

Bruxelles, le 13 septembre 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Dossiers interinstitutionnels:

2023/0138(COD)

2023/0137(CNS)

2023/0136(NLE)

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Origine: Service juridique

Objet: Intégration proposée, dans le droit de l'Union, du contenu du titre III "Pacte budgétaire" du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) par les propositions suivantes de la Commission: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

I. INTRODUCTION

1. Le 26 avril 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil², une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs³ et une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁴ (ci-après dénommées conjointement "train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique").
2. Les propositions visent à *"rendre le cadre de gouvernance de l'UE plus simple (en utilisant un indicateur opérationnel unique sous la forme d'un sentier des dépenses nettes et en simplifiant les exigences en matière de rapports, notamment par la mise en place d'un plan budgétaire et structurel à moyen terme global, unique et intégré), plus transparent et plus efficace, avec une plus grande appropriation nationale et une meilleure application de la législation, et à permettre des réformes et des investissements tout en réduisant les ratios d'endettement public élevés de manière réaliste, progressive et durable"*⁵. De plus, *"en visant à garantir des finances publiques saines et viables et à promouvoir la croissance, le cadre réformé répond aussi aux principaux objectifs du pacte budgétaire qui constitue le titre III du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). En outre, d'autres éléments de la législation proposée conservent le contenu du pacte budgétaire"*⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Exposé des motifs de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, p. 2.

⁶ Ibidem, p. 3.

3. En conséquence, les trois propositions du train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique comportent un considérant rédigé de manière identique, qui précise qu'elles *"établissent un cadre réformé de la gouvernance économique de l'Union intégrant, dans le droit de l'Union, le contenu du titre III "Pacte budgétaire" du [TSCG] au sein de l'Union économique et monétaire, conformément à son article 16"*⁷.
4. À cet égard, au cours des travaux préparatoires que le Conseil mène actuellement sur ces propositions, les questions suivantes ont été soulevées au sein du groupe des conseillers financiers:
- i) Le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique intègre-t-il le "contenu" du pacte budgétaire au sens de l'article 16 du TSCG?
 - ii) Quelles seraient les conséquences, pour le régime juridique du TSCG, de l'adoption du train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique?
 - iii) L'article 7 du TSCG resterait-il applicable si le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique se substituait au TSCG?
5. Le service juridique du Conseil (SJC) rappelle que des questions identiques ont déjà été analysées dans son avis du 25 avril 2018⁸ sur la proposition de directive du Conseil établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres.

⁷ Il s'agit respectivement du considérant 32 de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97, du considérant 23 de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et du considérant 8 de la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁸ Document 8336/18 (ci-après dénommé "avis du SJC de 2018").

6. Ainsi, des questions relatives aux effets qu'aurait, pour le statut juridique des dispositions du TSCG, une intégration de ces dernières au droit de l'Union d'une manière qui correspond à son "contenu" ont déjà été examinées et traitées aux points 30 à 39 et 41 de l'avis du SJC de 2018.

Étant donné que les questions ii) et iii) posées aujourd'hui reposent sur la même hypothèse, il n'existe pas, dans le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique, d'éléments nouveaux qui modifient les conclusions de l'avis de 2018 à cet égard. Par conséquent, le présent avis se concentrera sur la question i), dans la mesure où le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique diffère sensiblement de la proposition qui a fait l'objet de l'analyse figurant dans l'avis du SJC de 2018. Toutefois, le présent avis continue à se fonder sur l'avis de 2018 à l'appui de la présente analyse lorsqu'il y a lieu de le faire.

II. CONTEXTE JURIDIQUE ET FACTUEL

7. Le TSCG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et a introduit l'obligation pour les parties contractantes d'intégrer dans des dispositions nationales contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, une règle d'équilibre budgétaire corrigée des variations conjoncturelles, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % de leur produit intérieur brut (PIB) pouvant être relevée à 1 % du PIB pour les États membres dont le niveau d'endettement est sensiblement inférieur à 60 % du PIB lorsque les risques pour la viabilité à long terme des finances publiques sont faibles ("règle d'équilibre budgétaire", article 3, paragraphe 1, du TSCG). Le TSCG exige en outre que la règle d'équilibre budgétaire prenne effet dans le droit national des parties contractantes *"au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon"* (article 3, paragraphe 2, du TSCG).

Cette disposition est complétée par l'exigence prévoyant que des écarts importants déclenchent automatiquement un mécanisme de correction (article 3 du TSCG). La Commission a en outre proposé certains principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, notamment le rôle et l'indépendance des institutions de surveillance⁹.

⁹ Communication de la Commission intitulée "Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire" (COM(2012) 342 final).

8. Le TSCG contient également des mécanismes d'exécution spécifiques, selon lesquels le fait de ne pas intégrer dûment dans le droit national la règle d'équilibre budgétaire peut entraîner une procédure devant la Cour de justice de l'UE pour violation des obligations au titre du traité (article 8 du TSCG), ainsi que des engagements plus généraux en matière de gouvernance tels que ceux relatifs au vote dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) (article 7 du TSCG), à la coordination préalable des réformes de politique économique (article 11) et à la possibilité de tenir des sommets de la zone euro (article 12 du TSCG)¹⁰.
9. Le TSCG requiert aussi que "[d]ans un délai de cinq ans maximum à compter de la date d'entrée en vigueur du [...] traité, sur la base d'une évaluation de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre, les mesures nécessaires [soient] prises conformément au [TUE] et au [TFUE], afin d'intégrer le contenu du [...] traité dans le cadre juridique de l'Union européenne" (article 16 du TSCG).

¹⁰ Voir le point 6 de l'avis du SJC de 2018.

10. La Commission considère ce qui suit:

"En s'appuyant sur l'expérience de la mise en œuvre du TSCG par les États membres, le paquet législatif proposé conserve l'orientation à moyen terme du pacte budgétaire en tant qu'outil de discipline budgétaire et de promotion de la croissance. Ce paquet tient davantage compte des particularités de chaque pays en vue de renforcer l'adhésion nationale, notamment en accordant un rôle plus important aux institutions budgétaires indépendantes, sur la base essentiellement des principes communs du pacte budgétaire proposés par la Commission conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TSCG. L'analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, aux fins de l'évaluation globale de la conformité requise par le pacte budgétaire est spécifiée dans le présent règlement. Comme le pacte budgétaire, le présent règlement n'autorise les écarts temporaires par rapport au plan à moyen terme qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Dans le même ordre d'idées que le pacte budgétaire, en cas d'écart important par rapport au plan à moyen terme, des mesures devraient être mises en œuvre pour corriger les écarts dans un délai déterminé. Le paquet renforce les procédures de surveillance et d'exécution budgétaires afin d'honorer l'engagement de promouvoir des finances publiques saines et viables et une croissance durable et inclusive. La réforme du cadre de gouvernance économique conserve donc les objectifs fondamentaux de discipline budgétaire et de soutenabilité de la dette énoncés dans le TSCG"¹¹.

¹¹ Voir respectivement le considérant 32 de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97, le considérant 23 de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et le considérant 8 de la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

III. ANALYSE JURIDIQUE

11. Deux remarques liminaires s'imposent: premièrement, l'obligation que comporte le TSCG de prendre les mesures nécessaires afin d'intégrer dans le cadre juridique de l'UE le "*contenu*" de ce traité ne saurait avoir pour effet de restreindre le pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur de l'UE pour adopter le cadre de gouvernance économique qu'il juge utile. Les accords internationaux conclus entre États membres ne sauraient compromettre l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE.
12. Deuxièmement, comme l'indique le SJC au point 9 de son avis de 2018, "*il incombe aux parties contractantes au TSCG d'apprécier le sens et les effets des dispositions qu'elles ont elles-mêmes négociées et ratifiées*". Pareillement à l'avis précité, le présent avis se limite donc à un certain nombre de critères d'interprétation afin de permettre aux parties contractantes d'apprécier si le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé intègre dans le droit de l'Union le "*contenu*" du TSCG, au sens visé à l'article 16 du TSCG.
13. Premièrement et avant tout, l'article 2, paragraphe 1, du TSCG prévoit qu'il doit être appliqué et interprété conformément aux traités de l'UE, en particulier au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, et au droit dérivé de l'UE. Deuxièmement, conformément à l'article 31, paragraphe 1, de la convention de Vienne sur le droit des traités, les traités, tels que le TSCG, doivent être interprétés sur la base de leur texte, de leur contexte, de leur objet et de leur but: "*un traité doit être interprété [...] suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but*".
14. En outre, l'article 32 de la convention renvoie à des moyens complémentaires d'interprétation par rapport à ceux visés au point précédent, notamment aux travaux préparatoires du traité et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu.

15. Le terme "*contenu*" doit donc être interprété conformément aux critères susmentionnés.
16. L'article 1 du TSCG énonce les objectifs du traité: i) renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire; ii) renforcer la coordination de leurs politiques économiques et iii) améliorer la gouvernance de la zone euro. Ces objectifs peuvent tous trois être considérés comme des éléments essentiels du TSCG et, en conséquence, comme faisant partie de son contenu¹². Cependant, conformément à ses considérants, le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique vise à intégrer uniquement le titre III du TSCG ("Pacte budgétaire"), ce qui correspond au premier des objectifs susmentionnés du TSCG. Par conséquent, l'analyse ci-après sera centrée sur le premier objectif, à savoir favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire.
17. Cet objectif transparaît en substance à l'article 3 du TSCG, qui introduit i) une règle d'équilibre budgétaire, exprimée en termes chiffrés concrets (limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché); ii) une obligation de transposer cette règle un an après l'entrée en vigueur de ce traité "*au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon*"; et iii) un mécanisme de correction automatique.
18. L'objet et le contenu visés aux points précédents doivent être interprétés dans le contexte dans lequel le TSCG a été négocié. La conférence intergouvernementale chargée de sa négociation a été mise en place en application d'une déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de la zone euro du 9 décembre 2011. Dans cette déclaration, les chefs d'État ou de gouvernement se référaient à leur intention d'introduire une architecture renforcée pour l'UEM, notamment en s'engageant à mettre en place une nouvelle règle budgétaire fondée sur le principe selon lequel les budgets des administrations publiques doivent être à l'équilibre ou en excédent. La déclaration précisait que "*ce principe est réputé respecté si, d'une manière générale, le déficit structurel annuel n'excède pas 0,5 % du PIB nominal*"¹³.

¹² Voir les points 10 à 14 de l'avis du SJG de 2018.

¹³ Voir le point 16 de l'avis du SJG de 2018.

19. Par conséquent, l'article 3 du TSCG peut être considéré comme le "*contenu*" auquel l'article 16 du TSCG se réfère¹⁴.
20. Pour sa part, le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé reprend plusieurs éléments qui font partie de l'article 3 du TSCG. Comme l'a relevé la Commission, "*le cadre réformé répond aussi aux principaux objectifs du pacte budgétaire qui constitue le titre III du [TSCG]. [...] Avec une orientation à moyen terme fondée sur les défis de la dette par pays, la [proposition de règlement remplaçant le règlement (CE) n° 1466/97] reflète en partie l'exigence du pacte budgétaire relative à la convergence vers des positions à moyen terme à proposer compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays (article 3, paragraphe 1, point b), du TSCG). Tout en mettant l'accent sur le solde structurel, le pacte budgétaire exige également une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, aux fins de l'évaluation globale de la conformité (article 3, paragraphe 1, point b), du TSCG), et cette analyse est maintenue dans la [proposition]. Le pacte budgétaire n'autorise des écarts temporaires par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles (article 3, paragraphe 1, point c), du TSCG), ce que prévoit également [le règlement proposé]. Le pacte budgétaire dispose qu'en cas d'écarts importants constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation, des mesures doivent être mises en œuvre pour corriger ces écarts sur une période déterminée (article 3, paragraphe 1, point e), du TSCG). Dans le même ordre d'idées, le cadre réformé exige des corrections des écarts par rapport au sentier des dépenses nettes fixé par le Conseil. Par ailleurs, lorsque les écarts entraînent un déficit supérieur à 3 % du PIB, l'État membre peut faire l'objet d'une procédure concernant les déficits excessifs. [...] Le pacte budgétaire prévoit que la Commission et le Conseil jouent un rôle dans le processus de mise en application (article 5 du TSCG), ce que prévoit la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil"*¹⁵.

¹⁴ Voir le point 17 de l'avis du SJC de 2018.

¹⁵ Exposé des motifs de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, p. 3 et 4.

21. Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que *"le cadre de gouvernance économique réformé proposé peut être considéré comme intégrant le contenu des dispositions budgétaires du TSCG dans le cadre juridique de l'UE, conformément à l'article 16 du TSCG"*¹⁶.
22. Il convient également de noter que, à la différence de la proposition de directive du Conseil de 2017 établissant des dispositions en vue du renforcement de la responsabilité budgétaire et de l'orientation budgétaire à moyen terme dans les États membres, le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique propose seulement d'utiliser les règlements de l'UE comme un moyen d'intégrer le *"contenu"* du pacte budgétaire dans le droit de l'Union. Au point 18 de son avis de 2018, le SJC a fait observer, au sujet de l'obligation, énoncée par le TSCG, d'intégrer la règle d'équilibre budgétaire *"au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon"*, que, en légiférant au moyen d'une directive, le législateur de l'UE *"laisse aux États membres la compétence quant aux moyens de transposition, [ce qui leur permet de bénéficier] dans le cadre de la proposition d'une marge d'appréciation dont ils ne bénéficient pas au titre du TSCG"*.
- À l'inverse, dans les présentes propositions, ils ne pourraient pas disposer d'une telle marge d'appréciation, étant donné que les règlements de l'UE sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables conformément à l'article 288 du TFUE.
23. Il existe toutefois deux éléments sur lesquels le *"contenu"* du pacte budgétaire et le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé diffèrent:
- premièrement, les propositions n'imposent pas de règle budgétaire chiffrée spécifique et obligatoire; et
 - deuxièmement, les propositions remplacent la *"règle du 1/20^e"*, comme indicateur des procédures pour déficit excessif fondées sur la dette, par une référence à l'écart par rapport au sentier des dépenses nettes, la Commission estimant que la règle précédente impose *"un effort budgétaire trop exigeant"*¹⁷ à certains États membres.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Exposé des motifs de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, p. 3.

24. La question fondamentale est de savoir si, nonobstant les deux différences susmentionnées, le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique correspond au "*contenu*" des dispositions budgétaires du TSCG. Dans le cadre de l'examen de cette question, il convient de tenir compte de plusieurs critères.
25. L'équivalence d'objectifs entre les deux régimes (l'approche dite "téléologique") constitue un critère important pour apprécier si le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique correspond au *contenu* des dispositions pertinentes du TSCG; la Commission s'est donc appuyée sur cette approche à cet effet. Il est incontestable que tant le TSCG que le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé ont pour même objectif la réduction de la dette publique et le respect de l'obligation d'éviter les déficits publics excessifs.
26. Toutefois, comme le SJC l'a indiqué au point 21 de son avis de 2018, le fait que les deux mécanismes partagent la même finalité ne requiert pas nécessairement que les moyens employés à cet effet soient les mêmes. Par conséquent, il est possible de conclure que le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé reprend le "*contenu*" du titre III du TSCG pour autant que les approches suivies par les deux instruments pour atteindre ce même objectif permettent de parvenir à des résultats équivalents en termes économiques.
27. En substance, comme le SJC l'a fait observer au point 22 de son avis de 2018, les parties contractantes doivent avoir pu établir que, dans l'hypothèse où il n'y aurait plus d'obligation applicable en vertu d'un traité international comme celle actuellement prévue par l'article 3 du TSCG, les engagements pris en vertu du train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé aboutiraient à un résultat équivalent à celui qui découle du pacte budgétaire.
28. Cependant, cette appréciation ne saurait être uniquement fondée sur un examen d'équivalence économique.
Comme indiqué aux points 23 à 29 de l'avis de 2018, deux précisions doivent être apportées à cet égard.

29. Premièrement, les parties contractantes devraient également tenir compte des approches en matière de gouvernance et de mise en œuvre sur lesquelles les deux instruments, le TSCG et le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé, sont fondés. Les deux instruments correspondent à des modèles de gouvernance et de mise en œuvre très différents. Le TSCG est fondé sur un paramètre chiffré commun connu au préalable et est appliqué de manière égale aux parties contractantes. Il s'agit d'un modèle centralisé, fondé sur des règles, ce qui était un élément fondamental des négociations du traité (voir la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement, visée au point 18). Le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique proposé repose sur une approche décentralisée dans laquelle les obligations sont fixées individuellement par chaque État membre en partenariat avec les institutions de l'Union compétentes (principalement la Commission).
30. Deuxièmement, comme expliqué en détail dans l'avis du SJC de 2018 à l'égard de la signification, dans ce contexte, du terme "contenu" ("*substance*" en anglais), *"l'intégration du contenu" du TSCG dans le droit de l'Union ne saurait être entendue comme étant respectée que si une équivalence des résultats des deux instruments juridiques est garantie, quels que soient les moyens pour y parvenir, mais également si un haut degré d'homogénéité et d'identité entre les éléments matériels des deux instruments est assuré*"¹⁸.
31. Le SJC tient par ailleurs à ajouter que l'obligation relative à l'intégration du contenu de l'article 16 du TSCG ne saurait être lue indépendamment du contexte dans lequel elle est exposée. Ainsi, il convient de noter que le texte de cette disposition comporte plusieurs conditions importantes: premièrement, le processus d'intégration doit être fondé sur *"une évaluation de l'expérience acquise lors de [l]a mise en œuvre [du TSCG]"* et, deuxièmement, ce processus consiste à prendre *"les mesures nécessaires [...] afin d'intégrer le contenu [du TSCG] dans le cadre juridique de l'Union européenne"*.

¹⁸ Point 29 de l'avis du SJC de 2018. Voir également les points 25 à 28 dudit avis.

32. Le libellé de cette disposition exige donc clairement que l'expérience acquise lors de l'application du pacte budgétaire soit prise en compte aux fins de l'intégration de ce dernier dans le droit de l'Union. Le respect de cette exigence présuppose quant à lui que le processus d'intégration ne saurait être compris comme une transcription mécanique du texte du TSCG dans les instruments législatifs de l'UE. Le texte énonce également une obligation de moyen ("*les mesures nécessaires [...] afin*") plutôt qu'une obligation de résultat final spécifique. Ces deux éléments font clairement apparaître la nécessité d'évaluer l'équivalence des mesures de manière globale, en tenant compte du contexte dans lequel les nouvelles dispositions du train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique seront appliquées, ainsi que des changements intervenus dans ce contexte, y compris l'expérience acquise depuis la signature du TSCG.

33. Le train de mesures actuel fait explicitement référence, dans le préambule, à un certain nombre d'éléments pertinents pour l'application du cadre de gouvernance économique de l'Union¹⁹. Le Conseil a explicitement reconnu la nécessité de tenir compte de cette expérience récente dans le cadre de la réforme actuelle²⁰. Par conséquent, ces éléments contextuels sont également pertinents pour évaluer si les propositions intègrent dûment le "contenu" du TSCG, conformément au libellé de l'article 16 du TSCG.

¹⁹ Considérant 5 de la proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 et de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs: *"Le cadre de gouvernance économique de l'Union devrait être adapté afin de mieux tenir compte de l'hétérogénéité croissante des situations budgétaires, des [risques en matière de viabilité] [défis en matière de dette publique] et d'autres vulnérabilités observées dans les États membres. La réponse forte des pouvoirs publics à la pandémie de COVID-19 s'est avérée [très] efficace pour atténuer les dommages économiques et sociaux causés par la crise, mais celle-ci a entraîné une augmentation significative des ratios d'endettement des secteurs public et privé qui accentue la nécessité de ramener progressivement et durablement ces ratios à des niveaux prudents, sans nuire à la croissance, et de remédier aux déséquilibres macroéconomiques, tout en tenant dûment compte des objectifs sociaux et des objectifs en matière d'emploi. Dans le même temps, le cadre de gouvernance économique de l'Union devrait être adapté afin d'aider cette dernière à relever les défis à moyen et long terme auxquels elle est confrontée, défis qui consistent notamment à mener à bien une transition numérique et écologique juste, en ce compris la loi sur le climat, à garantir la sécurité énergétique et une autonomie stratégique ouverte, à faire face au changement démographique, à renforcer la résilience sociale et économique et à mettre en œuvre la boussole stratégique pour la sécurité et la défense, autant de défis qui appellent des réformes et des niveaux d'investissement durablement élevés dans les années à venir."*

²⁰ Conclusions du Conseil concernant les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE, datées du 14 mars 2023, point 6: *"ESTIME que le cadre de gouvernance économique et les nouvelles mesures visant à approfondir l'Union économique et monétaire (UEM) devraient tenir compte des enseignements tirés des réponses économiques apportées par l'Union aux crises précédentes"*.

IV. CONCLUSION

34. Il incombe aux parties contractantes au TSCG d'apprécier le sens et les effets des dispositions qu'elles ont elles-mêmes négociées et ratifiées, y compris l'obligation de prendre les mesures nécessaires afin d'intégrer le "*contenu*" du titre III de ce traité dans le cadre juridique de l'Union européenne, comme le prévoit l'article 16 dudit traité.
35. L'intégration du "*contenu*" du TSCG dans le droit de l'Union dépend de l'évaluation de l'équivalence entre l'article 3 du TSCG et les dispositions budgétaires du train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique. Lorsqu'elles procèdent à cette appréciation, les parties contractantes devraient prendre en compte les éléments suivants: le degré d'équivalence économique entre les deux mécanismes; la comparaison entre les différents modèles de gouvernance et de mise en œuvre prévus dans le TSCG et proposés dans le train de mesures sur le réexamen de la gouvernance économique; l'interprétation du terme anglais "*substance*" (traduit dans certaines versions linguistiques du TSCG par un terme désignant le "*contenu*"), et le contexte général que l'article 16 du TSCG pose comme prémisse de cette intégration, y compris une évaluation de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de ce traité.
-