaires et structurels à moyen terme et les rapports d'avancement annuels », Communication C/2024/3975 du 21 juin 2024.

³⁴ Le règlement contient, contrairement au précédent, un principe de *comply or explain* : « Le Conseil est censé, en principe, suivre les recommandations et propositions de la Commission ou expliquer publiquement sa position » (art. 29 du Règlement n° 2024/1263 précité).

³⁵ Art. 16 à 18 du Règlement n° 2024/1263 précité.

³⁶ Cinq États, parmi lesquels se trouve la Belgique, ont du retard en raison d'élections ou de formations gouvernementales, tandis que le plan des Pays-Bas a été rejeté par la Commission.

³⁷ Voy. not. l'art. 27 du Règlement n° 2024/1263 précité. Pour un commentaire de ce contrôle, voy. M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework. Principle, policy and enforcement », *op. cit.*, p. 503.

Premièrement, le règlement est modifié pour préciser les cas dans lesquels les taux d'endettement et de déficit peuvent être dépassés : une logique de seuils quantitatifs stricts a été abandonnée pour lui privilégier le respect de la « trajectoire des dépenses nettes » du volet préventif. Rappelons-le, l'article 126 du TFUE prévoit que les seuils d'endettement public peuvent être dépassés si le niveau « diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant ». Le régime précédant admettait un écart par rapport à la valeur de référence si celui-se réduisait, sur une base de trois ans « à un rythme moyen d'un vingtième par an » (ancien art. 1bis du Règlement correctif). Ce rythme est désormais défini par renvoi au régime préventif : il doit correspondre à « la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil », avec un écart maximal vis-à-vis de cette trajectoire de 0,3% du PIB pour une année, et de 0,6% cumulativement. Pour les États qui ont un déficit public dépassant les 3 %, il faut que le déficit soit « proche de l'équilibre ou excédentaire » (art. 2, § 2), comme c'était le cas auparavant³⁸.

Le rapport de la Commission sur la nécessité d'activer une procédure pour déficit excessif est, conformément à l'art. 126 § 3 du TFUE, pris au regard d'une série d'éléments pertinents, que le nouveau règlement est venu lister. Ces éléments pertinents comprennent désormais, outre l'évolution d'une série de données économiques, notamment « l'augmentation des investissements publics dans le domaine de la défense, le cas échéant, compte tenu également du moment de l'enregistrement des dépenses d'équipement militaire » (art. 2 § 3 (e)). Le règlement ne précisant pas la façon dont ces éléments doivent être pris en compte, la Commission et le Conseil conserveront une marge d'appréciation significative dans l'activation des procédures de déficit excessif³⁹.

Deuxièmement, le système de sanctions pécuniaires, jamais appliqué à ce jour⁴⁰, a été revu. Le droit dérivé précisait déjà que les amendes devaient être privilégiées aux autres sanctions (dépôt ou publications d'informations, cf. art. 126 § 11 du TFUE). En revanche leur montant a été

³⁸ Le règlement définit aussi dans quelle mesure un déficit au-delà de 3% peut être accepté en cas de « dépassement [...] exceptionnel et temporaire et [...] proche de la valeur de référence » au sens de l'art. 126 § 2 du TFUE, voy. art. 2 § 1^{er} du Règlement n° 1467/97 précité.

³⁹ En ce sens, M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework. Principle, policy and enforcement », *op. cit.*, p. 499.

⁴⁰ J.-P. KEPPELNE, « EU Fiscal Governance on the Member States: The Stability and Growth Pact and Beyond » in F. AMTENBRINK *et al.* (dir.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 831.

modifié : elles sont limitées à 0,05% du PIB et peuvent désormais être dues tous les 6 mois, contre au moins 0,2% sur une base annuelle auparavant (art. 12)⁴¹.

À ce jour, sur la base de ce règlement révisé, sept procédures pour déficit excessif ont été ouvertes (Belgique, France, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, et Slovaquie), et une procédure a été prolongée (Roumanie) sur la base du déficit de ces États depuis le 26 juillet 2024. Par ailleurs, treize États membres avaient un niveau d'endettement dépassant les 60 % du PIB en 2023, et devront dès lors élaborer un plan budgétaire et structurel national à moyen terme pour atteindre une trajectoire de dépenses nette⁴².

Il ressort de ce qui précède de l'analyse de la réforme du pacte de stabilité et de croissance que le total des « dépenses nettes » devient un des indicateurs centraux de la gouvernance budgétaire européenne non seulement préventive, mais aussi corrective. Cette notion est moins évidente qu'il n'y paraît, en ce qu'elle renvoie aux

« dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires »⁴³.

Cette définition appelle deux commentaires. Premièrement, contrairement à ce qui pouvait prévaloir avec l'« objectif budgétaire à moyen terme » dans l'ancienne mouture du pacte, une baisse de rentrées fiscales, ou une augmentation des dépenses liées au chômage n'ont pas d'impacts sur cette trajectoire de dépenses nettes. Deuxièmement, la règle contient un incitant pour les États à privilégier l'extension de ce qui est financé par des fonds européens en raison du fait que les programmes cofinancés par les programmes de l'Union sont exclus du calcul de l'indicateur⁴⁴.

⁴¹ Le système d'amendes et de dépôts qui peuvent être infligés aux membres de la zone euro en vertu du Règlement n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (*J.O.*, 23 novembre 2011) n'a, quant à lui, pas été revu.

⁴² COMMISSION EUROPÉENNE, « Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », 19 juin 2024, COM(2024) 598 final, p. 3. L'Autriche pourrait s'ajouter à la liste des États concernés par une procédure, voy. COMMISSION EUROPÉENNE, « 2025 European Semester: bringing the new economic governance framework to life », 26 novembre 2024, COM(2024) 705 final, p. 6.

⁴³ Art. 2 § 2 du nouveau Règlement préventif.

⁴⁴ En ce sens, voy. Z. DARVAS, L. WELSLAU et J. ZETTELMEYER, « The implications of the European Union's new fiscal rules », *Bruegel Policy Brief*, 2024 (10:24).

c) La directive sur les cadres budgétaires nationaux : montée en puissance des institutions fiscales indépendantes.

Depuis 2011, l'arsenal de la gouvernance budgétaire européenne se compose aussi d'une directive réglant les éléments que doivent *a minima* contenir les cadres budgétaires nationaux. La réforme du cadre de gouvernance économique modifie cette directive⁴⁵. La notion de « cadre budgétaire » se conçoit, selon l'article 2 de la directive comme « l'ensemble de mesures, de procédures, de règles et d'institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire des administrations publiques ». Ceci comprend notamment les systèmes de comptabilité et les prévisions budgétaires, la procédure d'élaboration du budget, l'établissement d'un cadre budgétaire à moyen terme, des mesures de suivi indépendant ainsi que des règles de répartition de l'effort budgétaire entre les entités qui composent l'État. À cette liste ont désormais été ajoutées

« les institutions budgétaires indépendantes telles que les organismes structurellement indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle par rapport aux autorités budgétaires des États membres établies par des dispositions juridiques nationales [...] »⁴⁶.

Cette modification reflète l'évolution principale de la directive : les États membres doivent en effet établir une ou plusieurs « institutions budgétaires indépendantes » dont l'indépendance et les missions sont approfondies par la législation européenne. Leurs membres doivent être « nommés et désignés sur la base de leur expérience et de leurs compétences en matière de finances publiques, de macroéconomie ou de gestion budgétaire, et selon des procédures transparentes », tandis que l'indépendance de ces institutions doit être assurée tant d'un point de vue organique que d'un point de vue financier (art. 8*bis*, §§ 1 à 4). Elles sont par ailleurs chargées de réaliser au moins quatre types de tâches :

- la réalisation, l'évaluation ou l'approbation des prévisions macroéconomiques et pluriannuelles (taux de croissance, inflation, etc.) ;
- le contrôle du respect des règles budgétaires chiffrées internes, sauf si ce contrôle est effectué par d'autres organismes jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires ;
- l'évaluation de « l'homogénéité, la cohérence et l'efficacité du cadre budgétaire » ;

⁴⁵ Directive n° 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O.*, 30 avril 2024.

⁴⁶ Art. 2 de la directive n° 2011/85 précitée.

- et, à partir de 2032, la formulation d'avis sur les hypothèses sous-jacentes aux plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme soumis par les États dans le cadre du volet préventif de la gouvernance budgétaire⁴⁷.

Sur demande, ces institutions peuvent également « participer à des auditions et discussions régulières au parlement national » et émettre un avis sur les rapports et avis d'avancement annuels relatifs à la mise en œuvre des plans budgétaires et structurels décrits plus haut⁴⁸.

Les institutions budgétaires indépendantes ont pour objectif générique d'assurer la crédibilité budgétaire des États et de favoriser une comptabilité publique fiable⁴⁹. Le but est par ailleurs d'éviter que les gouvernements jouent avec les projections pour favoriser des hypothèses trop optimistes en vue de calibrer leur budget⁵⁰. Si la directive précise le principe d'indépendance à leur égard et augmente le nombre de tâches dont elles sont chargées, ces institutions n'étaient pas totalement inconnues du paysage budgétaire antérieurement. En effet, elles sont apparues dans les années 1950 aux États-Unis et ont été promues par l'OCDE⁵¹ et le FMI⁵² dans les années qui suivirent. La crise financière de la fin des années 2000 les instaura dans le paysage institutionnel européen⁵³. Juridiquement, la directive sur le cadre budgétaire prévoyait déjà que des analyses fiables et indépendantes devaient fonder le suivi des objectifs budgétaires internes⁵⁴, et le Règlement 473/2013 issu du *two-pack* prévoyait la mise en place d'organismes indépendants chargés de surveiller le respect des règles budgétaires européennes et de réaliser

⁴⁷ Cf. art. 6 et 8bis de la Directive n° 2011/85 précitée, et art. 11, § 2 du Règlement n° 2024/1263 précité.

⁴⁸ Art. 8bis, § 5, e) de la Directive n° 2011/85 précitée, et art. 23 du Règlement n° 2024/1263 précité. Voy. ég. l'art. 15, § 3 du même Règlement.

⁴⁹ Sur l'arrière-plan historique et conceptuel de ces institutions, voy. L. SCHUKNECHT, *Public Spending and the Role of the State: History, Performance, Risk and Remedies*, Cambridge University Press 2020, pp. 235–256.

⁵⁰ N. GILBERT, et J. DE JONG, « Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact », *Public Choice*, 2017 (170), pp. 1–32. Sur le biais d'optimisme dans les prévisions économiques, voy. M. LARCH, J. MALZUBRIS, et M. BUSSE, « Optimism is bad for fiscal outcomes » *SUERF Policy Briefs* 234, 2021. Sur ces questions, voy. not. D. CRONIN et N. MCINERNEY, « Official fiscal forecasts in EU member states under the European Semester and Fiscal Compact – An empirical assessment », *European Journal of Political Economy*, 2023 (76), 102227 ; A. BRIVIBA, B. FREY, L. MOSER et S. BIERI, « Governments manipulate official Statistics: Institutions matter » *European Journal of Political Economy*, 2024 (82), 102523; D. CRONIN et K. MCQUINN, « Government debt forecast errors and the net expenditure rule in EU countries: Undue optimism at a cost » *Journal of Policy Modeling*, 2023 (45:6), pp. 1113–1131.

⁵¹ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les Principes relatifs aux institutions budgétaires indépendantes*, OECD/LEGAL/0401, 13 février 2014. L'OCDE a développé des cartographies de bonnes pratiques, notamment L. VON TRAPP, et S. NICOL, « Designing Effective Independent Fiscal Institutions », *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 73, OECD Publishing, Paris, 2017.

⁵² X. DEBRUN et T. KINDA, « Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset » *Fiscal Studies*, 2017 (38:4), pp. 667–700.

⁵³ C. FASONE, « The Constitutional Role of Independent Fiscal Institutions in the Eurozone », *German Law Journal*, mars 2022 (23:2), p. 258.

⁵⁴ Ancien art. 6 de la Directive n° 2011/85 précitée. Voy. ég. l'art. 3 § 2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

des prévisions macroéconomiques indépendantes servant de base à l'élaboration des budgets nationaux⁵⁵. L'avènement de telles institutions peut être analysé comme le complément budgétaire de l'indépendance qui régit les institutions responsables de la politique monétaire⁵⁶.

Par ailleurs, le droit européen contenait déjà une exigence générale d'indépendance de l'élaboration des statistiques : depuis le traité d'Amsterdam, l'établissement des statistiques⁵⁷ nécessaires à l'activité de l'Union européenne doit, en vertu de l'article 338 du TFUE, se faire « dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, [et] de l'indépendance scientifique [...] ». Le Règlement 223/2009 du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes, auquel le nouveau règlement préventif renvoie⁵⁸, précise ces termes : l'indépendance professionnelle désigne l'absence de pression émanant notamment de « groupes politiques » et doit concerner « le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion » (art. 2 § 1 (a)). La notion d'impartialité renvoie quant à elle au fait de développer, produire et diffuser les statistiques « d'une manière neutre » (art. 2 § 1 (b)). À la faveur de la crise des dettes souveraines, le Règlement 223/2009 a été modifié en 2015 : il requiert depuis lors de la transparence, de l'équité, et l'emploi exclusif de critères professionnels pour le recrutement et le travail des dirigeants des autorités statistiques nationales⁵⁹.

L'indépendance d'organes publics est une caractéristique bien connue en droit européen. Au fil des décennies, les vagues de « paquets législatifs » européens ont en effet progressivement détaillé et affiné les caractéristiques et exigences liées à l'indépendance d'autorités de régulation instituées lors de la libéralisation de secteurs économiques comme la concurrence, l'énergie, le gaz, les transports, etc.⁶⁰ Si, pour l'instant, les institutions budgétaires

⁵⁵ Cf. art. 2, 5 et 6 du Règlement n° 473/2013 précité. Voy. ég. le considérant 17 : « Afin que les organismes de suivi puissent s'acquitter efficacement de leur mission, des dispositions juridiques nationales garantissant un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle et de responsabilité devraient les sous-tendre. La mise en place de ces organismes de suivi devrait tenir compte du paysage institutionnel existant et de la structure administrative de l'État membre concerné ».

⁵⁶ M. LARCH et T. BRAENDLE, « Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective », *Journal of Common Market Studies*, 2017 (56 :2), pp. 267–283.

⁵⁷ Définies comme « les informations quantitatives et qualitatives, agrégées et représentatives, caractérisant un phénomène collectif au sein d'une population considérée » (art. 3 § 1^{er} du Règlement n° 223/2009 précité).

⁵⁸ Art. 3 § 2 du Règlement n° 2024/1263 précité : « Cette surveillance multilatérale se fonde sur des statistiques indépendantes de grande qualité, produites conformément aux principes énoncés dans le règlement n° 223/2009 ».

⁵⁹ Règlement n° 2015/759 du 29 avril 2015 modifiant le règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes, *J.O.*, 19 mai 2015, considérants 6 et 8, et article 1^{er}, ce dernier introduisant un article 5bis dans le règlement n° 223/2009 précité. Par ailleurs, une révocation ou une mutation ne peut pas compromettre leur indépendance professionnelle (art. 5bis, § 4).

⁶⁰ Pour une recherche systématique de l'indépendance dans les outils européens, voir P. VAN CLEYNENBREUGEL, « Independent administrative authorities and the sectoral 'Europeanisation' of national administrative law : a

indépendantes ne disposent que de pouvoirs d'avis (elles ne disposent pas, contrairement à certaines autorités de régulation, de pouvoir quasi-réglementaire). Cette indépendance d'autorités qui posent des décisions supposément techniques à l'abri des mécanismes classiques de responsabilité politique⁶¹ a rencontré des difficultés dans certains ordres juridiques nationaux⁶², mais la Cour de justice a de manière répétée insisté sur cette indépendance à l'occasion de sa jurisprudence⁶³.

§ 3. Un approfondissement de la logique budgétaire de gouvernance par l'information

La réforme du pacte de stabilité et de croissance ainsi que de la directive sur les cadres budgétaires nationaux s'appuie sur une double logique de gouvernance plus traditionnelle et d'une gouvernance par l'information. C'est principalement cette seconde logique qui est approfondie par la réforme.

La discipline par le droit, d'abord : la gouvernance budgétaire continue de reposer sur des règles – un volet correctif dépendant en partie de la trajectoire de dépenses nettes du volet préventif – qui peuvent, en théorie, être sanctionnées par voie d'amendes. Toutefois, ces dernières ont beau avoir été diminuées, elles devraient conserver une faible probabilité d'être imposées aux États membres. Ceci est dû à la même raison expliquant leur inapplication sous le précédent régime : elles ont pour effet (pro-cyclique) d'aggraver la situation économique d'États membres, déjà par définition fortement compromise, ce qui accentue la difficulté pour le Conseil (et, derrière lui, les États membres) de les avaliser⁶⁴. En revanche, des amendes pour mauvaise collection de données relatives à l'endettement public ont, quant à elles, déjà été imposées par l'Union

European Union law perspective », *EUDAIMONIA Working paper*, 2023, disponible sur <https://hdl.handle.net/2268/313933>, consulté le 2 décembre 2024. Pour une analyse des autorités indépendantes de régulation au regard du droit national, voir notamment les travaux de S. DE SOMER (*Autonomous Public Bodies and the Law – A European Perspective*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2017) et d'E.SLAUTSKY (*L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, Bruxelles, Bruylant, 2018, partie III). Voy. ég. E. SLAUTSKY et Y. MARIQUE, « Les régulateurs belges des industries de réseau : contours d'une indépendance sous pression », in E. SLAUTSKY et al. (dir.), *Les régulateurs des industries de réseau*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 15–77. Pour une réflexion de philosophie politique sur l'avènement de ce type d'institutions voy. P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil 2008.

⁶¹ Voy. cependant le considérant 10 du Règlement n° 2015/759 précité, qui souligne la nécessité d'un contrôle démocratique, conçu toutefois comme une manière de garantir l'indépendance statistique (et non de la tempérer).

⁶² D. DIMITROVA, et P. DE HERT, « DPA independence and 'indirect' access—illusory in Belgium, France and Germany? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024 (31:1), pp. 82–105. Voy. ég. C. JENART, *Outsourcing Rulemaking Powers: Constitutional Limits and National Safeguards*, Oxford, Oxford University Press, 2022, Section 3.2.

⁶³ L. ENQVIST et M. NAARTTJÄRVI, « Administrative Independence Under EU Law: Stuck Between a Rock and Costanzo? », *European Public Law*, 2021 (27:4), pp. 707–732.

⁶⁴ M. MARKAKIS, « The new EU economic governance framework », *op. cit.*, p. 17.

européenne à l'encontre l'Espagne ou de l'Autriche⁶⁵, ce qui a eu un effet dissuasif sur d'autres États, comme la Belgique⁶⁶. Il n'est, en ce sens, pas unimaginable que l'Union européenne accorde à l'avenir une attention accrue, sous menace de sanction, à l'organisation interne des États quant à la qualité des projections que leurs institutions budgétaires indépendantes produisent.

On relèvera, par ailleurs, que la nature des recommandations par pays qui peuvent être émises à l'encontre d'États lors du semestre européen⁶⁷ a récemment évolué avec le régime d'octroi des fonds de la relance européenne. En effet, le Règlement n° 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience⁶⁸ prévoit que, pour que les plans nationaux soient validés, ils doivent « contribuer à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes, y compris leurs aspects budgétaires »⁶⁹. Le plan, y compris les réformes promises pour répondre aux recommandations, est traduit en jalons et cibles dont la réalisation conditionne le déboursement de fonds⁷⁰. Il est ainsi tout à fait possible que si un instrument de ce type devait être pérennisé après la date d'expiration de la facilité pour la reprise et la résilience en 2026, des conditionnalités similaires soient employées. De manière générale, le droit des fonds européens et celui de la gouvernance budgétaire sont amenés à s'interconnecter : au-delà de la conditionnalité aux recommandations par pays, il est prévu que les « plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme » doivent être cohérents avec les plans de relance nationaux⁷¹, et les dépenses nettes, rappelons-le, ne comprennent pas celles relatives à des fonds (co-)financés par l'Union.⁷²

⁶⁵ Sur la base de l'article 8, § 1, du Règlement n° 1173/2011 précité, Sur cette base, le Conseil a infligé des amendes de 18,93 et 26,82 millions d'euros à l'Espagne et à l'Autriche, respectivement en 2015 et 2018 (Décision n° 2015/1289 et n° 2018/818). L'amende infligée à l'Espagne a été confirmée par un arrêt de Grande chambre de la Cour de justice le 20 décembre 2017 : C.J.U.E. (gde ch.), C-521/15, 20 décembre 2017, *Royaume d'Espagne c. Conseil de l'Union européenne*, ECLI:EU:C:2017:982.

⁶⁶ D. PIRON, « “On ne rigole pas avec Eurostat”. La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, 2022 (11:2), pp. 33–53.

⁶⁷ Voy., l'art. 2 §§ 1 et 4 du Règlement préventif,

⁶⁸ Règlement n° 2021/241 du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *J.O.*, 18 février 2021.

⁶⁹ Voy. art. 18 et 19 du Règlement n° 2021/241 précité.

⁷⁰ Cf. art. 24 du Règlement n° 2021/241 précité. Sur la gouvernance par les fonds dans l'Union européenne, voy. C. KILPATRICK et J. SCOTT (dir.), *New Frontiers of EU Funding: Law, Policy, Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

⁷¹ Art. 13, g), vii) du Règlement n° 2024/1263 précité. Voy. ég. l'art. 14, § 4 du même règlement.

⁷² Néanmoins, l'utilisation de ces fonds doit respecter les conditions du Règlement n° 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.*, 22 décembre 2020.

Aux côtés de cette gouvernance par le droit, l'Union européenne fait reposer pour beaucoup son cadre budgétaire européen sur une gouvernance par l'information. L'Union tente surtout d'influencer la politique budgétaire des États membres en créant (par le droit) les conditions pour que ce soient des instruments dépourvus de force contraignante (un plan d'investissements et de réformes, un rapport, une projection, un avis et, sous réserve de ce qui a été dans le paragraphe précédent, une recommandation) qui orientent la conduite des États. L'insistance du nouveau régime budgétaire sur les institutions budgétaires démontre que cette logique est approfondie. Ces instruments ont alors des effets au travers de processus de *naming and shaming*⁷³ et, surtout, via leur prise en compte par des agences de notation qui influenceront le taux d'intérêt (et dès lors, la charge d'intérêts) auquel seront confrontés les États⁷⁴.

SECTION 2. LES INCIDENCES DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE SUR LE DROIT BELGE

La réactivation du cadre budgétaire et, plus généralement, la volonté de réduire le déficit et l'endettement publics ont des incidences concrètes sur le droit des États membres de l'Union européenne. Sans effectuer un exposé exhaustif des possibles conséquences d'une attention accrue portée à la limitation du déficit et de l'endettement publics⁷⁵, nous évoquons ci-dessous trois points d'attention dans le contexte juridique belge : la nécessaire adaptation du cadre budgétaire intra-belge (§ 1), une pression à multiplier des modes de financement alternatifs de type partenariats public - privé (§ 2), et la réapparition de plans d'investissements systématiques en cours de juridicisation (§ 3).

§ 1. Une adaptation du cadre budgétaire belge vers une montée en puissance des entités autonomes ?

⁷³ A. FLÜCKIGER, (*Refaire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, Stämpfli, 2019, p. 286.

⁷⁴ Sur ce point, voy. G. LEWKOWICZ, « Gouverner les États par les indicateurs : le cas des agences de notation de crédit », in B. FRYDMAN et A. VAN WAEYENBERGE (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs, de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 145–192.

⁷⁵ Nous n'analysons pas ici les mécanismes de revue des dépenses. Sur ce point, voy. not. L. GATHY et D. PIRON, « Les finances de la Région wallonne à l'épreuve de l'Union européenne : normes comptables, budget base zéro (BBZ) et revues de dépenses », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2024, vol. 2595–2596, n° 10.

La gouvernance budgétaire belge interfédérale est organisée par un accord de coopération du 13 décembre 2013⁷⁶. Les entités fédérale et fédérées⁷⁷ s’y sont engagées à inscrire leur budget dans l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques consacré à l’article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance mentionné ci-avant, en renvoyant aux exigences de l’ancienne mouture du pacte de stabilité et de croissance (respect de l’« objectif budgétaire à moyen terme ») pour préciser cet objectif (art. 2, § 1). La répartition de l’effort budgétaire entre ces entités s’effectue par une décision du Comité de concertation, « en s’appuyant sur un avis de la Section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances » (art. 2, § 4)⁷⁸. Cette dernière se charge également d’évaluer le respect des objectifs intra-belges (art. 4, § 3). À ce jour, toutefois, le mécanisme n’est pas effectif : si la Section Besoin de financement rend bien ses avis, les décisions en Comité de concertation ne sont pas prises⁷⁹. Les procédures budgétaires et le contenu des documents budgétaires sont quant à eux prévus par chaque entité en vertu de leur autonomie budgétaire, étant entendu qu’une loi fédérale fixe les principes communs à ces cadres budgétaires⁸⁰.

En aval, la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances peut, « d’initiative ou à la demande du ministre des Finances, émettre un avis sur l’opportunité de limiter la capacité d’emprunt d’un pouvoir public dans l’optique de sauvegarder l’union économique et l’unité monétaire et éviter une détérioration structurelle des

⁷⁶ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l’État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l’article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013. Pour une présentation détaillée de la gouvernance budgétaire intra-belge, voy. M. BOURGEOIS, B. BAYENET et D. PIRON, « Dette publique et fédéralisme: le cas de la Belgique », *Les administrations publiques à l’épreuve de leur dette*, Paris, Mare & Martin, 2019, pp. 109–133.

⁷⁷ Approximativement 50 % des dépenses publiques belges sont attribuées aux communautés, régions et pouvoirs locaux belges (H. GODEFROIT, S. VAN PARYS et P. Stinglhamber, « Quelles dépenses publiques sont élevées en Belgique ? Une comparaison avec les pays voisins », *Revue économique de la BNB*, septembre 2021).

⁷⁸ La section doit considérer « le comportement des pouvoirs locaux en matière d’investissements » à cette occasion (art. 2 § 4), et les parties contractantes s’engagent « à prendre, dans l’exercice de [leurs] compétences et/ou de [leur] tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires tels qu’établis par l’article 2 » (art. 3).

⁷⁹ Voy. le document de travail du 19 juin 2024 des services de la Commission accompagnant le Recommandation du Conseil relative aux politiques économique, sociale, de l’emploi, structurelle et budgétaire de la Belgique, SWD(2024) 601 final, pp. 17–18.

⁸⁰ L’article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989 stipule ainsi que « la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu’à l’organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes ». Voy. la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu’à l’organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 25 juin 2003. Sur cette loi, voy. L. DETROUX, D. PIRON et N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », in M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 383–410.

besoins de financement ». Sur cette base, le Roi peut, par arrêté, limiter la capacité d’emprunt d’une communauté ou d’une région pour une durée maximale de deux ans – après concertation avec le Gouvernement de l’entité concernée⁸¹.

La Belgique compte plusieurs institutions budgétaires indépendantes. C’est, d’abord, la Section besoins de financement du Conseil supérieur des finances qui, comme évoqué plus haut, se charge du suivi des trajectoires budgétaires intra-belges. Les prévisions économiques sont quant à elles « établies » par l’Institut de comptes nationaux (ICN), mais élaborées par le Bureau fédéral du Plan⁸². Les transferts d’informations entre le Bureau du Plan, l’ICN et la Section Besoins de financement sont organisés par des conventions bilatérales⁸³.

La réforme de la gouvernance budgétaire européenne va avoir un impact sur ce mode de fonctionnement intra-belge. L’accord de coopération devrait, d’abord, être revu pour renvoyer aux nouvelles exigences du pacte de stabilité et de croissance, plutôt qu’à l’ancien volet préventif. Ensuite, il conviendra, d’ici à 2032, de désigner l’organisme chargé de formuler un avis sur les hypothèses sous-jacentes aux « plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme soumis par les États dans le cadre du volet préventif de la gouvernance budgétaire »⁸⁴. Enfin, l’autonomie des institutions budgétaires indépendantes belges devra être scrutée avec attention. En 2024, la Commission semblait pointer du doigt quelques manquements sur ce point :

« il est essentiel de renforcer l’autonomie et la capacité du personnel du secrétariat de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil supérieur des finances afin qu’il soit en mesure de s’acquitter pleinement de sa mission principale de contrôle du respect des règles budgétaires. Le gouvernement joue également un rôle important dans la nomination des membres du Conseil supérieur des finances et du personnel du secrétariat »⁸⁵.

⁸¹ Art. 49, §§ 6 et 7 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

⁸² Art. 108 g) et 109, § 2 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.* 23 décembre 1994. Comme le démontrent les exposés généraux des budgets des entités fédérées, ces dernières se fondent sur les prévisions du Bureau pour établir leur budget respectif.

⁸³ Convention du 27 septembre 2018 relative à la transmission d’informations entre l’Institut des comptes nationaux et le Conseil Supérieur des Finances et Convention du 16 octobre 2018 relative à la transmission d’informations entre le Bureau fédéral du Plan et le Conseil Supérieur des Finances disponibles sur <https://conseilsuperieurdesfinances.be/fr/le-conseil-superieur-des-finances/section-besoins-de-financement>, consulté le 3 décembre 2024.

⁸⁴ Cf. art. 6 et art. 8bis, § 5 de la Directive n° 2011/85 précitée. Voy. *supra*, Section 1, § 2, c). Sur la création d’un Comité d’étude sur les investissements publics en son sein, voy. *infra*, § 3.

⁸⁵ Voy. le document de travail du 19 juin 2024 précité, pp. 17–18.

La Commission européenne avait déjà eu l'occasion d'adresser des recommandations à la Belgique pour assurer une plus grande indépendance à cette section, ce qui fut fait lors d'une modification de l'Arrêté royal l'organisant en 2018⁸⁶.

Le manque de garanties quant à l'indépendance du Bureau fédéral du Plan a également été pointée du doigt, notamment par l'OCDE qui recommande d'inscrire la procédure de désignation du Commissaire du Bureau fédéral du Plan dans une législation.

« Les actions suivantes peuvent contribuer à accroître l'indépendance du Bureau et à protéger sa capacité à gérer ses propres ressources pour remplir son mandat : [...] Inscrire dans la législation le processus de sélection des candidats au poste de commissaire, la nomination finale étant approuvée par le parlement. Les qualifications minimales du commissaire devraient être énumérées et les conditions de résiliation devraient être clarifiées et rendues explicites dans la loi »⁸⁷.

Ceci s'explique par le fait que les nominations à des fonctions dirigeantes comme celle de Commissaire au Plan relèvent, en principe, du pouvoir exécutif en vertu de l'article 107 de la Constitution⁸⁸. Bien que la doctrine relève que le législateur empiète régulièrement sur les pouvoirs du Roi sur ce point⁸⁹, ce mode de fonctionnement de la Belgique se démarque de traditions administratives d'États voisins⁹⁰, et l'OCDE note que ce mode de nomination et de démission s'applique à l'ensemble des hautes fonctions publiques en Belgique⁹¹. Une vingtaine de parties prenantes interrogées par l'OCDE s'accordent toutefois à dire que le Bureau fédéral

⁸⁶ Arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances, *M.B.*, 31 mai 2018. Le rapport au Roi reprend les trois observations majeures émises par la Commission européenne sur l'indépendance de la section besoins de financement : le besoin d'une consécration de l'indépendance des membres et de son fonctionnement (notamment vis-à-vis du Ministre des finances dans le bureau du CSF ou vis-à-vis du rôle de représentation de la section), d'une garantie de l'autonomie de la section dans la communication publique de ses avis, et d'un financement suffisant de celle-ci.

⁸⁷ OECD, *OECD Review of the Belgian Federal Planning Bureau: An Assessment of Institutional, Operational and Analytical Capacity*, Paris, OECD Publishing, 2023, p. 19, trad. libre. La réalisation de ce rapport a été financée par l'instrument d'appui technique de l'Union européenne (Règlement n° 2021/240 du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique, *J.O.*, 18 février 2021).

⁸⁸ Voy. le régime prévu par l'Arrêté royal du 16 novembre 2006 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 24 novembre 2006, applicable au Bureau fédéral du Plan (art. 1^{er}). L'arrêté royal du 12 juillet 2000 fixe le cadre organique du Bureau fédéral du Plan. Cet arrêté est complété par l'arrêté royal du 4 juillet 2001 déterminant, en vue de l'application de l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les grades des membres du personnel du Bureau fédéral du Plan qui constituent un même degré de la hiérarchie, *M.B.*, 3 août 2001.

⁸⁹ S. ADRIAENSSEN et B. LOMBAERT, « Le pouvoir réglementaire autonome du Roi face aux ingérences du législateur : Le statut de la fonction publique », in L. DETROUX *et al.* (dir.), *La légalité – Un principe de la démocratie belge en péril*, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 387–421.

⁹⁰ Y. MARIQUE et E. SLAUTSKY, « The Civil Service in Belgium - Between Fragmentation and Common Principles » in K.P. SOMMERMAN, A. KRZYWOŃ et C. FRAENKEL-HAEBERLE (dir.) *The Civil Service in Europe – A Research Companion*, Londres, Routledge, **à paraître**.

⁹¹ OECD, *OECD Review of the Belgian Federal Planning Bureau: An Assessment of Institutional, Operational and Analytical Capacity*, *op.cit.*, p. 14.

du Plan dispose d'une indépendance en pratique⁹², dont les avis ont une influence réelle sur les décisions gouvernementales⁹³. Le Commissaire au Plan actuel, Baudouin Regout, a été nommé pour neuf ans le 2 décembre 2022⁹⁴, après avoir été détaché par la Commission européenne auprès du Secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques depuis fin 2020⁹⁵.

Cette critique d'absence de procédure de nomination dans la loi vaut aussi pour la Section besoins de financement du Conseil supérieur des finances⁹⁶. Il n'est néanmoins pas certain que pour que la procédure de nomination des membres de l'institution budgétaire soit « transparente » au sens de l'article 8bis la directive européenne sur les cadres budgétaires, il faut nécessairement qu'elle soit inscrite formellement dans une législation. Le tableau en annexe reprend les principales caractéristiques des deux institutions examinées vis-à-vis de leur indépendance.

§ 2. Une pression aux modifications des modes de financement d'investissements : les partenariats public - privé

L'apparition de la gouvernance budgétaire a historiquement amené certaines entités à rechercher des méthodes alternatives de financement, et à jouer avec les marges de ce qui constitue un endettement « public » au sens du système européen des comptes⁹⁷. Si la réactivation du cadre budgétaire va, à notre estime, avoir une influence sur ces pratiques, nous admettons qu'il est difficile de distinguer l'influence propre du droit européen de celle, plus générale, du souhait d'afficher des finances publiques saines, notamment aux yeux des agences de notation.

Une des techniques envisageables, parmi d'autres, consiste à avoir recours aux partenariats public - privé (ci-après PPP). Ceux-ci consistent à développer une structure par laquelle les

⁹² *Ibid.* Sur l'indépendance d'organismes statistiques en Belgique, voy. N. VANDER PUTTEN, « Les bons comptes font les bons amis ? Articuler démocratie et État de droit au regard de l'indépendance du pouvoir statistique », in J. CLARENNE et al. (dir.), *Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe. Dialogue critique et interdisciplinaire autour des écrits de Hugues Dumont*, Bruxelles, Larcier, **à paraître**.

⁹³ OCDE, *OECD Review of the Belgian Federal Planning Bureau*, op. cit., p. 12.

⁹⁴ Voy. www.plan.be/aboutus/staff-327-fr-baudouin_regout, consulté le 3 décembre 2024.

⁹⁵ Voy. l'avis publié au Moniteur belge du 1^{er} février 2023 évoquant un arrêté du 2 décembre 2022 entrant en vigueur le 1^{er} mars 2023.

⁹⁶ Voy. à cet égard, l'art. 6 de l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances.

⁹⁷ Pour la Région wallonne, voy. L. GATHY et D. PIRON, « Les finances de la Région wallonne à l'épreuve de l'Union européenne : normes comptables, budget base zéro (BBZ) et revues de dépenses », op. cit., pp. 26 et s.

infrastructures publiques (un pont, un tunnel, une école, une prison, etc.) sont conçues, financées, construites, entretenues et, éventuellement, mises en service par un opérateur privé pour une longue durée, fréquemment trente ans⁹⁸. Le fait que l'opérateur privé prenne souvent en charge la conception de l'infrastructure est censé permettre de garantir que les coûts de maintenance soient réduits au maximum. Le partenaire privé se voit rémunéré soit par le partenaire public soit par les usagers de l'infrastructure, soit par une combinaison des deux. Les risques de construction, d'exploitation et/ou de commercialisation doivent normalement être supportés par le partenaire privé pour que l'investissement ne figure pas sur la comptabilité du partenaire privé.

Ces opérations de PPP se sont développées à la suite d'un large programme de *private finance initiative* instauré au Royaume Uni au début des années 1990, à la suite du crash boursier du *Black Wednesday*, qui marqua la fin des espoirs britanniques d'entrer dans le système de l'euro. Ces opérations sont depuis lors largement documentées par les instances internationales et européennes.⁹⁹ Les avantages possibles des PPP sont connus : ils permettraient de bénéficier de la capacité et de l'expérience du partenaire privé, notamment pour recourir à des solutions performantes pour les infrastructures publiques et répondre de façon adéquate aux besoins des usagers. Sur le plan budgétaire, l'attrait principal des PPP réside dans leur traitement comptable, permettant à certaines conditions de ne pas alourdir la dette publique en une fois : plutôt que de faire peser à un temps T la totalité de l'investissement sur l'endettement public, le PPP permet à l'autorité d'étaler le coût de l'infrastructure sur la durée au travers de paiements annuels. Si ce traitement comptable peut en effet être justifié, il mène souvent à des opérations qui ont un

⁹⁸ Sur les PPP, voir S. VAN GARSSE et E. SLAUTSKY, « Les partenariats public-privé », in V. DE FRANCKEN et M. GRÉGOIRE (dir.), *Droit bancaire et financier*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 705–734 ; S. VAN Garsse, *De concessie in het raam van publiek-private samenwerking : een analyse van het openbaar domein en het privaat domein, van de domeinconcessies, de concessies van openbare werken, de concessies van diensten en hun aanbesteding*, Bruges, Die Keure, 2007 ; Y. MARIQUE, *A legal narrative for English and Belgian PPPs*, PhD thesis, Cambridge, 2010 ; Y. MARIQUE, *Public-Private Partnerships and the Law – Regulation, Institutions and Community*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2014 ; F. LICHÈRE (dir.), *Public-Private Partnerships – Reports of the XVIIIth Conference of the Academy of Comparative Law*, Bruxelles, Bruylant, 2011 ; V. ENDREJAT, « Off-balance-sheet policies to the rescue: The role of statistical expertise for European public-private partnerships », *Competition & Change*, 2024, (28:3-4), pp. 515–535.

⁹⁹ Voy. <https://unece.org/ppp>, <https://uncitral.un.org/en/workinggroups/1/pfip>, et BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT, *Public-private partnerships financed by the European Investment Bank from 1990 to 2023*, mars 2024.

surcoute¹⁰⁰. Les partenariats public-privé sont, de plus, des outils qui peuvent s'avérer techniquement très complexes¹⁰¹.

La Belgique a procédé à de larges investissements publics par le biais des PPP. Un décret spécifique fut adopté en Flandre à ce propos en 2003. Un autre décret fut adopté en 2019 pour tenir compte des remontées d'expériences relatives à de larges projets d'infrastructure¹⁰². Celui-ci prévoit, notamment, la réalisation d'un rapport sur l'opportunité (financière notamment) du recours au privé¹⁰³. Des exemples de PPP en Flandre peuvent être trouvés, entre autres¹⁰⁴, dans l'Oosterweelverbinding¹⁰⁵, Brabo¹⁰⁶ ou encore Scholen van morgen¹⁰⁷. Les autres entités belges – que ce soit l'autorité fédérale, la Région de Bruxelles capitale, la Région wallonne, la Communauté française ou la Communauté germanophone – ont également procédé à de tels investissements publics. Parmi les exemples, on retrouve la station d'épuration de Bruxelles¹⁰⁸, le tram de Liège¹⁰⁹, le projet d'infrastructure ferroviaire Diabolo¹¹⁰, ou encore la prison de Haren¹¹¹.

¹⁰⁰ Voy. not. COUR DES COMPTES, *Nouvelles prisons en partenariat public privé - Vers une meilleure maîtrise des contrats DBFM*, 21 juin 2023.

¹⁰¹ Dans son récent rapport, la Cour des comptes recommande notamment le développement d'une expertise interne au secteur public (*ibid.*).

¹⁰² Décret flamand du 22 mars 2019 *houdende een kader voor grote projecten en programma's*, M.B., 17 avril 2019.

¹⁰³ Art. 3 du décret du 22 mars 2019 précité. Il s'agit d'une précision s'inscrivant dans le prolongement de l'exigence de plus-value préalablement du Décret flamand du 8 juillet 2003 relatif au partenariat public-privé, M.B., 19 septembre 2003, exigence abondamment commentée dans le rapport relatif à ce décret (*Doc.*, VI. Parl., 2002-03, *Stuk 1722*, nr 2, notamment pp. 21-31).

¹⁰⁴ Pour une analyse plus systématique mais datée, COUR DES COMPTES, *Publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid*, *Doc.*, VI. Parl., 2008-09, *Stuk 37-A*, nr.1.

¹⁰⁵ Voy par exemple Y. MARIQUE et S. VAN GARSSE. « Public-private cooperation and judicial review: A case study drawn from European infrastructure projects » *European Public Law* (2018) (24:3), p. 515 ou les rapports réguliers de la Cour des comptes sur ce projet (p. ex. *Toekomstverbond – Controleverslag bij de vierde financiële voortgangsrapportage*, mars 2024).

¹⁰⁶ BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN, *Bouwstenen voor de volgende generatie PPS - Analyse van vijf Vlaamse PPS-projecten*, sine data.

¹⁰⁷ D. PIRON, « Le traitement des partenariats public- privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand "Scholen van Morgen" », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015/4, pp. 311–328.

¹⁰⁸ COUR DES COMPTES, *La station d'épuration de Bruxelles-Nord - Mise en service, exploitation et financement de la concession*, 2009 ; COUR DES COMPTES, *La station d'épuration de Bruxelles-Nord - Exécution et financement du marché de concession*, 2006 et COUR DES COMPTES, *La station d'épuration Nord à Bruxelles - Attribution et financement du marché de concession*, 2003.

¹⁰⁹ Voy. *infra*, note 113.

¹¹⁰ Voy. M. BENZAOUIA et L. CHEMIN, « PPP : la part du lion », 9 avril 2014, en ligne, <https://www.ieb.be/17803>, consulté le 6 décembre 2024.

¹¹¹ COUR DES COMPTES, *Nouvelles prisons en partenariat public privé - Vers une meilleure maîtrise des contrats*, *op. cit.*

Certains montages de PPP ont rencontré des résistances politiques à leur réalisation¹¹². D'autres ont suscité des oppositions de la part d'institutions publiques, notamment lors de l'Institut des comptes nationaux qui a requalifié certaines opérations pour les faire entrer dans l'actif des personnes publiques¹¹³. Dans certains cas, Eurostat a exprimé son désaccord avec l'avis de l'institut des comptes nationaux de sorte que la structure du projet a été amenée à évoluer¹¹⁴ pour être en grande partie déconsolidée¹¹⁵.

Comment la distinction entre endettement public et privé s'effectue-t-elle ? D'un point de vue juridique, les notions d'endettement public (et, dès lors, le classement de l'endettement de ces structures dans le giron des administrations publiques) dépende *de jure* du Système européen des comptes, coulé dans un Règlement¹¹⁶. En Belgique, c'est l'ICN qui établit ces comptes nationaux, avec le concours de la Banque nationale de Belgique¹¹⁷. Dans la droite ligne de ce que requiert le SEC 2010, l'institut opère la classification sur la base d'un arbre décisionnel stéréotypé à plusieurs étapes (première étape – l'unité est-elle résidente ?; deuxième étape – l'unité est-elle un ménage ? ; troisième étape – l'unité est-elle un producteur non marchand ?; quatrième étape (a) – l'unité est-elle contrôlée par une administration publique ? quatrième étape (b) – l'unité produit-elle des services financiers ? – cinquième étape – l'unité est-elle contrôlée par les administrations publiques ?), dont certaines peuvent faire l'objet d'une interprétation.

En cas de recours, le Conseil d'État contrôle le correct classement, par l'ICN, d'entités (et de leur endettement) dans le giron des administrations publiques, comme il l'a encore fait

¹¹² F. VENMANS, « Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en Communauté française » 2010, *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2067–2068.

¹¹³ Pour le cas de CITEO en Région de Bruxelles Capitale, voy. G. PAGANO, J. VANDERNOOT, A. BUCHET et C. VAN HOVE, « Les investissements publics à l'épreuve des normes européennes : les cas du tram de Liège, de CITEO et de l'Oosterweel » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/3, n° 2328.

¹¹⁴ C. DUBOIS, « Le Tram de Liège sifflera quatre fois ... Ou du traitement des Partenariats Public-Privé au regard des règles SEC 2010 » *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2016/2, pp. 121–139, p. 122.

¹¹⁵ COUR DES COMPTES, *36e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon – Fascicule I*, 2024, p. 204.

¹¹⁶ Voy. l'art. 1^{er} du Règlement n° 479/2009 du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, *J.O.*, 30 juillet 2010, qui renvoie au Règlement n° 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne précité. Sur l'histoire des systèmes européens des comptes, voy. N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres*, op. cit., Partie 1, Chapitre 1. Voy. ég. le document d'Eurostat réunissant ses interprétations du SEC : EUROSTAT, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition*.

¹¹⁷ Art. 108 et 109, § 3 de la loi du 21 décembre 1994 précitée.

récemment dans un arrêt du 17 avril 2024¹¹⁸. Si l'activité de l'ICN a vocation descriptive, ses classements peuvent néanmoins être remis en cause en raison de ses conséquences juridiques¹¹⁹. Le Conseil d'État a en effet considéré ce qui suit dans le cadre des nombreux litiges à l'encontre de ces décisions de classement d'entités dans le giron des administrations publiques au sens du système européen de comptabilité :

« si la partie adverse n'est pas "responsable" des conséquences juridiques que la législation bruxelloise attache au classement dans l'une ou l'autre des catégories prévues par le [système européen des comptes], il n'en reste pas moins que sa décision de classer la requérante dans la rubrique S.1312 emporte, de par la législation existante qu'il n'est pas au pouvoir des parties au présent recours de modifier, des conséquences juridiques pour la requérante, qui a de ce fait intérêt à en contester la légalité »¹²⁰.

À l'occasion de ce contentieux, le Conseil d'État a, à plusieurs reprises, posé des questions préjudicielles à la Cour de justice relatives aux indicateurs de contrôle des pouvoirs publics sur des entités comme le Fonds bruxellois du logement¹²¹ ou l'enseignement catholique¹²².

Au-delà de ce contrôle juridictionnel, le droit l'Union organise un contrôle de la correcte élaboration de ces données et de la correcte comptabilisation des budgets publics si c'est nécessaire au regard des règles européennes applicables. Eurostat doit en effet évaluer « régulièrement la qualité des données effectives notifiées par les États membres et des comptes des secteurs des administrations publiques »¹²³. Sans entrer dans le détail de ce contrôle, approfondi dans le détail par d'autres¹²⁴, ce contrôle prend notamment la forme d'un « dialogue permanent » comprenant des visites méthodologiques (art. 11 à 11ter). Eurostat dispose également du pouvoir d'exprimer des « réserves », voire, le cas échéant, effectuer des modifications d'office, s'il est manifeste que les données d'un État ne sont pas conformes¹²⁵.

¹¹⁸ Pour un exemple récent, voy. C.E., arrêt n° 259.519 du 17 avril 2024. L'arrêt procède notamment à une analyse du SEC, et précise que « Le concept de "contrôle public" auquel fait référence le SEC 2010 poursuit uniquement une finalité statistique ». Le traitement comme secteur public sur le plan budgétaire de l'enseignement catholique peut paraître ironique au vu de l'historique des PPP portant sur des bâtiments scolaires en Communauté française, car ces PPP risquaient de porter atteinte à la propriété des bâtiments scolaires appartenant aux pouvoirs organisateurs (F. VENMANS, « Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en Communauté française » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010/22 n° 2067-2068, pp. 55-56).

¹¹⁹ Voy. les arrêts C.E., n° 235.441, n° 235.444 et n° 235.445 du 13 juillet 2016 et n° 238.519 du 14 juin 2017.

¹²⁰ C.E., arrêt n° 237.109 du 20 janvier 2017, p. 17.

¹²¹ C.J.U.E., C-632/18, 3 octobre 2019, *Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL Contre Institut des Comptes nationaux (ICN)*, ECLI:EU:C:2019:833.

¹²² C.J.U.E., C-277/21, 28 avril 2022, *Secrétariat général de l'enseignement catholique ASBL (SeGEC) e.a. Contre Institut des comptes nationaux (ICN), Banque nationale de Belgique*, ECLI:EU:C:2022:318.

¹²³ Art. 8 du Règlement n° 479/2009 précité.

¹²⁴ D. PIRON, « 'On ne rigole pas avec Eurostat' – La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *op. cit.* ; K. MORIC, *La répartition des risques dans les partenariats public-privé et le déficit public*, Bruxelles, Larcier, 2018 et N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres*, *op. cit.*, pp. 128–131.

¹²⁵ Art. 11 à 11ter à 15 du Règlement n° 479/2009 précité.

En dépit de ces contrôles, l'attrait pour les opérations d'*off-balance sheet* s'intensifie au niveau européen comme au niveau interne¹²⁶. Les récents avis de l'Institut des comptes nationaux montrent bien que les opérations de PPPs ne sont pas près de s'arrêter¹²⁷. A titre d'exemple, la Région wallonne dispose d'une « stratégie wallonne de création de logements via des partenariats public-privé (PPP) »¹²⁸, et la déclaration de politique régionale du gouvernement wallon mentionne le besoin de recourir à des opérations de type PPP pour la valorisation des grandes friches, des grands projets d'investissement, les espaces publics numériques, le développement du logement, les infrastructures de natation¹²⁹. L'attrait pour les PPP n'est cependant pas systématique : en Communauté française, les pouvoirs organisateurs n'ont, par exemple, pas manifesté d'intérêt significatif pour ce mode de financement pour mettre en œuvre le programme d'investissement dans les bâtiments scolaires établi dans le cadre du plan de relance belge¹³⁰. De plus, le Gouvernement de la Communauté française a pour l'instant décidé de ne pas renforcer la Cellule d'information financière en matière d'expertise pertinente pour les partenariats public-privé laissant l'administration apprendre à partir de cas pilotes qui se développeraient en Communauté française¹³¹.

¹²⁶ Même si techniquement les raisons pour lesquelles la relance européenne est partiellement *off-balance sheet* sont distinctes de celles qui justifient l'attrait des opérations de financement alternatif au niveau national. Sur ce sujet, voy. R. CROWE, « The European Union's Public Finances in Times of Crisis: Fragmentation, Innovation, and Consolidation » in C. KILPATRICK et J. SCOTT (dir.) *New Frontiers of EU Funding: Law, Policy, Politics*, Oxford University Press, 2024, pp. 23–72, pp. 37–45 ; COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *The EU's Financial Landscape – A Patchwork Construction Requiring Further Simplification and Accountability*, 2023, §§ 17–18. Si l'Union européenne utilise les techniques d'*off balance sheet* depuis longtemps, l'ampleur de NextGenerationEU rend cette récente utilisation particulièrement notable (D. HODSON et D. HOWARTH, « The EU's Recovery and Resilience Facility: An Exceptional Borrowing Instrument? » *Journal of European Integration* (2024) (46:1) pp. 69–87).

¹²⁷ Par exemple, ICN, « Demande d'avis sur le traitement SEC du « programme DBFM - Écoles de Flandre », 22 mai 2024 (secteur privé) ; « Demande d'avis sur le traitement SEC du 'Marché public DBFM - R0XA201' », 6 juin 2024 (secteur privé) ; « Entrée du gouvernement flamand au capital d'un véhicule dédié à la réalisation de travaux d'infrastructure, IMEC EU Pilot Line NV, afin de construire la salle blanche de l'IMEC à hauteur de 750 millions d'euros », 6 juin 2024 (secteur public) ; « Voorafgaand advies Brussels Hoofdstedelijk Gewest: DBFM-overeenkomst voor de bouw van de nieuwe hoofdkazerne voor de brandweer in Brussel », 10 juillet 2023 (secteur privé).

¹²⁸ Questions orales du 31 janvier 2023 de Mme De Costerbauchau, à M. Collignon, sur la création de logements publics à travers le mécanisme de partenariat public-privé, et de Mme Delporte à M. Collignon sur la « stratégie wallonne de création de logements via des partenariats public privé (PPP), *Doc.*, Parl. wal., 2022-23, C.R.A.C. n° 95.

¹²⁹ *Déclaration de politique régionale wallonne – Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire*, 11 juillet 2024, législature 2024–2029, p. 20, 24, 29, 62, 65, 79, 80, et 99.

¹³⁰ *Voy. Doc.*, Parl. Comm. fr, 2023-24, Bulletin des questions et des réponses n° 7, 29 mars 2024, p. 55, le Décret du 27 avril 2023 relatif au plan d'investissement exceptionnel dans les bâtiments scolaires, *M.B.*, 30 mai 2023. Les dernières tranches sont en cours d'attribution à l'heure de l'écriture des présentes lignes à la suite d'un péripétie juridictionnel *Voy.* la contribution de L. DERARD et M. VANDERSTRAETEN, dans cet ouvrage.

¹³¹ *Doc.*, Parl. Comm. fr, 2023-24, Bulletin des questions et des réponses n° 7, 29 mars 2024, p. 55.

§ 3. (Ré)apparition de plans d'investissement systématiques éventuellement juridicisés

Une troisième conséquence de la réforme de la gouvernance budgétaire est qu'elle semble accentuer le mouvement, déjà en cours, de systématisation de la planification des investissements.

Rappelons-le, le cadre budgétaire réformé prévoit désormais que, pour atteindre la trajectoire de dépenses nettes, les États membres soumettent tous les 4 à 7 ans un « plan budgétaire et structurel national à moyen terme »¹³² qui doit notamment répondre à une série d'objectifs de l'Union, comme « une transition écologique et numérique équitable », une « résilience sociale et économique », la « sécurité énergétique » et le « cas échéant, le renforcement des capacités de défense »¹³³. Aux côtés de ces plans budgétaires et structurels, co-existent des programmations multi-annuelles pour des fonds européens à gestion partagée variés (de cohésion ou de développement régional, notamment), et, surtout, depuis 2021, des plans (en principe temporaires) nationaux pour la reprise et la résilience à remettre à la Commission pour obtenir des fonds dans le cadre de la relance européenne¹³⁴. La multiplication et le poids financier de ces instruments, combinés à la réalisation progressive de la nécessité d'intensifier une politique industrielle sélective au regard des impératifs environnementaux, de défense et d'autonomie géostratégique¹³⁵, appuient la nécessité d'avoir une approche cohérente à ce sujet.

Signe de l'intérêt accru pour cette question, le Conseil supérieur des Finances s'est récemment doté d'un Comité d'étude sur les investissements publics dont la composition et le fonctionnement (en principe indépendant) est réglé par Arrêté royal¹³⁶. Ce comité a pour rôle « d'élaborer des rapports et avis sur l'évolution, les besoins, la mise en œuvre et l'impact des investissements publics en Belgique » en vue d'assister le gouvernement dans « l'élaboration de la politique d'investissement public ». C'est, en pratique, le Bureau fédéral du Plan qui se charge du secrétariat du comité¹³⁷.

¹³² Art. 10 du nouveau Règlement n° 2024/1263.

¹³³ Cf. art. 13 du Règlement n° 2024/1263 et *supra*, Section 1, § 2, a).

¹³⁴ Sur le détail de l'architecture juridique de la Facilité pour la reprise et la résilience, voy. P. DERMINE, *Le plan de relance « Next Generation EU » de l'Union européenne. Analyse constitutionnelle d'une initiative historique*, Bruxelles, Bruylant, 2023.

¹³⁵ Sur ce point, voy. la contribution de Thomas Woolfson au présent ouvrage.

¹³⁶ Arrêté royal du 16 février 2023 modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances, M.B., 13 mars 2023. Sur l'indépendance du Comité, voy. l'art. 19/4 de l'arrêté royal du 23 mai 2018 précité.

¹³⁷ Art. 19/11 de l'arrêté royal du 23 mai 2018 précité.

La planification comme mode d'auto-organisation de collectivités politiques¹³⁸ n'est pas neuve. Dans l'imaginaire collectif, elle renvoie notamment à la planification quinquennale soviétique qui a émergé dès 1928, au plan Marshall dans l'après-guerre, ou aux trois plans programmatiques économiques adoptés en Belgique à partir des années septante¹³⁹. Elle bénéficie toutefois récemment d'un regain d'intérêt et d'une juridicisation accrue¹⁴⁰. La prolifération de ces plans d'investissement soulève donc la question de leur nature juridique, d'autant plus que, dans certains domaines comme la défense, une vision à long terme en matière d'investissements est ancrée dans le marbre de législations¹⁴¹.

Sans épuiser ici le sujet, relevons que, du point de vue du droit administratif interne¹⁴², et à défaut de dispositions internes organisant plus avant ces processus, les plans d'investissements doivent être en principe compris, même lorsqu'ils sont contenus dans un instrument contraignant, comme constituant un engagement politique¹⁴³ préparant des actes décisifs qui, eux, modifieront l'ordonnement juridique en créant des droits et / ou obligations au profit de tiers. Les plans ne sont dès lors pas des actes susceptibles de recours devant le Conseil d'État¹⁴⁴. En effet, même si c'est une législation qui, par volonté d'asseoir démocratiquement le processus, devait prévoir en des termes contraignants la liste des investissements prévus au fil des ans, le principe d'annualité budgétaire¹⁴⁵, tel qu'il est actuellement interprété par le Conseil d'État semble rendre dépourvues d'effets les prescriptions financières pluriannuelles. Ainsi, dans son avis relatif à la loi du 23 mai 2017 de programmation militaire et des investissements pour la période 2016-2030, le Conseil d'État a estimé que :

« selon l'article 174, alinéa 1^{er}, lu conjointement avec l'article 171 de la Constitution, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an. Des normes budgétaires pluriannuelles ne sauraient dès

¹³⁸ À ce sujet, voy. A. FLÜCKIGER, *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, Stämpfli Editions, 2019, p. 393.

¹³⁹ Z. EVRARD, *Planning and neoliberalism : what can be learned from the Belgian case*, thèse défendue à l'Institut d'études politiques (Paris) le 6 décembre 2024, sous la direction de Jenny Andersson et de Matthias Thiemann. En Belgique, trois plans globaux ont été adoptés par le Bureau du plan : le plan 1971-1975, le plan 1976-1980 et le plan 1981-1985. Seul le premier a été adopté par une loi au Parlement.

¹⁴⁰ P. DERMINE, « The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique », *Common Market Law Review*, 2024 (61:4), pp. 959-992.

¹⁴¹ N.B. BERNARD et V. DE SADELEER, « La programmation militaire en droit public belge », *Administration publique*, 2024, pp. 238-262.

¹⁴² La question de la justiciabilité de décisions validant des plans d'un point de vue du droit de l'Union n'est pas traitée ici. Sur ce point, voy. P. DERMINE, « The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique », *op. cit.*

¹⁴³ En ce sens, voy. e.a. C.E., avis n° 52.736/4 du 11 février 2013 relatif à une stratégie de développement durable.

¹⁴⁴ Un acte juridique doit, selon F. BELLEFLAMME et R. FONTEYN, être « nécessairement un acte qui non seulement produit des effets de droit, mais vise également à produire pareils effets », (« Le tweet administratif, usine à gazouillis ? », *Administration Publique*, 2019 (4), p. 522-523).

¹⁴⁵ Ce principe se déduit, pour le niveau fédéral, de l'article 174, al. 1^{er}, de la Constitution : « Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget [...] ».

lors faire l'objet d'une loi. Les dispositions en projet, puisqu'elles ne peuvent lier le législateur budgétaire, doivent s'analyser comme l'expression d'un engagement politique »¹⁴⁶.

Il en serait, au passage, de même pour des législations qui souhaiteraient rendre contraignantes des trajectoires budgétaires sur plusieurs années, selon la jurisprudence du Conseil d'État¹⁴⁷. En revanche, une législation qui organise une répartition de subventions entre différentes catégories de bénéficiaires visant à financer un plan d'investissement peut, quant à elle, faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle¹⁴⁸.

Il n'en reste pas moins qu'une approche à plus long terme du budget dans la législation budgétaire, au travers des documents informationnels accompagnant le budget, est requise tant au niveau fédéral qu'au niveau fédéré en application des législations qui transposent la directive européenne sur les cadres budgétaires présentées en Section 1¹⁴⁹. La région flamande a ainsi, par exemple, prévu un plan d'investissement intégré pour la mobilité et les travaux publics¹⁵⁰ qui, quoique non contraignant, donne les orientations générales de sa politique et permet aux acteurs économiques, notamment, d'orienter leurs investissements et d'éviter qu'une entité ne trouve pas d'intérêt pour ses projets faute pour le marché d'avoir anticipé le besoin. Dans le domaine militaire, la Belgique a aussi développé une approche pluriannuelle pour « rassurer les alliés militaires du Royaume, ainsi que les investisseurs »¹⁵¹. De façon plus générale, la planification des investissements publics doit se comprendre comme le complément financier d'une série d'autres plans (climatiques ou urbanistiques¹⁵², par exemple) dont l'élaboration est

¹⁴⁶ C.E., avis n° 60 450/4 du 7 décembre 2016, p. 3. Sur ce point, voy. la discussion critique de N.B. BERNARD et V. DE SAEDELEER, « La programmation militaire en droit public belge, *op. cit.*, spéc. pp. 247–251.

¹⁴⁷ Dans un avis concernant un avant-projet de décret relatif au désendettement de la Communauté française, le Conseil d'État a relevé que le décret avait pour objectif d'ancrer « la volonté de désendettement du Gouvernement et cela indépendamment de la seule volonté du pouvoir exécutif » : C.E., avis n° 33 396/2 du 14 juin 2002. Voy. ég. l'avis n° 38 186/4 du 23 mars 2005 et l'avis n° 61 191/4 du 3 mai 2017.

¹⁴⁸ Voy. not. C.C., arrêt n° 70/2022 du 19 mai 2022 concernant un décret de la Communauté française du 30 septembre 2021 « relatif au plan d'investissement dans les bâtiments scolaires établi dans le cadre du plan de reprise et résilience européen », et la contribution de L. Derard et de M. Vanderstraeten au présent ouvrage.

¹⁴⁹ Voy. l'art. 9 de la directive n° 2011/85 précitée ; l'art. 46, 5° de la loi du 22 mai 2003, portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, *M.B.*, 3 juillet 2003 ; l'art. 9, § 1^{er} du décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes ; Le livre III, Titre 1^{er} de l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 25 avril 2024 ; et l'art. 10 du décret flamand du 29 mars 2019 relatif au Code flamand des Finances publiques.

¹⁵⁰ Voy. <https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/geintegreerd-investeringsprogramma> \l "wat-is-het-geintegreerd-investeringsprogramma, consulté le 6 décembre 2024.

¹⁵¹ N.B. BERNARD et V. DE SAEDELEER, « La programmation militaire en droit public belge », *op. cit.*, p. 252.

¹⁵² La planification urbanistique en Europe trouve sa source en même temps que la planification économique notamment pour assurer une certaine cohésion dans le développement de l'ensemble des régions de l'Europe des années 1960 (voy. Y. MARIQUE et V. PASKALEV, « Spatial planning and good administration » in U. STELKENS et Y. MARIQUE (dir.), *Handbook on the Functions and Practice of Good Administration in the Council of Europe*, Leiden, Brill, à paraître).

requis légalement et qui illustrent la manière dont le droit impose un souci de l'avenir. En effet, pris ensemble, ces instruments visent, en principe, à démontrer que l'autorité publique se dote d'objectifs et organise à suffisance la protection et la réalisation des droits fondamentaux de ses administrés.

CONCLUSION

Cette contribution a analysé la récente réforme du droit de la gouvernance budgétaire européenne et ses implications pour un ordre juridique national, la Belgique. La première section de la contribution a décrit et expliqué les caractéristiques de la réforme du cadre budgétaire européen pour démontrer que le nouveau pacte de stabilité et de croissance ne rompt pas véritablement avec la logique préexistante. Le nouveau système a remplacé certains taux et indicateurs de référence, laisse plus de place à la prise en compte d'investissements publics et accroît l'importance des institutions fiscales indépendantes. On a souligné le fait que la mise en œuvre concrète du nouveau système se construit à la fois sur une plus grande professionnalisation des acteurs et leur expertise, des exigences d'objectivité et d'impartialité de la Commission ou des institutions fiscales indépendantes, d'une part, tout en laissant une marge de manœuvre politique significative, d'autre part.

La deuxième section a analysé trois aspects concrets parmi d'autres de l'ordre juridique belge affectés par ce retour à l'avant-plan de la gouvernance budgétaire : la modification de la gouvernance budgétaire interne, l'incitation à recourir à des structures de financement alternatives au travers de partenariats public - privé, notamment, et la systématisation de plans d'investissements publics à la nature juridique imprécise.

L'approche rationnelle des choix politiques sur les dépenses publiques véhiculée par les règles de la gouvernance économique européenne occulte néanmoins deux réalités. La première est que l'ensemble des cibles et objectifs quantitatifs identifiés – laissés largement inchangés – servent, en définitive, un objectif plus large de conservation de finances publiques saines consacré dans le TFUE¹⁵³ et présenté comme permettant aux États membres et de l'Union européenne de conserver une forme de souveraineté autonome¹⁵⁴. C'est ici qu'apparaît le

¹⁵³ Articles 126 et 310 § 1^{er} du TFUE.

¹⁵⁴ Pour une discussion récente du lien entre souveraineté, dépendance et déficits publics, voir notamment : C.E. fr., *Étude annuelle – La souveraineté*, 2024, pp. 237–246.

paradoxe européen : les grands objectifs sociaux, environnementaux et géostratégiques de l'Union européenne requièrent des investissements publics colossaux¹⁵⁵, dont la réalisation est toutefois fortement limitée en pratique par cette même Union européenne en raison des limites que cette dernière impose aux endettements publics nationaux. La seconde est que l'apparente objectivité des procédures et institutions mises en place en matière de gouvernance économique européenne s'accommode mal de la créativité d'administrations cherchant des solutions pour répondre aux besoins sociaux, économiques ou environnementaux auxquelles elles doivent faire face¹⁵⁶. Ceci accentue la nécessité de renforcer la légitimité démocratique de l'Union et son contact avec la diversité des situations locales dans le quotidien des administrations et des citoyens. Certes, la gouvernance économique européenne gagne sans doute à clarifier les défis financiers auxquels l'Union européenne doit faire face dans les 25 prochaines années. Il est toutefois difficile de discerner les aspects de la réforme de la gouvernance économique européenne qui laisseraient une place digne de ce nom à la subsidiarité.

¹⁵⁵ Notamment pour limiter les dégâts liés au réchauffement climatique : les inondations qui ont frappé la Région wallonne en 2021 ont particulièrement grevé les finances de la Région wallonne (L.-A. DANGREMONT, « Les tempêtes et inondations ont coûté 4,6 milliards d'euros à la Belgique depuis 2018 », *LLB*, 19 janvier 2024).

¹⁵⁶ A cet égard, la technicité de la gouvernance économique européenne n'est pas sans présenter d'étranges ressemblances avec la technicité toujours plus poussée de la réglementation en matière de marchés publics. Il n'est néanmoins pas établi que cette approche soit nécessairement la seule possible ni plus, qu'elle serait la plus appropriée dans l'absolu.

Annexe : Caractéristiques clés du Bureau fédéral du Plan et de la Section besoins de financement du Conseil supérieur des finances

	Bureau du Plan	Section besoins de financement du Conseil supérieur des finances
Nature juridique	Organisme d'intérêt public, doté de la personnalité juridique, catégorie A, soumis à l'autorité du ministre dont il relève (art. 124 de la loi du 21 décembre 1994 et art. 1 ^{er} et 8 de la loi du 16 mars 1954)	Section d'un organisme institué auprès du Service public fédéral Finances, composé de deux sections et de deux comités d'étude (arrêté royal du 23 mai 2018)
Membres et personnel		
Nomination	Nomination sur proposition du Premier ministre et du Ministre des Affaires économiques des membres, c'est-à-dire le Commissaire, le Commissaire adjoint, les responsables des directions générale, sectorielle et régionales et les « membres de la direction générale, de la direction sectorielle et de la direction régionale » (art. 5, § 2 et art. 12 al. 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971 portant statut du Bureau du Plan et en déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement) Concertation avec le Ministre régional concerné pour la nomination des responsables et membres des sections régionales (art. 12 al. 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971 portant statut du Bureau du Plan et en déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement) Le personnel administratif est nommé par le Premier Ministre et le Ministre des Affaires économiques (art. 12, al. 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971)	Douze membres, désignés par le Roi sur proposition des Ministres des Finances et du Budget. Six membres sont présentés sur proposition des exécutifs des communautés et régions (deux pour la Communauté flamande, un pour la Communauté française, un pour la Région wallonne, deux pour la Région de Bruxelles-Capitale) Trois membres sont présentés par la Banque Nationale de Belgique Trois membres sont présentés par le Ministre des Finances et le Ministre du Budget tantôt alternativement, tantôt conjointement (art. 49, § 6 de la Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions et art. 6, al. 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Présidence	Nomination du Commissaire au Plan et du commissaire adjoint au Plan par arrêté royal à la suite d'une procédure de recrutement ouverte (voy. art. 12, al. 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971 et, p. ex., l'avis de recrutement du Commissaire au Plan publié au Moniteur belge le 5 mai 2022)	Nomination parmi les membres proposés par la Banque nationale de Belgique, après délibération en Conseil des Ministres (art. 8 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Expertise requise	Être porteur d'un diplôme d'une université ou établissement assimilé (art. 3 de l'arrêté royal du 9 juin 1971)	Compétence particulière et expérience dans le domaine financier et économique (art. 49, § 6 de la Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions)
Exigences linguistiques	Arrêté royal du 10 octobre 2014 fixant les cadres linguistiques du Bureau fédéral du Plan	La section compte un nombre égal de membres du rôle linguistique francophone, d'une part, et du rôle linguistique néerlandophone, d'autre part (art. 49, § 6 de la Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions)
Durée	Les membres sont nommés pour une durée maximale de 9 ans (art. 12, al. 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971).	Cinq ans renouvelables (Art. 6, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Incompatibilités	Fixées par le Roi (art. 12 al. 1 ^{er} de l'arrêté royal du 24 mai 1971) – Interdiction, sauf dans certaines conditions, de détachement dans un cabinet ministériel, et interdiction d'être « membre des conseils économiques régionaux et des organes de gestion des sociétés de développement » (art. 9 de l'arrêté royal du 9 juin 1971 tel que modifié notamment par l'arrêté royal du 27 juin 2001)	Avec les mandats de membre des Chambres législatives, de membre du Parlement d'une communauté ou d'une région, de député provincial, de bourgmestre ou d'échevin ou de président de CPAS, de membre du Gouvernement fédéral ou d'un membre d'un gouvernement des communautés ou des régions. (Art. 7 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Compétences	Énumérées à l'article 127 de la loi du 21 décembre 1994 et dans d'autres législations spécifiques	Énumérées à l'art. 2 et 10 de l'arrêté royal du 23 mai 2018
Organisation et fonctionnement	Directives données par le Conseil des ministres (art. 12, al. 3 de la loi du 21 décembre 1994), et indépendance pour la production de statistiques officielles consacrée par le régime général de l'indépendance dans les statistiques publiques	Déterminés par le Président de Section. Fonctionnement totalement autonome (Art. 9 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Règlement d'intérieur	Proposé par le Bureau, approuvé par le Premier Ministre et le Ministre des Affaires économiques (art. 10 de l'arrêté royal du 24 mai 1971)	Arrêté par la Section, approuvé par le Ministre des Finances (Art 11 al. 1 ^{er} de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Indépendance dans la communication	Régime général de l'indépendance dans les statistiques publiques	Garantie par l'art. 9, al. 3, de l'arrêté royal du 23 mai 2018
Aspects administratifs		
Secrétariat	Cadre organique pour le personnel administratif fixé par l'arrêté royal du 12 juillet 2000	Secrétariat totalement autonome compose de 10 fonctionnaires nommés à titre définitif ou employés contractuels en CDI (Art 12 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Bureaux	Information non disponible	Mis gratuitement à disposition par le Ministère des Finances (Art 12, al. 8 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)
Budget	Subvention annuelle inscrite au budget du Ministère des Affaires économiques (Art 126 de la loi du 21 décembre 1994)	Inscrit annuellement sous un programme spécifique au sein de la section 07 (art. 12, al 9 de l'arrêté royal du 23 mai 2018)