

XIe Congrès de l'AFDC de Toulon (15-17 juin 2023)

Première session de l'Atelier n° 2, le 15 juin 2023 après-midi

Faculté de droit – Amphi 100

LA « CONSTITUTION FINANCIÈRE » DE LA SLOVAQUIE : ASPECTS NATIONAUX ET LOCAUX

par Marian GIBA

Professeur à l'Université Comenius de Bratislava, Faculté de droit, Slovaquie

Introduction¹

En 2011, le Parlement slovaque a adopté la « *Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire* »². L'exposé des motifs du projet de cette loi constitutionnelle montre une influence claire par le Pacte de stabilité et de croissance, renforcé en 2011, dont les États de la zone euro se sont dotés. Cette loi constitutionnelle n'a pas révisé directement le texte de la Constitution slovaque de 1992, mais a été placée, pour ainsi dire, à côté d'elle. Elle a introduit les principes de responsabilité et de transparence budgétaires dans l'ordre constitutionnel slovaque en prenant pour son objectif explicite la viabilité à long terme de l'économie de l'État. Dans ses 14 articles, la loi constitutionnelle prévoit un certain nombre de mécanismes spécifiques, formulés de manière plutôt casuistique, qui visent à protéger la responsabilité budgétaire et qui posent des limites et obligations pour le pouvoir exécutif, tant au niveau national que local. Au niveau local, la loi constitutionnelle prévoit, également, certaines garanties pour les collectivités territoriales vis-à-vis de l'État. En même temps, cette loi constitutionnelle a établi le Conseil de la responsabilité budgétaire en tant qu'organe constitutionnel indépendant.

Presque dix ans plus tard, fin 2020, la Constitution a été révisée³ et un nouvel article 55a y a été inséré, ainsi formulé : « *La République slovaque protège la viabilité à long terme de son économie, fondée sur la transparence et l'efficacité de la dépense des finances publiques. Pour soutenir ces objectifs, une loi constitutionnelle fixe les règles de responsabilité budgétaire,*

¹ Cette contribution a été préparé dans le cadre du projet VEGA n° 1/0091/23 « *Les limites de l'intégration européenne dans l'ordre constitutionnel slovaque.* »

² Loi constitutionnelle n° 493/2011 du 8 décembre 2011.

³ Loi constitutionnelle n° 422/2020 du 9 décembre 2020.

les règles de transparence budgétaire et les compétences du Conseil de la responsabilité budgétaire. » Ainsi, la Constitution slovaque n'a explicitement fait référence à la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire qu'après une décennie de son existence.

Au cours des dix premières années de son existence, la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire a été pratiquement ignorée par la théorie et la pratique juridiques. Elle n'est jamais devenue la norme de référence dans le contrôle de constitutionnalité des normes devant la Cour constitutionnelle. Cependant, après l'introduction de l'article 55a dans la Constitution, l'ordonnancement constitutionnel de la responsabilité budgétaire a reçu une toute nouvelle dynamique. Dans trois saisines faites devant la Cour constitutionnelle en 2022, le chef de l'État a contesté la violation des principes de responsabilité budgétaire, c'est-à-dire de l'art. 55a de la Constitution en liaison avec la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire. L'inconstitutionnalité contestée concernait tant les principes constitutionnels au niveau national que la protection des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État en matière de finances. Deux de ces trois saisines sont déjà terminées, la troisième est en cours. Dans les deux cas, bien que d'une manière différente, la Cour constitutionnelle a constaté une violation des principes constitutionnels de responsabilité budgétaire.

L'objectif de cette communication sera d'analyser comment l'application pratique du respect des règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire est mise en œuvre en Slovaquie et de répondre à la question de savoir comment la Cour constitutionnelle s'est chargée de ce type de contrôle qui est, par hypothèse, à la fois compliqué et délicat, et donc exige une approche équilibrée pour son fonctionnement correct.

Ainsi, il y a lieu de s'interroger, d'abord, sur l'acception normative de la « Constitution financière » et, également, sur l'étendue du contrôle exercé par le juge en la renforçant. C'est indispensable pour saisir la construction juridique de la « Constitution financière » (I). Ensuite, il y aura lieu d'examiner les effets et défis de la sanction juridictionnelle de la « Constitution financière » (II).

I. La construction juridique de la « Constitution financière »

Sous la notion de « Constitution financière » on entend l'ensemble des règles constitutionnelles de responsabilité et de transparence budgétaires. L'introduction de ce type de règles est une certaine tendance dans les démocraties occidentales que l'on peut observer, notamment, au cours des 10-15 dernières années. Une partie de la théorie de droit constitutionnel regarde cette tendance avec réserve et scepticisme, en parlant d'un « *constitutionnalisme défensif de l'époque contemporaine* »⁴ ou d'un effort de « *régler ce qui n'est pas réglable* »⁵. Il n'en reste pas moins que, une fois établi, le dispositif constitutionnel relatif à la gestion des finances publiques doit trouver sa place parmi les autres normes

⁴ Cf. par ex. Pavel HOLLÄNDER, *Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby*. In Vojtěch ŠIMÍČEK et al. *Finanční ústava*. Brno, Masarykova univerzita, 2013, pp. 39 – 52.

⁵ Jan KYSELA, „Finanční ústava“ jako pokus o regulaci neregulovatelného? In Vojtěch ŠIMÍČEK et al. *Finanční ústava*. Brno, Masarykova univerzita, 2013, pp. 53 – 63.

constitutionnelles. Si le doute n'est pas permis en ce qui concerne la force contraignante des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire, il est à noter, en même temps, que ces règles présentent certaines spécificités (A). Leur caractère spécifique devrait trouver son reflet dans la recherche d'un équilibre nécessaire dans leur application par le juge constitutionnel (B).

A) Les spécificités des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire

Dans sa deuxième phrase, l'art. 55a a introduit les termes « *règles de responsabilité budgétaire* » et « *règles de transparence budgétaire* » directement dans la Constitution slovaque qui ne les a pas connus auparavant. Il s'agit d'une formulation tirée, au mot près, de l'art. 1^{er} de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire. Il ressort clairement du contexte que ces règles désignent l'ensemble des mécanismes et procédures prévus par cette loi constitutionnelle (sans pour autant exclure d'autres, théoriquement). Bien que la Constitution ne détermine aucune forme ni aucun cadre de ces règles, elle impose leur existence et consacre le fait qu'elles doivent suivre les objectifs définis dans la première phrase de l'art. 55a, c'est-à-dire la *viabilité à long terme de l'économie de l'État et l'efficacité de la dépense des finances publiques*.

La question constitutionnelle la plus importante qui se pose à propos du nouveau dispositif constitutionnel est de savoir ce qui en sera ou devrait être le véritable sens. Tout d'abord, il faut insister que la Constitution ne contient pas de parties non normatives (à l'exception du Préambule, ce qui est spécifique et tout-à-fait différent en Slovaquie par rapport à la France). Il faut donc rejeter d'emblée d'éventuelles opinions selon lesquelles les objectifs et les principes de l'art. 55a ne sont qu'une sorte de proclamation non contraignante ou d'aspiration sans réelle signification juridiquement contraignante.⁶ Du reste, il y a longtemps que les considérations de ce type ont été explicitement rejetées par la Cour constitutionnelle, selon laquelle elles « *contrediraient fondamentalement la conception actuelle de la Constitution, qui n'est pas un document contenant des proclamations normativement non pertinentes, dont le sens est déterminé seulement par une activité législative ultérieure, mais est un véritable ensemble de normes, principes et valeurs directement applicables qui ont leur impact normatif spécifique* »⁷.

Il est incontestable, d'une part, que les autorités publiques, le Gouvernement et le Parlement en premier lieu, disposent d'une marge considérable de discrétion résultant du mandat démocratique obtenu lors des élections qui déterminent le cours politique du gouvernement. Il s'ensuit que les opinions des différentes majorités parlementaires, des Gouvernements ou des élus locaux sur les priorités budgétaires peuvent légitimement différer selon les périodes. D'autre part, l'idée n'est pas admissible que l'ensemble des règles de la responsabilité budgétaire n'est qu'une sorte de recommandations dont le respect n'est pas soumis au contrôle du juge. Au contraire, ce sont des normes constitutionnelles contraignantes, et leur force contraignante n'est pas mise en cause par l'existence d'une certaine « zone grise »

⁶ En ce sens, par ex. Ladislav OROSZ, Ján SVÁK *et al.*, *Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Zväzok I. (ústavné princípy a ľudské práva)*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2021, p. 757.

⁷ Décision de la Cour constitutionnelle slovaque n° PL. ÚS 12/01 du 4 décembre 2007.

qui entoure inévitablement les limites du pouvoir discrétionnaire des acteurs individuels traitant des finances publiques. Par conséquent, dans le processus d'application de ces normes, un équilibre entre deux extrêmes doit être recherché. Le premier serait un activisme indésirable du juge conduisant à un état où ce serait la Cour constitutionnelle qui déciderait, en fin de comptes, de l'opportunité d'utilisation des fonds publics ; le second serait la gestion absolument arbitraire et incontrôlée des finances publiques par leurs administrateurs élus qui ignorerait le fait que les règles de responsabilité budgétaire font déjà partie du système constitutionnel, c'est-à-dire de l'organisation des rapports fondamentaux dans le État.

Il faut donc conclure que les règles de responsabilité budgétaire sont des dispositions normatives à part entière qui peuvent servir de normes de référence pour un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité de tout acte infraconstitutionnel. Cependant, une question très importante est celle de savoir à quoi devrait ressembler exactement un tel contrôle et où sont ses limites. Nous ne pouvons certainement pas accepter l'idée que toute loi ayant une incidence, même minimale, sur les finances publiques sera contestée devant la Cour constitutionnelle pour être contraire aux règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire, et que la Cour constitutionnelle accepte d'examiner l'affaire au fond.

B) Un équilibre nécessaire dans l'approche du juge constitutionnel

Pour la Cour constitutionnelle, le contrôle du respect des règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire représente un enjeu important. Quant à la forme, de l'ensemble des procédures devant la Cour constitutionnelle slovaque, les plus probables sont l'examen de la constitutionnalité des normes juridiques et la procédure de l'interprétation de la Constitution ou des lois constitutionnelles (qui existe comme une procédure autonome et peut être engagée en cas de conflit entre les pouvoirs publics).

Dans les deux cas, le cercle des auteurs possibles de la saisine est pratiquement identique et résulte de l'art. 130 de la Constitution et des dispositions connexes de la loi sur la Cour constitutionnelle. Laissant du côté les organes avec une position spécifique, qui trouveraient difficilement place pour leur légitimation active dans la sphère de la responsabilité budgétaire (par exemple le Défenseur public des droits, Président du Conseil de la magistrature), il reste quatre possibilités : un cinquième des députés du Parlement, le Gouvernement, le Président de la République et le Procureur général. Parmi eux, le Gouvernement semble très improbable comme auteur de la saisine, étant donné que ce type de saisine serait principalement dirigé soit directement contre lui-même, soit contre une loi votée par « sa » majorité parlementaire.⁸ Dans l'état juridique actuel, le Conseil de responsabilité budgétaire ne peut engager aucun type de procédure devant la Cour constitutionnelle.

⁸ Pour une opinion similaire présentée à l'égard de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire avant l'insertion de l'art. 55a dans la Constitution, cf. Marian GIBA et Vincent BUJNÁK, Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. *Justičná revue*. 2020, n° 10, pp. 1116 – 1117.

Le contrôle par la procédure de l'examen de la régularité des normes juridiques pourrait être, théoriquement, un bon moyen pour faire respecter les règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire. Or, son faible point est qu'il ne permet pas de contester de telles mesures qui n'ont pas la nature d'un ordonnancement légal, et aussi qu'il ne peut pas couvrir les cas où l'inconstitutionnalité ne résulte pas du contenu d'un acte adopté, mais de l'inaction.

La procédure de l'interprétation de la Constitution et le second moyen envisageable.⁹ Dans cette procédure, la lumière pourrait être apportée sur de nombreux problèmes d'interprétation qui ont été mis en évidence pendant plus d'une décennie d'existence de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire en Slovaquie. Or, dans le respect de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la condition préalable à cette procédure est l'existence d'un conflit réel entre les pouvoirs publics quant à l'interprétation d'une disposition constitutionnelle.¹⁰

S'agissant du fond de contrôle juridictionnel du respect des règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire, il serait mis en œuvre non seulement par l'art. 55a de la Constitution, mais simultanément aussi par les dispositions de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire qui contiennent toute une série de détails, formant un ensemble mental et normatif avec l'art. 55a, un ensemble que l'on appelle la « Constitution financière de la Slovaquie »¹¹. Définir correctement le cadre substantiel d'un tel contrôle n'est pas chose aisée. L'objectif de viabilité à long terme des finances publiques ou la responsabilité budgétaire sont des principes constitutionnels qui ne sont pas mis en œuvre par un acte unique, mais sont le résultat de l'interaction de diverses mesures (lois) qui ne sont pas forcément liées les unes aux autres en termes de temps ou de substance. Également, force est d'admettre que l'examen d'une loi particulière peut ne pas être suffisant pour se faire une idée correcte du respect ou non des règles de responsabilité budgétaire dans leur ensemble (une situation est envisageable qu'une loi entraîne des dépenses au-delà des limites constitutionnelles et une autre loi apporte des mesures compensatoires correspondantes, à la suite desquelles les limites de dépenses constitutionnelles sont, somme toute, respectées).

Cependant, la complexité des finances publiques et l'interconnexion interne éventuelle de plusieurs mesures pertinentes en matière de responsabilité budgétaire ne sauraient être un motif pour renoncer à un contrôle juridictionnel de constitutionnalité en la matière. Il appartient donc aux entités dotées du pouvoir de saisine devant la Cour constitutionnelle, par leurs pouvoirs de saisine, et surtout à la Cour constitutionnelle, par son activité décisionnelle, de rechercher un point d'équilibre dans ce domaine. Un équilibre pour préserver une marge discrétionnaire légitime des représentants élus (politiques) d'une part et de respecter et faire appliquer les règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire d'autre part.

⁹ Par ex. décision de la Cour constitutionnelle n° I. ÚS 61/96 du 26 février 1997.

¹⁰ Cf. Marian GIBA et Vincent BUJŇÁK, Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. *Justičná revue*. 2020, n° 10, pp. 1107 – 1142.

¹¹ Cf. également, Boris BALOG, Slovenská rozpočtová ústava. *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, n° 2, pp. 36 – 48 ; Vojtěch ŠIMÍČEK et al., *Finanční ústava*. Brno : Masarykova univerzita, 2013.

II. Les effets et défis de la sanction juridictionnelle de la « Constitution financière »

La pratique constitutionnelle slovaque a apporté, en 2022, trois saisines de la Cour constitutionnelle dans lesquelles les règles de responsabilité budgétaire étaient visées comme normes de référence. L’auteur en était la Présidente de la République et, dans tous les trois cas, il s’agissait du contrôle de constitutionnalité des lois votées par le Parlement qui avait surmonté le veto présidentiel. Deux procédures se sont terminées, en décembre 2022, par un constat d’inconstitutionnalité, la troisième est toujours en cours. Ainsi, il y a déjà des éléments à analyser quant à la position du juge constitutionnel dans le domaine de la responsabilité budgétaire.¹² Dans la jurisprudence, on peut identifier des aspects nationaux (A) et des aspects relatives aux collectivités territoriales (B).

A) Les aspects nationaux

La première saisine de la Présidente de la République contestait la constitutionnalité de la loi sur le financement des loisirs des enfants.¹³ La loi a été votée en six jours seulement, en utilisant la procédure législative accélérée, pratiquement sans discussion. Pourtant, elle prévoyait des dépenses publiques de 500 millions d’euros environ, sans que ces ressources soient prévus ou couverts par le budget national de 2022. La Présidente de la République a contesté la constitutionnalité de la loi en s’appuyant sur deux arguments : 1/ la méconnaissance des règles de responsabilité et de transparence budgétaires (la « Constitution financière ») et 2/ la méconnaissance des conditions pour utiliser la procédure législative accélérée – ces conditions n’étant pas prévues dans la Constitution, seulement dans le règlement du Parlement (donc dans une loi ordinaire), il s’agirait, selon le chef de l’État, d’une violation du principe de l’État de droit et du principe constitutionnel de légalité imposant à tous les pouvoirs publics d’agir strictement dans les limites posées par la loi.

La Cour constitutionnelle a déclaré la loi inconstitutionnelle.¹⁴ Or, pour cette déclaration, l’abus de la procédure législative accélérée par le Parlement n’aurait pas suffi, en lui seul. Mais, selon la Cour, l’utilisation de la procédure accélérée sans raisons légitimes a empêché la discussion sur les impacts financiers de la loi de telle sorte que la « *dimension procédurale de la responsabilité budgétaire* » a été violée. Selon la Cour, la valeur protégée par l’art. 55a de la Constitution (la viabilité à long terme des finances publiques) a sa dimension matérielle et sa dimension procédurale. L’objectif matériel est la protection des finances publiques contre la négligence de la transparence, mais surtout la protection du critère professionnel d’efficacité dans la prise de décision des pouvoirs publics dans la sphère des

¹² Cf. Vincent BUJŇÁK, *Finančná ústava v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. In *Ročenka Ústavného súdu Slovenskej republiky 2022*, Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky, 2023, pp. 22 – 24.

¹³ Il s’agissait de la loi n° 232/2022 du 22 juin 2022.

¹⁴ Décision de la Cour constitutionnelle n° PL. ÚS 13/2022 du 13 décembre 2022.

finances publiques. Cet objectif prend une dimension particulière par rapport aux décisions des représentants élus qui se trouvent naturellement sous la pression des préférences des électeurs. Or, selon l'art. 55a de la Constitution, ils sont tenus de veiller à mettre en équilibre la motivation politique de leurs décisions d'une part et les critères d'efficacité prescrits par la Constitution d'autre part. Cette exigence ne signifie pas que la constitutionnalité de toute décision affectant directement les finances publiques est automatiquement discutable car ne répondant pas aux idées des économistes sur une efficacité parfaite. La Constitution est un système de valeurs qui se heurtent souvent : ainsi, l'exigence exprimée dans son art. 55a doit être prête à céder, éventuellement, à d'autres valeurs constitutionnelles. Cela est particulièrement vrai en cas de conflit avec la valeur de la démocratie représentative, incarnée, entre autres, dans les décisions des élus du peuple relatives à la gestion des biens publics. Cependant, même si la collision décrite finit par aboutir à la priorisation de la motivation politique, l'autorité publique qui prend la décision est obligée de veiller à la préservation simultanée de l'exigence de transparence budgétaire au maximum.

Réalisation de ces exigences peut se manifester également dans le processus précédant l'adoption des décisions dans le domaine de la gestion des finances publiques. Autrement dit, si une décision des élus sur une mesure à impact fondamental doit être adoptée qui n'est pas parfaite sur le plan purement économique, alors le minimum nécessaire que l'art. 55a de la Constitution exige est un espace adéquat pour une discussion honnête et exhaustive, qui précède la décision en tenant dûment compte des avis des entités concernées ou des leurs représentants. Voilà la dimension procédurale de l'art. 55a de la Constitution que le Parlement et également appelé à respecter en exerçant ses pouvoirs.

Quant à la position de la Cour constitutionnelle par rapport à la « Constitution financière », la Cour n'est pas, en principe, appelée à évaluer de manière substantielle les questions de viabilité à long terme de l'économie ou l'efficacité de la dépense des fonds publics. La doctrine l'avait dit avant la décision précitée de décembre 2022 et la Cour n'a pas manqué à le rappeler.¹⁵ Cette tâche appartient au Conseil de la responsabilité budgétaire qui a été créé par la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire à cette fin précise, en 2011. Pour que cette tâche soit non seulement formelle, mais aussi réelle, il est nécessaire que le Conseil de la responsabilité budgétaire puisse, à partir de sa position indépendante et professionnelle, intervenir dans la discussion des questions ayant un impact réel sur la viabilité à long terme de l'économie.

Les analyses du Conseil de la responsabilité budgétaire répondant à une situation ou à un acte spécifique avec un impact sur la viabilité à long terme de la gestion des finances publiques devraient être prises en compte dans le processus de décision. En ce sens, la Cour constitutionnelle a déclaré catégoriquement dans sa décision précitée : « *Dans les interactions avec la valeur constitutionnellement consacrée et protégée de la viabilité économique à long terme, il est du devoir de la République slovaque, c'est-à-dire de toutes ses autorités publiques,*

¹⁵ Ladislav OROSZ, Ján SVÁK *et al.*, *Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Zväzok I. (ústavné princípy a ľudské práva)*. Bratislava, Wolters Kluwer, 2021, pp. 757 – 759.

dans une mesure raisonnable, de prendre en compte les informations pertinentes sur la situation actuelle des finances publiques et l'impact négatif éventuel de la mesure adoptée. »

Dans sa première décision où la « Constitution financière » a servi de norme de référence, la Cour constitutionnelle a donc invalidé une loi pour inconstitutionnalité. Mais, ce qui est plus important, elle a commencé à dessiner sa propre perception des règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire et, également, celle de son propre rôle dans leur protection. Pourtant, il n'est pas à oublier que, dans le passé, la Cour constitutionnelle n'a pas évité d'examiner la constitutionnalité des lois dont l'essence était une certaine manière de traiter les finances publiques¹⁶. Il n'y a pas lieu d'évaluer, ici, ces décisions d'un point de vue substantiel, mais il convient de souligner un fait tout à fait essentiel et évident : dans toutes ces décisions, bien que la Cour constitutionnelle ait verbalement souligné la nécessité de faire preuve de retenue lors de l'examen de la gestion des finances publiques, en même temps, dans chacune d'elles, elle a utilisé toute une série d'arguments détaillés de nature purement économique, s'appuyant sur les analyses économiques spécifiques, prenant en compte la situation économique actuelle de l'État. La Cour n'a même pas évité des évaluations si la loi examinée avait un impact substantiel ou, au contraire, négligeable sur les finances publiques. Cependant, avant 2022, la Cour n'a jamais fondé ses décisions sur les dispositions de la loi constitutionnelle déjà existante sur la responsabilité budgétaire, mais y est toujours parvenue en appliquant les principes constitutionnels « traditionnels » (État de droit, attentes légitimes, droit de propriété ou indépendance de la justice).

B) Les aspects relatives aux collectivités territoriales

Le jour même où la Cour constitutionnelle a statué sur la loi sur le financement des loisirs des enfants, elle a également statué sur la constitutionnalité d'une autre loi¹⁷ où le chef de l'État opposait (entre autres) aussi la violation de la « Constitution financière », et ce par rapport aux collectivités territoriales. Cependant, cette objection était subsidiaire, l'argument principal était l'atteinte disproportionnée au droits de propriété, à l'égard de tous les propriétaires.

En ce qui concerne la responsabilité budgétaire, le chef de l'État a avancé l'art. 6 al. 2 de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire, ainsi formulé : *« Si la loi établit de nouvelles tâches pour une commune ou une région, l'État fournira simultanément à la commune ou à la région les ressources financières correspondantes pour leur accomplissement. »* Étant donné que la loi contestée créait une nouvelle charge pour tous les propriétaires et, dans le cadre de l'entretien des conduites d'eau, les obligeait à supporter les coûts d'entretien des propriétés en partie étrangères, par rapport aux collectivités territoriales, il était logique de soutenir que l'État transférait à elles une nouvelle tâche.

¹⁶ Par ex. décision n° PL. ÚS 13/2012 du 19 juin 2013 dans laquelle elle a prononcé l'inconstitutionnalité de la loi garantissant un salaire minimal plus élevé pour les infirmiers. Également, décisions n° PL. ÚS 27/2015 du 25 novembre 2015 et PL. ÚS 8/2017 du 25 avril 2018, où il s'agissait des salaires des juges ou de certains autres fonctionnaires publics.

¹⁷ Décision de la Cour constitutionnelle n° PL. ÚS 5/2022 du 13 décembre 2022.

Cette loi a été, également, déclarée inconstitutionnelle par la Cour, se fondant sur la violation des droits de propriété, ce qu'elle a expliqué en détail. Concernant la « Constitution financière », la Cour a, d'une part, déclaré qu'il serait inutile d'en examiner spécifiquement la violation à l'égard des collectivités territoriales, puisque la loi violait les droits de tous les propriétaires en général, ce qui était suffisant pour constater son inconstitutionnalité. Cependant, un *obiter dictum* a été ajouté dans les conclusions de la Cour. Elle y donne des conseils (ou mises en garde) importants au législateur pour l'avenir : « *Le Parlement devra tenir compte du fait que s'il élargit le champ des compétences originaires des communes par l'obligation d'entretenir et de réparer les branchements d'eau, il doit observer la règle résultant de l'art. 6 al. 2 de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire (...) En d'autres termes, le Parlement devra trouver une telle solution normative à la question en cause qui poursuivra un but légitime, qui sera proportionnelle et qui, conformément à l'art. 6 al. 2 de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire, prévoira pour les personnes morales de droit public (...) des ressources matérielles correspondantes* ». Ainsi, sans sanctionner formellement la violation de la « Constitution financière » dans le cas présent, la Cour constitutionnelle dit clairement qu'elle sera prête à le faire dans l'avenir s'il le faut.

Enfin, il y a la troisième saisine de la Cour constitutionnelle où les règles de responsabilité budgétaires sont en jeu, par rapport aux collectivités territoriales. Dans ce cas-là, la Cour n'a pas encore pris sa décision. Pourtant, cette décision sera très importante pour interpréter la « Constitution financière » à l'égard des collectivités territoriales.

En bref, le contrôle porte sur une loi sur l'assainissement écologique. Cette loi, adoptée fin 2021¹⁸, établit un système selon lequel l'assainissement des terrains avec une charge écologique (contamination) sera effectué par l'État, auquel le propriétaire du terrain paiera ensuite les coûts de l'assainissement. Le problème constitutionnel est que le propriétaire devra payer le coût total de l'assainissement, et ce même s'il n'a pas causé la contamination. L'idée initiale était celle que le propriétaire n'aurait à payer que ce que la valeur du terrain aurait augmenté à la suite de l'assainissement, ce qui aurait été logique, juste et sans doute acceptable. Cependant, un amendement parlementaire au cours de la procédure législative a apporté ce changement essentiel. Maintenant, il peut arriver que les coûts de l'assainissement effectué par l'État dépassent plusieurs fois la valeur de l'ensemble du terrain, et son propriétaire sera toujours tenu à payer la totalité des charges. Il n'est pas exagéré de dire que c'est une construction brutalement inconstitutionnelle et insensée.

Là encore, l'inconstitutionnalité soutenue par le chef de l'État n'est pas principalement fondée sur la méconnaissance de la responsabilité budgétaire, mais sur la violation des droits de propriété. La responsabilité budgétaire est, portant, entrée en jeu parce que, parmi les propriétaires des terrains contaminés, il y a aussi les communes. Dans ce contexte, il y a deux aspects constitutionnels différents.

¹⁸ Loi n° 490/2021 du 3 décembre 2021.

Premièrement, il résulte des alinéas 1 et 3 de l'art. 6 de la Loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire que l'État n'assure pas la solvabilité des collectivités territoriales et n'en prend pas la responsabilité. Il en résulte, également, que si la dette d'une collectivité territoriale dépasse les limites tolérées par la loi constitutionnelle, le Ministère des finances (donc l'État) la sanctionne par une amende. Or, il peut arriver qu'une commune, parce qu'elle devra payer l'intégralité du coût de l'assainissement écologique, viole les règles constitutionnelles lui imposant de garder ses dettes dans certaines limites. Ainsi, la commune s'exposera à des sanctions de l'État pour ne pas gérer son budget comme il se doit, alors que ce ne sera que pour le respect des obligations lui imposées par le même État.

Deuxièmement, il y a l'art. 6 al. 2 de la loi constitutionnelle déjà précité qui impose à l'État de fournir aux collectivités territoriales des moyens financiers adéquats en cas de transfert de « nouvelles tâches », donc de nouvelles compétences.¹⁹ Dans le cas présent, formellement, l'État ne transfère pas de nouvelles compétences aux collectivités territoriales : il leur ordonne « seulement » de payer la réalisation des tâches que l'État lui-même effectuera sur les terrains dont elles sont propriétaires. Paradoxalement, si l'État avait ordonné aux collectivités territoriales de faire les assainissements écologiques par leurs soins, il aurait été sans doute obligé de leur fournir les finances, car la loi constitutionnelle l'y oblige explicitement. Il reste, toutefois, que dans un cas comme dans l'autre, l'essence de l'affaire est la même, et donc l'art. 6 al. 2 est violé en son objectif, pour le moins.

Il sera très intéressant de voir la décision et l'argumentation de la Cour constitutionnelle. Pour l'instant, il est éloquent que la Cour a accepté d'examiner au fond tous les arguments du chef de l'État, y compris donc tous ceux qui concernent la « Constitution financière ».

Conclusion

Comme le montre l'exemple de la Slovaquie, l'introduction de règles constitutionnelles de responsabilité budgétaire a influencé de façon non négligeable le fonctionnement du système constitutionnel à ce jour. Le juge constitutionnel a clairement montré être prêt à faire respecter la « Constitution financière ». En même temps, il est vrai que celle-ci cherche encore, pour ainsi dire, sa place précise dans le système et de nombreuses questions pratiques restent toujours ouvertes. Or, l'activation de ce type de contrôle au contentieux a donné à la Cour constitutionnelle à la fois la possibilité et l'obligation de rechercher soigneusement les points de division entre la discrétion du pouvoir politique et ses limites constitutionnelles. Il n'est probablement pas possible de déterminer de manière générale, abstraite, juridiquement précise, complète et exhaustive tous les attributs d'un excès de la « Constitution financière ». On vérifie, toutefois, que cela n'empêche pas une sanction efficace dans un cas individuel manifeste. Les deux lois déclarées inconstitutionnelles sont, en ce sens, un bon début avec des effets manifestés tant au niveau national que local. Ainsi, il

¹⁹ À ce sujet, Marian GIBA et Vincent BUJŇÁK, *Nové úlohy obcí a vyšších územných celkov v kontexte ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti*. *Justičná revue* 2021, n° 4, pp. 445 – 456.

s'avère que la « Constitution financière » a le potentiel de servir d'élément de rationalité dans un environnement de populisme rampant où la politique est de plus en plus dominée par les émotions au détriment des faits.