

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

SESSION 2021-2022

05 OCTOBRE 2021

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT AU TRAITÉ INSTITUANT LE MÉCANISME EUROPÉEN DE
STABILITÉ SIGNÉ À BRUXELLES LE 2 FÉVRIER 2012 ET L'ACCORD MODIFIANT
LE TRAITÉ INSTITUANT LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ, SIGNÉ À
BRUXELLES LE 27 JANVIER 2021 ET LE 8 FÉVRIER 2021

RÉSUMÉ

Le projet de décret vise l'approbation des modifications au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES).

Le Traité instituant le MES doit être modifié afin de le doter d'une base légale afférente à ces nouvelles tâches. La modification concerne 4 piliers importants : la création d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique, l'amélioration de l'efficacité des instruments financiers préventifs du MES, l'extension du rôle du MES (tant dans l'élaboration et la surveillance des programmes qu'en dehors) et le renforcement de la soutenabilité de la dette, avec notamment l'introduction de clauses d'action collective avec agrégation simple pour toutes les obligations publiques des États membres de la zone euro, d'une durée minimale d'un an.

De plus légères modifications ont également été apportées au Traité, à savoir la modification de plusieurs aspects institutionnels du MES.

Le Traité MES amendé entrera en vigueur quand tous les États membres l'auront ratifié.

TABLE DES MATIÈRES

Exposé des motifs.....	3
Commentaire des articles.....	20
Projet de décret portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité signé à Bruxelles le 2 février 2012 et l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 8 février 2021.....	21
Avant-projet de décret	22
Avis du Conseil d'Etat	23

EXPOSÉ DES MOTIFS

A. Contexte et objet de l'Accord

1. Contexte

Le projet de décret porte sur l'approbation du Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), ainsi que sur l'approbation de l'Accord signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 08 février 2021 modifiant le Traité MES.

Le Traité MES a été ratifié par la Belgique en 2012. Il avait été considéré comme revêtant un caractère exclusivement fédéral.

Le MES, opérationnel depuis le mois d'octobre 2012, a été créé sous la forme d'une organisation intergouvernementale de droit public international. Il s'agit du fonds d'urgence permanent accordant des prêts d'urgence aux États membres de la zone euro confrontés à des problèmes financiers graves, pour autant que ces prêts soient indispensables afin de préserver la stabilité financière de l'ensemble de la zone euro. En échange, ces États doivent mettre en œuvre des programmes d'ajustement macro-économiques nécessaires. Le MES est le successeur du fonds d'urgence temporaire, le Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui avait été créé en 2010 afin de venir en aide aux États membres en difficultés.

Avec un capital versé de 80,5 milliards d'euros, le MES est une des principales institutions financières internationales. Le capital total souscrit s'élève à quelques 704,8 milliards d'euros. La part de la Belgique dans le capital du MES s'élève actuellement à 3,4454%. En collaboration avec le FESF, le MES peut accorder des crédits pour un montant total de 700 milliards d'euros. La plupart des ressources est obtenue sur les marchés financiers.

Lors de la crise financière, le MES et le FESF ont joué un rôle important et ont accordé des prêts pour un montant de 254,5 milliards d'euros afin de venir en aide à la Grèce, à l'Irlande, au Portugal, à l'Espagne et à Chypre. Pendant la période 2010-2012, le FESF a accordé des aides d'urgence à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal. Par la suite, le MES a octroyé une aide financière à l'Espagne (décembre 2012), Chypre (2013) et la Grèce (2015). À défaut de cette aide, certains de ces pays auraient dû quitter la zone euro et/ou cette dernière se serait effondrée. Le soutien accordé par le FESF et le MES a résulté à des pays plus performants avec des économies plus fortes et à un accès renouvelé aux marchés financiers. L'Irlande (décembre 2013), l'Espagne (décembre 2013), le Portugal (mai 2014), Chypre (mars 2016) et la Grèce (août 2018) ont achevé avec succès les programmes FESF/MES. L'Irlande, le Portugal, l'Espagne et Chypre sont désormais soumis à une surveillance semestrielle post-programme jusqu'à ce qu'ils aient remboursé 75 % du capital

emprunté. Vu l'extrême gravité de la situation, la Grèce a, en 2018, été soumise à une surveillance renforcée trimestrielle.

Le 4 décembre 2019, l'Eurogroupe a conclu un accord de principe sur plusieurs éléments relatifs à la réforme du MES. Les ministres des Finances avaient déjà rapporté au Sommet européen du mois de décembre 2018 sur la portée de plusieurs nouvelles tâches du MES. Il s'agit essentiellement de la création d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique, du développement ultérieur des instruments financiers du MES, de l'extension du rôle du MES et du renforcement de la soutenabilité de la dette.

Le Fonds de résolution unique est le fonds géré par le Conseil de résolution unique et est alimenté par des contributions des établissements de crédit et des sociétés d'investissement des États membres appartenant à l'Union bancaire. Le Conseil de résolution unique veille à la résolution ordonnée des banques au sein de l'Union bancaire. Du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2023, le Fonds de résolution unique sera complété afin d'atteindre un montant équivalent à au moins 1 pour cent de tous les dépôts couverts auprès des établissements de crédit au sein de l'Union bancaire. D'ici la fin de l'année 2023, des contributions correspondant à un montant de 68 milliards d'euros seraient, selon les estimations actuelles, versées au Fonds de résolution unique.

En dépit de ce montant élevé, il est nécessaire de prévoir un mécanisme crédible de dispositif de soutien par le MES pour le Fonds de résolution unique, et ce, afin de garantir la stabilité financière. Cela doit également garantir que le lien entre les gouvernements et les banques reste complètement rompu. Le principe est que le secteur bancaire de l'État membre de la banque concernée rembourse l'emprunt dans un délai déterminé au Conseil de résolution unique, quand il est fait appel au dispositif de soutien commun. Le Conseil de résolution unique rembourse ensuite le MES. En 2018, les États membres de la zone euro ont convenu que le MES fournirait ce dispositif de soutien. Le Traité modifié prévoit la mise en place du dispositif de soutien commun.

Le Traité MES est adapté afin de le doter d'une base légale afférente à ces nouvelles tâches. Les modifications proposées constituent une étape nécessaire dans le renforcement de l'Union économique et monétaire, tel que poursuivi par l'Eurogroupe et le Conseil européen. Le 30 novembre 2020, l'Eurogroupe a conclu l'accord définitif sur cette réforme. Le Sommet de la zone euro du 11 décembre 2020 a confirmé cet accord.

a. l'Accord de base (le Traité MES)

Le Conseil européen a conclu en date du 25 mars 2011 un accord sur la nécessité de créer un mécanisme européen de stabilité (MES) en ajoutant à l'article

136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en abrégé TFUE, le paragraphe suivant:

« Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité. »

Une première version du traité MES a été signée le 11 juillet 2011.

Le 21 juillet 2011, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la zone euro ont convenu d'augmenter la flexibilité du MES.

Le MES a pour objet de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité, un soutien à la stabilité des membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela s'avère indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble.

Le MES remplit les fonctions anciennement exercées par le fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilisation financière.

La capacité de prêt maximale initiale du MES est fixée à 500 milliards d'euros, l'encours du soutien à la stabilité de la FESF compris. Cependant, l'adéquation du volume maximal global des prêts du MES et de la FESF sera réévaluée avant l'entrée en vigueur du présent traité. Il sera augmenté, le cas échéant, par le conseil des gouverneurs du MES, conformément à l'article 10, au moment de l'entrée en vigueur du traité.

Il était prévu que le FESF resterait en place après l'entrée en vigueur du MES pour gérer les créances en cours jusqu'à ce que le financement accordé aux États membres lui ait été intégralement remboursé et qu'il ait remboursé son passif au titre des instruments financiers émis. Les engagements du FESF visant à octroyer une assistance financière à un membre du MES aux termes de l'accord conclu avec ce membre peuvent être assumés par le MES. Le conseil des gouverneurs peut également autoriser le MES de reprendre tous les droits et obligations du FESF.

b. Forme institutionnelle

Le MES est institué par un traité conclu entre les États membres de la zone euro, sous la forme d'une institution financière internationale, dont le siège sera établi au Luxembourg.

c. Structure de direction

Le MES est doté d'un conseil des gouverneurs composé des ministres des finances des États membres de la zone euro (en qualité de membres votants), du membre de la Commission européenne chargé des affaires économiques et monétaires, du président de la Banque centrale européenne (BCE) et du président de l'Eurogroupe (s'il n'est pas lui-même président ou gouverneur) en qualité d'observateurs. Peuvent également être invités au cas par cas en qualité d'observateurs, un représentant du Fonds monétaire international (FMI) ou d'un État membre hors zone euro qui auront accordé un prêt.

Le conseil des gouverneurs décide soit d'être présidé par le président de l'Eurogroupe, soit d'élire un président et un vice-président, pour un mandat de deux ans, parmi ses membres.

Le conseil des gouverneurs est l'organe décisionnel suprême du MES et adopte à l'unanimité les décisions les plus importantes, telles que listées dans l'article 5 du traité. Le conseil des gouverneurs prend toutes les autres décisions à la majorité qualifiée ou à la majorité simple.

Le MES est également doté d'un conseil d'administration, qui prend les décisions pour lesquelles il est compétent en vertu du traité ou qui lui sont déléguées par le conseil des gouverneurs. Chaque État membre de la zone euro nomme un administrateur et un administrateur suppléant. En outre, la Commission et la BCE peuvent nommer toutes deux un observateur et un membre suppléant.

Le conseil d'administration prend ses décisions à la majorité qualifiée, sauf disposition contraire.

La pondération des voix au sein du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration est proportionnelle aux parts respectives des États membres dans le capital du MES. La majorité qualifiée correspond à 80 % des votes. La majorité simple requiert la majorité des voix exprimées.

Une procédure de vote d'urgence est utilisée lorsque la Commission et la BCE considèrent toutes deux que le défaut d'adoption urgente d'une décision relative à l'octroi ou à la mise en œuvre d'une assistance financière menacerait la soutenabilité économique et financière de la zone euro. Cette procédure d'urgence requiert une majorité qualifiée de 85 % des voix exprimées au conseil des gouverneurs ou au conseil d'administration.

Le conseil des gouverneurs nomme un directeur général pour cinq ans, renouvelable une seule fois. Il est chargé de la gestion quotidienne du MES et préside le conseil d'administration.

d. Structure du capital

Le MES dispose sous forme de capital des sommes versées par les États membres de la zone euro.

Le MES est doté d'un capital autorisé de 700 milliards d'euros. De ce montant, 80 milliards d'euros sont constitués du capital libéré par les États membres de la zone euro en cinq annuités égales de 2012 jusqu'en 2016. Pendant cette phase transitoire, les États membres s'engagent à accélérer, si nécessaire, les versements afin de maintenir un ratio minimum de 15 % entre le capital libéré et l'encours des émissions du MES.

Le MES dispose en outre d'un capital autorisé non libéré apporté par les États membres de la zone. Le conseil des gouverneurs peut appeler à tout moment le capital autorisé non libéré.

Le Conseil des gouverneurs réexamine régulièrement et au moins tous les cinq ans la capacité de prêt maximale et l'adéquation du capital autorisé du MES.

La clé de contribution de chaque État membre au capital autorisé du MES sera basée sur la clé de contribution au capital versé de la BCE. Pour la Belgique il s'agit de 3,4771 %. Ce qui représente pour notre pays une contribution maximale au capital social autorisé du MES de 24 339 700 000 euros.

En ratifiant le traité instituant le MES, les États membres se sont engagés juridiquement à fournir leur contribution au capital autorisé.

La contribution belge au capital libéré s'élève à 2 781 680 000 euros à payer sur cinq ans, soit 556 336 000 euros par an à partir de 2012. S'il était décidé au niveau européen d'accélérer les paiements, la Belgique fera le nécessaire afin de s'y astreindre.

Eurostat a confirmé que la contribution des États membres de la zone euro au MES n'aura d'impact sur leur dette publique qu'à concurrence du capital libéré. Les dettes contractées par le MES lui resteront propres.

Tous les États membres de la zone euro sont membres du MES. Tout État membre de l'Union européenne adhérant à la zone euro devrait devenir membre du MES avec les mêmes pleins droits et obligations que ceux des parties contractantes.

Tant que le MES n'a pas fourni d'assistance financière à l'un de ses membres, le produit de l'investissement de son capital libéré est, après déduction des coûts d'exploitation, distribué à ses membres en fonction de leurs parts respectives, à condition que la capacité de prêt effective visée soit pleinement disponible.

Les revenus du capital libéré et le produit de l'activité d'assistance financière sont retenus par le MES. Néanmoins, si le montant de capital libéré et le fonds de réserve devient supérieur au niveau requis pour assurer le maintien de la capacité de

prêt du MES et lorsque le produit de l'investissement n'est pas nécessaire pour éviter des arriérés de paiement aux créanciers, le conseil d'administration peut décider, à la majorité simple, de verser un dividende aux États membres de la zone euro, compte tenu de la clé de répartition.

e. Stratégie de financement

Le MES met en œuvre une stratégie de financement propre. Le MES est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers.

Le revenu net généré par les opérations du MES et le produit des sanctions financières infligées aux membres du MES au titre de la procédure de surveillance multilatérale, de la procédure concernant les déficits excessifs et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques établies en vertu du TFUE, sont placés dans un fonds de réserve.

Le MES met en œuvre une politique d'investissement prudente, permettant de lui garantir une qualité de crédit la plus élevée.

f. Instruments

Le MES fournit son assistance sous la forme de prêts dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique, prêts pour la recapitalisation d'institutions financières, lignes de crédit à titre de précaution, soutien par le biais d'achats de titres sur le marché primaire ou soutien sur le marché secondaire.

L'octroi d'une assistance financière dans le cadre des nouveaux programmes en vertu du MES est conditionné, à partir du 1er mars 2013, à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire par l'État membre concerné.

g. Participation du FMI

Le MES est habilité à coopérer avec le FMI, avec tout État membre hors zone euro qui fournit une assistance financière ponctuelle et avec toute organisation ou entité internationale ayant des responsabilités spécifiques dans des domaines connexes. La coopération avec le FMI peut porter notamment sur l'analyse de la soutenabilité de l'endettement, la négociation d'un protocole d'accord définissant la conditionnalité économique ainsi que la surveillance du respect d'application de cette conditionnalité.

h. Activation de l'assistance financière, surveillance du programme et suivi

Le soutien à la stabilité est activé suite à une demande adressée par un État membre au président du conseil des gouverneurs qui charge la Commission d'évaluer, en liaison avec la BCE, s'il existe un risque pour la stabilité financière de la zone euro et d'effectuer une analyse de la soutenabilité de l'endettement de l'État membre concerné, si possible conjointement avec le FMI. La Commission, en liaison avec la BCE, évalue les besoins de financement réels de l'État membre bénéficiaire.

Sur la base de la demande du membre du MES et de l'évaluation de la Commission, le conseil des gouverneurs peut décider d'octroyer, en principe, un soutien à la stabilité au membre du MES concerné. La Commission, si possible conjointement avec le FMI et en liaison avec la BCE, négocie alors un protocole d'accord définissant la conditionnalité dont est assortie cette assistance financière.

La Commission signe le protocole d'accord au nom des États membres de la zone euro.

Le conseil d'administration approuve alors l'accord relatif à la facilité d'assistance financière préparé par le directeur général, qui précise les aspects techniques du soutien à la stabilité prévue.

La Commission européenne — en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI — est chargée de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière.

i. Fixation des taux d'intérêt

Le conseil des gouverneurs décide de la politique tarifaire. Lorsqu'il octroie un soutien à la stabilité, le MES cherche à couvrir tous ses coûts de financement et d'exploitation et prévoit une marge appropriée.

j. Participation du secteur privé

La participation du secteur privé a longtemps été un point de discussion. Il est souligné que les pratiques européennes seront conformes à celles du FMI et que donc seulement dans des cas exceptionnels, une participation du secteur privé, sous une forme appropriée et proportionnée, est envisagée dans les cas où un soutien à la stabilité est octroyé, accompagné d'une conditionnalité sous la forme d'un programme d'ajustement macroéconomique.

k. Clauses d'action collective (CAC)

Des clauses d'action collective figurent dans tous les nouveaux titres d'État d'une maturité supérieure à un an émis dans la zone euro à partir du 1er janvier 2013, de manière standardisée afin d'assurer un effet juridique identique.

l. Statut de créancier privilégié

Le MES dispose du statut de créancier privilégié, mais le FMI lui reste prioritaire.

m. Participation des États membres en faisant pas partie de la zone euro

Les États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro qui participent au cas par cas, aux côtés du MES, à une opération d'assistance financière en faveur d'États membres de la zone euro, sont invités à participer, en qualité d'observateurs, aux réunions du MES qui portent sur cette assistance financière et son suivi. Ils ont accès en temps utile à toutes les informations et sont dûment consultés.

n. Règlement des différends

Les litiges entre un État membre de la zone euro et l'ESM ou entre des États membres portant sur l'interprétation et l'application du traité instituant le MES, sont tranchés par le conseil des gouverneurs. Si l'État membre conteste cette décision, le différend est soumis à la Cour de justice de l'Union européenne.

o. Rapportage et audits

Le MES publie un rapport annuel et des rapports trimestriels sont transmis aux États membres du MES. Des audits internes et externes sont mis en place.

2. Aperçu et explication des modifications au Traité MES

a. Dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique

Le traité modifié prévoit la création du dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique. Le mécanisme se présente sous la forme d'une ligne de crédit permanente, appelée la « facilité du dispositif de soutien », dans le cadre de laquelle des prêts peuvent être accordés, et affiche de nombreuses différences avec les autres instruments d'aide financière du MES. La principale différence réside dans le fait que la facilité du dispositif de soutien est liée à une agence de l'UE, le Conseil de résolution unique, et non à un État membre. (Article 18 bis).

Une demande de prêt adressée par le Conseil de résolution unique au MES et s'accompagnant d'une proposition du MES et de l'évaluation de la capacité de remboursement du Conseil de résolution unique, et éventuellement des évaluations de la Commission européenne et de la BCE, constitue le point de départ. Le Conseil d'administration du MES prend ensuite, de commun accord et sur la base de critères clairement définis, une décision sur les éventuels prêts et paiements dans le cadre de la facilité du dispositif de soutien. La procédure prévoit qu'une décision doit être prise dans un délai de 12 heures à compter de la demande de prêt, mais le directeur du MES peut porter ce délai à 24 heures au maximum.

Quelques conditions essentielles doivent être respectées dans le cadre de la demande de prêt via la facilité du dispositif de soutien adressée par le Conseil de résolution unique. Tel emprunt ne peut être privilégiée qu'en dernier recours, à savoir quand le Fonds de résolution unique est totalement épuisé et quand une neutralité budgétaire à moyen terme est garantie.

La liste complète des critères afférents à l'approbation des prêts et paiements dans le cadre de la facilité du dispositif de soutien est jointe à l'annexe IV du Traité MES modifié. Une directive détaillée précise les procédures et détails du dispositif de soutien commun. La politique de prix du MES (pour ce qui concerne l'utilisation de la facilité du dispositif de soutien par le Conseil de résolution unique) est précisée dans une directive distincte. Le Conseil des Gouverneurs du MES a fixé par résolution les principales conditions financières et autres de la facilité du dispositif de soutien, la limite nominale (68 milliards d'euros) et les éventuels ajustements y afférents. De plus, ce Conseil a également défini les éléments suivants : les dispositions relatives à la procédure de contrôle du respect de la condition de permanence du cadre juridique relatif à la résolution des défaillances bancaires, les conséquences pour la facilité du dispositif de soutien et son utilisation et les conditions dans lesquelles le Conseil des Gouverneurs peut décider de résilier ou de pérenniser la facilité du dispositif de soutien.

Les États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro et ayant conclu une étroite collaboration avec la BCE, ce qui implique notamment l'adhésion à l'Union bancaire, devraient fournir, outre le MES, des lignes de crédits parallèles au Fonds de résolution unique. Ces États membres participent, à des conditions similaires, au dispositif de soutien commun. Dès lors, des représentants de ces pays seront invités aux réunions du Conseil des Gouverneurs et du Conseil d'administration du MES, où les matières relatives au dispositif de soutien commun seront discutées. Le traitement égal des pays de la zone euro et hors zone euro et le fait qu'il ne devrait y avoir aucun coût pour des pays non participants, sont des principes importants de ce traité. (Articles 5, 6, 18bis, Considérants 9bis et 15ter).

La facilité du dispositif de soutien et son utilisation dépendent du respect de la condition de permanence du cadre juridique relatif à la résolution des défaillances bancaires. Ceci comprend d'une part la permanence de « l'accord intergouvernemental du 21 mai 2014 concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique » et ses règles, et d'autre part la permanence des principes et des règles relatives à l'instrument de renflouement interne et au cadre concernant l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles. (Prévu dans la Directive (UE) 2014/59, le Règlement (UE) n° 806/2014, et le Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.) Si cette condition n'est pas remplie, une évaluation élargie sera

menée et une décision du Conseil des Gouverneurs sera nécessaire pour pérenniser la facilité du dispositif de soutien. (Article 18bis (9) et Article 37).

Le Conseil des Gouverneurs peut décider de modifier les critères afférents à l'approbation des prêts et paiements (annexe IV), pour autant que les procédures législatives nationales de tous les membres du MES soient toujours respectées.

b. Instruments financiers préventifs

Le MES dispose de deux lignes de crédit préventives qui n'ont jamais été utilisées à ce jour, à savoir : (i) la ligne de crédit conditionnelle à titre de précaution (*precautionary conditioned credit line* - PCCL) et (ii) la ligne de crédit assortie de conditions renforcées (*enhanced conditions credit line* - ECCL). Les modifications apportées au présent traité concernent uniquement la PCCL. Les modifications apportées ont essentiellement pour objet d'améliorer la transparence et la prévisibilité de l'instrument afin qu'il soit plus efficace et utilisé au moment approprié. À cette fin, une liste de critères devant être respectés pour être éligible à l'assistance financière préventive du MES a été établie et est jointe à l'annexe III.

Afin de pouvoir recourir tant à l'ECCL qu'à la PCCL, il convient que la situation économique et financière de l'État membre concerné soit saine et que la dette publique soit soutenable. En règle générale, les membres du MES doivent satisfaire à des critères quantitatifs et des conditions qualitatives relatives à la surveillance de l'UE pour pouvoir accéder à la PCCL. De plus, l'État membre concerné doit déposer une déclaration d'intention (unilatérale) signée, énonçant ses intentions politiques que la Commission européenne doit vérifier. Les membres du MES ne remplissant pas toutes les conditions afférentes à la PCCL peuvent accéder à l'ECCL. Cette ligne de crédit impose toutefois un protocole d'accord plus strict avec la Commission européenne, la BCE, le MES et, éventuellement, le FMI.

Le Conseil d'administration contrôle régulièrement et au moins tous les 6 mois ou après que le membre du MES a puisé une première fois dans les moyens financiers, le respect des conditions à respecter du PCCL ou de l'ECCL. Si le membre du MES ne remplit plus les critères permettant d'accéder à la PCCL ou l'ECCL, il est alors mis fin à l'accès à la ligne de crédit, sauf si le Conseil d'administration décide de commun accord de maintenir la ligne de crédit. (Article 13 et Article 14)

c. Améliorer la soutenabilité de la dette

i. Analyses de la soutenabilité de la dette et de la capacité de remboursement

Le traité modifié maintient et insiste sur le principe que le MES peut uniquement proposer une aide financière aux pays de la zone euro dont la dette publique est considérée comme durable ou soutenable et dont la capacité de

remboursement au MES peut être confirmée. Le MES est désormais chargé, en collaboration avec la Commission européenne et la BCE, de procéder à une évaluation de l'État membre concerné. (Considérant 11(b))

Cette évaluation inclut une analyse de la soutenabilité de la dette, une analyse de la capacité de remboursement, une analyse des risques de stabilité financière et une analyse des besoins de financement de l'État membre concerné. Le MES procédera à son évaluation en sa qualité de prêteur et se focalisera essentiellement sur les plans et les coûts de financement de l'État membre. Dans ce cadre, notamment la position de liquidité, le marché des obligations d'État et les risques afférents aux dettes, aux taux d'intérêt et aux autres aspects du marché, seront analysés. Le MES et la Commission européenne ont, dans un document de travail, convenu une méthode de travail commune pour l'analyse de la soutenabilité de la dette et celle de la capacité de remboursement. Il est important de souligner que cette évaluation sera réalisée d'une manière transparente et prévisible, en conservant toutefois une marge d'appréciation (politique) suffisante. Le Conseil des Gouverneurs doit en effet décider en dernier ressort sur l'octroi ou non d'un soutien de stabilité au membre concerné du MES sous la forme d'une facilité d'assistance financière. (Article 13)

ii. *Clauses d'action collective (CAC) d'agrégation simple*

Les clauses d'action collective font partie depuis 2013 de la politique de dette publique standardisée de la zone euro et ont pour objet d'instaurer des conséquences juridiques uniformes dans la zone euro. Le traité MES actuel dispose d'une CAC d'agrégation double, pour laquelle une majorité doit être trouvée dans toutes les séries d'obligations d'État (tant pour le total que pour chaque série individuelle) avant de pouvoir procéder à la restructuration de la dette. Le traité modifié introduit des CAC d'agrégation simple pour les obligations émises par les autorités nationales, pas pour la dette des entités infranationales, et sans effet rétroactif sur la dette déjà émise.

L'introduction de clauses d'action collective d'agrégation simple sera effective à partir du 1er janvier 2022 sur toutes les obligations d'État (des États membres de la zone euro) avec une durée minimale d'un an. Cette innovation doit garantir une restructuration ordonnée, prévisible, moins néfaste et moins longue de la dette publique quand chaque seconde compte. La CAC d'agrégation simple implique notamment que, en cas de restructuration, tous les créanciers ayant acheté ces obligations d'État soient juridiquement liés à la restructuration si une certaine majorité qualifiée des détenteurs de ces obligations publiques l'ont approuvée. (Article 12).

d. Rôle du MES

L'amélioration de ses instruments financiers préventifs et l'instauration d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique mettent en exergue un rôle élargi du MES dans la prévention de crise et dans le cadre de résolution des banques. Ce qui n'était au début qu'une simple collecte et distribution d'argent pour des prêts accordés aux pays confrontés à de graves problèmes de financement, s'est transformée progressivement en une implication plus étroite dans les aspects macroéconomiques des programmes.

Le traité modifié reconnaît l'expertise historiquement accumulée par le MES. Dans le cas d'une demande d'assistance financière, le MES collaborera avec la Commission européenne et la BCE à l'évaluation générale précédant l'éventuel octroi de cette assistance. Comme souligné au point 2a, un protocole d'accord est établi quand une facilité d'assistance financière est accordée. Le MES établira et surveillera désormais les conditions politiques y afférentes en collaboration avec la Commission européenne, la BCE (et éventuellement, le FMI). Dans le traité MES actuel, le protocole d'accord est signé par la Commission européenne au nom du MES. Dès l'entrée en vigueur du traité modifié, le MES tout comme la Commission européenne signeront ce protocole. Sur une base volontaire, informelle, non contraignante, temporaire et confidentielle, un État membre pourra désormais solliciter l'expérience du MES dans le dialogue avec des éventuels investisseurs. (Articles 13, 15, 16 et 17)

De plus, le MES continuera de jouer son rôle dans la surveillance post-programme de la Commission européenne, et ce, via son système d'avertissement adéquat relatif à la perception ponctuelle des remboursements. En outre, le traité modifié souligne que le MES peut, si l'accomplissement de ses tâches le requiert dans le contexte des programmes ou en dehors, assurer le suivi et évaluer la situation macroéconomique et financière de ses membres, y compris la soutenabilité de leur dette publique, et analyser les informations et données pertinentes. La Commission européenne peut également, après approbation de l'État membre, inviter le MES à certaines missions relatives à la coordination des politiques économiques et à la surveillance budgétaire (Article 3)

Le rôle élargi du MES nécessite naturellement des éclaircissements sur le mode de collaboration avec la Commission européenne. Cet aspect est abordé au point suivant (point 2e).

e. Aspects institutionnels

Plusieurs aspects institutionnels ont été modifiés dans le traité. L'indépendance du personnel et du directeur du MES est consacré dans ce traité. Le MES, essentiellement, a insisté sur ce point afin, d'une part, de garantir une cohérence avec les dispositions dans les autres institutions financières

internationales, et d'autre part, puisque le directeur du MES fournit, dans son nouveau rôle, une contribution technique importante préalable à une décision politique du Conseil des Gouverneurs et du Conseil d'administration. (Considérant 16 et Article 7)

Le MES est une institution intergouvernementale, mais entretient de bonnes relations avec les institutions européennes. Depuis sa création, un dialogue a été institué entre le MES et le Parlement européen, dans le cadre duquel le directeur du MES se présente sur invitation et volontairement devant la Commission des Affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen. Ce dialogue est désormais reconnu dans le traité modifié. (Considérant 7).

De même, le MES collabore étroitement avec la Commission européenne. Depuis le mois d'avril 2018, cette collaboration est entérinée dans un protocole d'accord. Au mois de novembre 2018, un point de vue commun sur la collaboration future a été formulé. Le nouveau rôle élargi du MES et la nécessité d'une collaboration bien coordonnée et clairement définie ont débouché en 2019 sur un nouveau protocole de collaboration. Ce protocole décrit la collaboration entre le MES et la Commission européenne, essentiellement pour ce qui concerne les nouvelles tâches que le MES assumera (telles que définies au point 2d). Il prévoit un rôle plus prééminent du MES et tient également compte du rôle et des compétences de la BCE dans le cadre législatif existant. Ce nouveau protocole produira ses effets à la date de l'entrée en vigueur du traité MES modifié et pourra être modifié à l'avenir (Considérant 5ter)

Depuis sa création, le MES, et son Conseil des Gouverneurs et Conseil d'administration, a affiné ses conceptions institutionnelles sur des matières relatives à la dette publique. Les états membres de la zone euro souhaitent désormais le stipuler dans le traité modifié, tant en élargissant le rôle du MES qu'en modifiant celui du FMI en matière de stabilité financière, de « si possible » à « le cas échéant ». Cela peut être considéré comme une volonté de se concentrer davantage sur des solutions européennes, mais cela n'est pas souligné de manière aussi claire dans l'ensemble du traité modifié. (Considérant 8)

f. Suppression de l'instrument de recapitalisation directe

L'instrument existant pour la recapitalisation directe des institutions financières (DRI) cessera d'exister à compter de la date d'entrée en vigueur du dispositif de soutien commun. L'instrument a été créé au mois de décembre 2014 afin de briser le « cercle vicieux » entre l'État et le secteur bancaire. Le MES avait prévu un montant de 60 milliards d'euros à cette fin, mais l'instrument n'a jamais été utilisé. La création du dispositif de soutien commun rend le DRI superflu. De plus, étant donné que le dispositif de soutien commun peut compter sur les ressources de

l'ensemble du secteur bancaire de l'Union bancaire pour le remboursement du prêt et pas uniquement sur les ressources des banques individuelles devant recourir au DRI, ceci a un impact positif sur la capacité de prêt et la solvabilité du MES. Ces deux éléments sont indispensables pour un fonctionnement optimal.

g. Ouverture à d'autres instruments d'assistance financière

Grâce à un ajout inséré au titre de l'article relatif à l'évaluation des instruments d'assistance financière, la porte reste ouverte à la création future de nouveaux instruments d'assistance financière, le cas échéant. Cet ajout a pour objet d'éviter la nécessité d'une modification du traité MES et l'obligation de suivre une procédure de ratification fastidieuse pour chaque nouvel instrument. (Article 19)

h. Renforcement de la présence sur le marché

Le MES peut, si son Conseil des Gouverneurs l'y autorise, acquérir des droits du FESF et reprendre les obligations de ce dernier, notamment pour tout ou partie de ses droits et obligations résiduels dans le cadre de ses facilités existantes de prêts. L'actuel traité MES en dispose de la sorte. Le traité modifié contient une disposition ayant pour objet de faciliter cette opération à l'avenir. Une décision du Conseil des Gouverneurs créerait une tranche supplémentaire du capital social que certains ou tous les actionnaires du FESF doivent souscrire (Article 40).

Cette décision du Conseil des Gouverneurs produira uniquement ses effets quand les membres du MES auront informé le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne que leurs procédures nationales sont arrivées à leur terme.

3. Entrée en vigueur du traité MES modifié

Cet accord modificatif entrera en vigueur à la date à laquelle les actes de ratification, d'approbation ou d'acceptation auront été déposés par tous les signataires.

4. Adhésion d'États membres de l'Union européenne

L'État membre qui veut adhérer doit déposer la demande d'adhésion à cet accord modificatif simultanément avec la demande d'adhésion au Traité original instituant le MES.

5. Conclusion

En 2012, la Belgique a pleinement soutenu la création du MES. Depuis, le MES a efficacement aidé plusieurs pays se trouvant dans une situation économico-financière d'urgence. Cette modification du traité reconnaît le rôle prééminent que le MES a joué comme mécanisme de stabilité et s'appuie sur ce constat. De plus, la

création du dispositif de soutien commun représente le pas en avant nécessaire pour le renforcement de l'Union bancaire et de l'Union économique et monétaire.

B. Nature de l'Accord sur le plan interne

Le caractère mixte (Fédéral/Régions/Communautés) de cet accord a été déclaré lors de la réunion du GTTM du 17.10.2019.

Par une procédure écrite, confirmée lors de sa réunion du 13 juillet 2021, le GTTM a pris, par consensus, la décision ci-après :

- Vu la ratification du Traité MES, il n'est pas utile de revoir la décision sur le caractère exclusivement fédéral au sein du GTTM.
- Suite à l'avis du Conseil d'État¹, les régions et les communautés sont priées de reprendre le Traité MES dans les décrets et ordonnances d'assentiment à l'Accord de modification du Traité MES.

C. Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a rendu son avis n° 69.613/2 sur l'avant-projet de décret de la Communauté française le 08 juillet 2021.

Il y rappelle sa position précédemment exprimée dans l'avis n° 51.151/2 sur le projet de loi de l'État fédéral concernant l'accord de base, selon laquelle le Traité de base (MES) revêt un caractère mixte, principalement, en raison des immunités fiscales réglées dans ses articles 32,35 et 36.

Dans l'avis n°51.151/2, le Conseil d'État avait relevé, en ce qui concerne l'article 36 du Traité MES (traité de base) relatif aux exonérations fiscales, la possibilité d'un impact direct sur la compétence fiscale, notamment des entités fédérées.

Il avait été également relevé, qu'en vertu de l'article 31§1 du traité MES, le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg. En application de l'article 31§2, le MES peut établir un bureau de liaison à Bruxelles. La possibilité de conclure un accord de siège est quant à elle prévue à l'article 32 §2,d), ce qui impliquerait des privilèges et immunités (articles 32 et 35 du traité MES).

En l'absence de plus amples informations, le Conseil d'État ne fut pas en mesure de se prononcer sur le caractère mixte ou non de ces dispositions.

Dans le même avis (n° 51.151/2.), le Conseil d'État a rappelé la portée de l'article 12§3 du traité MES, la disposition prévoit des clauses d'action collective, à compter du 1er janvier 2013, dans tous les nouveaux titres d'État d'une maturité

¹ Avis n°69.585/1 émis le 06.07.2021 pour l'avant-projet de loi concernant le même accord.

supérieure à un an qui seront émis dans la zone euro, de manière à leur assurer un effet juridique identique.

En l'absence de plus amples informations quant à la manière concrète de la future application de cette disposition lorsque les Communautés et Régions mettront en œuvre leur capacité à contracter des emprunts. Le Conseil d'État a exprimé également ses doutes quant à la nature mixte ou non de cette disposition.

Le Conseil d'État avait observé que la sollicitation de l'avis du GTTM sur la mixité du traité MES aurait mieux assuré la sécurité juridique.

Dans l'avis du 08 juillet n° 69.613/2, le Conseil d'État observe que si on peut admettre que le Traité MES (le traité de base) est un traité mixte, ses modifications ultérieures devraient revêtir le même caractère. Cela en vertu de la présomption que les modifications ultérieures apportées à un traité mixte requièrent également l'assentiment de toutes les autorités qui devaient donner leur assentiment au traité de base, à moins que lesdites modifications ne portent que sur la compétence d'une seule autorité.

Le Conseil d'État observe que même si les modifications concernées par l'accord modificatif du Traité MES ne relèvent, à première vue, uniquement que des compétences fédérales en matière de stabilité financières (*politique monétaire interne et externe et la réglementation financière*), certains aspects des modifications examinées peuvent avoir des conséquences pour les communautés et les régions.

Le Conseil d'État soutient son raisonnement en s'appuyant sur deux points.

En premier lieu, les protocoles d'accord visés par les modifications du cadre institutionnel (*modifications qu'apporte le point 21 de l'Accord à l'article 13 du Traité MES*) concerneront sans doute également des compétences des communautés et des régions². Ces entités devront donner leur assentiment à un cadre conventionnel au sein duquel l'exercice de leurs compétences sera négocié.

En deuxième lieu, le point 20 de l'Accord modifie les règles en matière de clauses d'action collective visées à l'article 12. Le Conseil d'État, s'appuyant sur une précision du « *EFC sub-committee on EU sovereign debt markets* »³, relève que les clauses d'actions collective renouvelées par l'adaptation de l'article 12 du Traité MES ne sont encore et toujours obligatoires qu'à l'égard de titres de la dette

² Le protocole avec la Grèce démontre que ce point est tout le moins hypothétique, dès lors que cela concerne notamment l'enseignement, les qualifications professionnelles, les ports, l'agriculture, etc., voir https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811en11.pdf

³ EFC sub committee on EU sovereign debt markets, « 2022 collective action clause – explanatory note », EA Model CAC - Draft Explanatory Note.pdf (europa.eu), C. Scope of Application; Voir également Collective Action Clauses in the Euro area (europa.eu).

nationale, néanmoins, le Traité modifié ouvre la possibilité aux autorités régionales ou locales d'être concernées.

Dès lors que le Traité modifié ouvre cette possibilité, les communautés et régions doivent donner leur assentiment, tout comme elles doivent donner leur assentiment aux conventions préventives de la double imposition, même si, à ce moment, elles n'ont pas encore d'impôts spécifiques relevant de l'application de la convention.

À l'appui de ces arguments, le Conseil d'État recommande de se rallier au caractère mixte de l'accord modifiant le traité MES.

Par conséquent, il recommande aux Communautés et aux Régions de donner assentiment tant au traité de base qu'à l'Accord examiné. Il recommande, à cet égard, comme ce fut le cas pour la loi d'assentiment du 20 juin 2012, de donner en outre assentiment anticipatif à un certain nombre de modifications futures qui pourront être adoptées par le Conseil de gouverneurs, sur la base des articles 5, paragraphe 6, m), 11, paragraphes 6, 19 et 44 du Traité MES.

Le Gouvernement adapte le dispositif du projet de décret d'assentiment en fonction de ces recommandations.

Le Conseil d'État observe que, conformément à l'article 92bis, §4bis, alinéa 1er, de la loi spéciale du 08 août 1980, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein du Conseil des gouverneurs doivent être réglés dans un accord de coopération. Eu égard au caractère intergouvernemental du MES, les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, et ils ne peuvent pas non plus s'appliquer par analogie à la prise de décision au sein du Conseil des gouverneurs. Toutefois aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au sein du Conseil des gouverneurs doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92bis, §4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le Gouvernement répond que le conseil des gouverneurs est composé des ministres chargés des finances de chaque État membre. La position belge au sein du Conseil de l'UE est fixée lors des réunions de coordination prévues par l'Accord de coopération du 8 mars 1994. Au cas où, exceptionnellement, une intervention nationale belge demeure nécessaire dans le cadre des réunions du Conseil des gouverneurs, celle-ci doit également être déterminée au sein de ce mécanisme de coordination.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

L'article informe qu'outre l'accord modificatif, l'assentiment est également donné à l'accord de base, signé le 02 février 2012 (MES).

Article 2

Cet article traite de l'assentiment anticipatif aux décisions du Conseil des gouverneurs en application des articles 5, paragraphe 6, m), 11, paragraphes 6, 19 et 44 du Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES). L'article a été rédigé pour répondre à la recommandation du Conseil d'État.

PROJET DE DÉCRET PORTANT ASSENTIMENT AU TRAITÉ INSTITUANT LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ SIGNÉ À BRUXELLES LE 2 FÉVRIER 2012 ET L'ACCORD MODIFIANT LE TRAITÉ INSTITUANT LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ, SIGNÉ À BRUXELLES LE 27 JANVIER 2021 ET LE 8 FÉVRIER 2021

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales ; Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est invité à présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article premier

1° Le Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012 ;

2° l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 08 février 2021,

sortiront leur plein et entier effet.

Art. 2

Les décisions du Conseil des gouverneurs en application des articles 5, paragraphe 6, m), 11, paragraphe 6, 19 et 44 du Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), sortiront leur plein et entier effet.

Bruxelles, le 23 septembre 2021.

Pour le Gouvernement de la Communauté française

Le Ministre-Président,

P.-Y. Jehloet

AVANT-PROJET DE DÉCRET

1

Avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 08 février 2021

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est invité à présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article unique

L'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 08 février 2021, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

**Pour le Gouvernement de la Communauté française
Le Ministre-Président,**

Pierre-Jeholet

AVIS DU CONSEIL D'ETAT



CONSEIL D'ÉTAT section de législation

avis 69.613/2
du 8 juillet 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘portant assentiment à l’Accord modifiant le Traité instituant
le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le
27 janvier 2021 et le 08 février 2021’

Le 16 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier 2021 et le 08 février 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 juillet 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juillet 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, en ce qui concerne la Communauté française, à l'Accord 'modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier et le 8 février 2021'.

La note au Gouvernement résume la nécessité et le contenu des modifications apportées au Traité MES comme suit :

« Le Traité instituant le [Mécanisme européen de stabilité (MES)] doit être modifié afin de le doter d'une base légale afférente [aux] nouvelles tâches du MES. La modification concerne les éléments suivants :

- La création d'un dispositif de soutien commun pour le Fonds de résolution unique.

- L'amélioration de l'efficacité des instruments financiers préventifs du MES.

- L'extension du rôle du MES (tant dans l'élaboration et la surveillance des programmes qu'en dehors).

- Le renforcement de la soutenabilité de la dette, avec notamment l'introduction de clauses d'action collective avec agrégation simple pour toutes les obligations publiques des États membres de la zone euro, d'une durée minimale d'un an.

- L'analyse de la soutenabilité de la dette et de la capacité de remboursement, que la Commission européenne élaborait en collaboration avec la BCE dans le cadre de programmes précédents, est désormais établie par le MES, mais une marge d'appréciation (politique) suffisante est conservée.

- Un protocole d'accord a été conclu sur la future collaboration entre le MES et la Commission européenne.

Les modifications proposées constituent une étape nécessaire dans le renforcement de l'Union économique et monétaire, tel que poursuivi par l'Eurogroupe et le Conseil européen ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

LA COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

2.1. Le 17 octobre 2019, le groupe de travail traités mixtes a qualifié l'accord à l'examen de doublement mixte, entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés. Comme élément déterminant, il a été fait référence à cet égard à l'avis du Conseil d'État, section de législation, sur le traité de base.

2.2. Dans l'avis n° 51.151/2-VR donné le 3 avril 2012 sur l'avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', il a été exposé ce qui suit sur le caractère mixte ou non du traité MES :

« [...] Interrogées sur la question de savoir si le traité MES revêt ou non le caractère d'un traité mixte, les délégués du ministre ont répondu comme suit :

'Le Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité n'est pas un Traité mixte au regard de la répartition des compétences. Par ailleurs, la responsabilité budgétaire incombe à l'État fédéral qui prend en charge la contribution belge (Agence de la Dette) et n'a pas d'impact budgétaire direct pour le budget des entités fédérées';

'[...] le traité [MES] n'a jamais été mis à l'ordre du jour du Groupe de Travail 'traités mixtes' puisqu'il nous a semblé manifeste qu'il relève bien de la compétence exclusive du fédéral'.

Certes, la responsabilité budgétaire incombe à l'État fédéral qui prend en charge la contribution belge et n'a pas d'impact budgétaire direct pour le budget des entités fédérées. En outre, il est clair que l'État fédéral est seul compétent pour 'la politique monétaire aussi bien interne qu'externe' ¹.

Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation attire toutefois l'attention des auteurs de l'avant-projet sur certaines dispositions du traité MES qui pourraient néanmoins faire naître un doute à cet égard.

Ainsi, la section de législation se demande dans quelle mesure l'article 36 du traité MES, relatif aux exonérations fiscales, pourrait ou non avoir un impact direct sur la compétence fiscale, notamment, des Régions, nonobstant le fait, d'une part, qu'en vertu de l'article 31, paragraphe 1, du traité MES, 'Le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg' et que, d'autre part, en application de l'article 31, paragraphe 2, du traité MES 'Le MES peut établir un bureau de liaison à Bruxelles', l'article 32, paragraphe 2, d) du traité MES prévoyant par ailleurs la possibilité de conclure un accord de siège. À défaut de plus amples informations à ce sujet, la section de législation n'est pas à même de se prononcer sur le caractère mixte ou non de cette disposition ². Une interrogation similaire pourrait naître à l'égard des privilèges et des immunités visés aux articles 32 et 35 du traité MES.

¹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

² Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Sur le caractère éventuellement mixte des accords de siège, voir l'avis 30.074/AG donné le 14 février 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 21 février 2006 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine, signé à Bruxelles le 9 octobre 1985 et aux Échanges de lettres du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998 entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité africaine' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1374/1, pp. 21-23).

Dans le même ordre d'idée, l'article 12, paragraphe 3, du traité MES dispose :

‘Des clauses d'action collective figureront, à compter du 1^{er} janvier 2013, dans tous les nouveaux titres d'État d'une maturité supérieure à un an qui seront émis dans la zone euro, de manière à leur assurer un effet juridique identique’.

À défaut de plus amples informations quant à la manière concrète dont cette disposition trouvera à s'appliquer lorsque les Communautés et les Régions mettront en œuvre leur capacité à contracter des emprunts ³, la section de législation ne peut à nouveau qu'exprimer un doute quant à la nature mixte ou non de cette disposition.

Compte tenu des doutes ainsi exprimés, il conviendrait à tout le moins que l'exposé des motifs soit complété afin de clairement établir le caractère non mixte du traité MES soumis à assentiment.

En tout état de cause, la section de législation estime que la sécurité juridique aurait été mieux assurée si l'avis du groupe de travail traités mixtes avait été sollicité ⁴ » ⁵.

2.3. Compte tenu du fait qu'il y avait des raisons d'admettre que le Traité MES est un traité mixte, il paraît en principe aller de soi de l'admettre également pour les modifications ultérieures. Il existe en effet une présomption que les modifications ultérieures apportées à un traité mixte requièrent également l'assentiment de toutes les autorités qui devaient donner leur assentiment au traité de base.

Cette présomption peut toutefois être renversée s'il est établi que toutes les modifications ne portent que sur la compétence d'une seule autorité ⁶. Ainsi, si le Royaume de Belgique agit comme partie à un traité modificatif d'un traité mixte, les modifications ne portant que sur des matières fédérales, ce traité mixte peut néanmoins être modifié sans que toutes les autorités qui devaient donner leur assentiment au traité de base doivent de nouveau donner leur assentiment.

³ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Articles 49 et 49bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ‘relative au financement des Communautés et des Régions’.

⁴ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Ce groupe de travail est institué dans le cadre de la Conférence interministérielle de Politique étrangère par l'article 3 de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions ‘relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes’.

⁵ Avis C.E. 51.151/2-VR du 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 ‘portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012’, *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1.

⁶ Voir l'avis n° 69.098/VR du 18 mai 2021 sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'Avenant, fait à Bruxelles le 5 décembre 2017, à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le protocole final y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002 et du 16 juillet 2009’.

2.4. Le Traité auquel il est envisagé de porter assentiment contient à première vue des adaptations qui relèvent uniquement des compétences fédérales en matière de stabilité financière (la politique monétaire aussi bien interne qu'externe ⁷ et la réglementation du secteur financier ⁸). L'accord laisse intacts les principaux aspects qui ont amené le Conseil d'État dans l'avis cité à considérer le traité de base comme mixte, comme les immunités fiscales réglées dans les articles 32, 35 et 36 du Traité MES.

2.5.1. Il faut toutefois observer qu'au moins certains aspects des modifications examinées peuvent avoir des conséquences pour les communautés et les régions.

2.5.2. En premier lieu, les modifications apportées au cadre institutionnel, comme les modifications que le point 21 de l'Accord apporte à l'article 13 du Traité MES, ont des conséquences sur la manière dont il sera éventuellement décidé à l'avenir de l'octroi d'un soutien et sur la conclusion y afférente d'un protocole d'accord. À cet égard, le Conseil d'État a observé que ces protocoles concerneront sans doute également les compétences des communautés et des régions ⁹ de sorte qu'elles devront expressément donner leur assentiment à un cadre conventionnel au sein duquel l'exercice de leurs compétences sera négocié et décidé.

2.5.3. En deuxième lieu, le point 20 de l'Accord modifie les règles en matière de clauses d'action collective visées à l'article 12 du Traité MES.

Également en ce qui concerne l'examen de la question de savoir si le traité MES revêt ou non le caractère d'un traité mixte, l'avis 51.151/2-VR précité avait fait référence à l'article 12 du Traité MES. Compte tenu des doutes à ce sujet, l'avis énonçait qu'

« il conviendrait à tout le moins que l'exposé des motifs soit complété afin de clairement établir le caractère non mixte du traité MES soumis à assentiment ».

L'exposé des motifs du traité de base répond à cet égard à l'avis comme suit :

« Concernant les remarques du Conseil d'État sur le caractère non-mixte du traité :

[...]

⁷ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁸ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁹ Avis n° 51.151/2-VR du 3 avril 2021, observation de fond n° 2. Le protocole d'accord avec la Grèce démontre que ce point est à tout le moins hypothétique, dès lors que cela concerne notamment l'enseignement, les qualifications professionnelles, les ports, l'agriculture, etc., voir https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/01_mou_20150811_en1.pdf.

- [...] l'obligation prévue à l'article 12 du traité MES de prévoir à partir du 1^{er} janvier 2013 des clauses d'action collective pour tous les nouveaux titres d'État de la zone euro, d'une maturité supérieure à un an, vaut seulement pour les emprunts émis par les autorités nationales et non pour les titres de la dette des entités subnationales. Cela ressort non seulement d'une comparaison des différentes versions linguistiques du traité, mais aussi d'une confirmation du Comité économique et financier du 6 juillet 2011 »¹⁰.

Or, le « EFC *sub-committee on EU sovereign debt markets* »¹¹ précise que, s'il est vrai que les clauses d'action collective renouvelées de l'article 12 adapté du Traité MES ne sont encore et toujours obligatoires qu'à l'égard des titres de la dette nationale, il n'en reste pas moins que les autorités régionales ou locales peuvent également les faire leurs. Dès lors que le traité (modifié) laisse ouverte cette possibilité¹², les communautés et régions doivent donner leur assentiment, tout comme elles doivent donner leur assentiment aux conventions préventives de la double imposition, même si, à ce moment, elles n'ont pas encore d'impôts spécifiques relevant de l'application de la convention¹³.

2.6. Dans ces circonstances, on peut donc se rallier au caractère mixte de l'Accord examiné.

3. Force est toutefois de constater que – malgré l'avis du Conseil d'État, auquel le groupe de travail traités mixtes s'est entre-temps rallié – dans la pratique, seul le législateur fédéral a donné son assentiment au traité de base.

Eu égard au caractère mixte du traité de base et de ses modifications, la loi d'assentiment à l'examen peut suffire en ce qui concerne l'autorité fédérale.

¹⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 9-10.

¹¹ EFC sub-committee on EU sovereign debt markets, « 2022 collective action clause – explanatory note », [EA Model CAC - Draft Explanatory Note.pdf \(europa.eu\)](#), C. Scope of Application; Voir également [Collective Action Clauses in the Euro area \(europa.eu\)](#).

¹² Pour l'heure, il semble qu'il n'ait été donné exécution à l'article 12 du Traité MES qu'au niveau fédéral : voir l'arrêté royal du 17 février 2013 'modifiant l'arrêté royal du 9 juillet 2000 relatif à l'émission des bons d'État'. Certes, le législateur décentralisé flamand a adopté le décret du 13 mars 2009 'betreffende de al dan niet in effecten belichaamde schuld van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap'. Toutefois, ce décret renvoie en grande partie au cadre fédéral. Les obligations de l'arrêté royal du 9 juillet 2020 semblent ainsi s'appliquer également à la Région flamande et à la Communauté flamande sur la base de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce décret. Pour les autres communautés et régions, il semble pouvoir être admis, selon le droit en vigueur, qu'elles sont directement soumises aux clauses d'action collective sur la base de ladite réglementation fédérale.

¹³ Voir par exemple l'avis n° 63.951/VR du 23 novembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 6 mai 2019 'zur Zustimmung zu dem multilateralen Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, geschehen zu Paris am 24. November 2016', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-19, n° 298/1.

En ce qui concerne les communautés et les régions, il devra être donné assentiment tant au traité de base qu'à l'Accord examiné. À cet égard, il est recommandé, comme ce fut le cas pour la loi d'assentiment du 20 juin 2012, de donner en outre assentiment anticipatif à un certain nombre de modifications futures qui pourront être adoptées par le Conseil des gouverneurs, sur la base des articles 5, paragraphe 6, m), 11, paragraphe 6, 19 et 44 du Traité MES.

4. Enfin, il faut observer que, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein du Conseil des gouverneurs doivent être réglées dans un accord de coopération. Eu égard au caractère intergouvernemental du traité MES, les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 ¹⁴ ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, et ils ne peuvent pas non plus s'appliquer par analogie à la prise de décision au sein du Conseil des gouverneurs. Toutefois, il peut être envisagé d'adapter en conséquence les accords de coopération précités.

Néanmoins, aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au sein du Conseil des gouverneurs doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹⁵.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Dans l'arrêté de présentation, les mots « invité à » seront remplacés par les mots « chargé de » ¹⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

¹⁴ Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne' et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne'.

¹⁵ Ces observations sont analogues à celles formulées dans l'avis n° 69.366/2 donné le 8 juin 2021 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord modifiant le Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 27 janvier et le 8 février 2021'.

¹⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-2.