

CARACTÉRISTIQUES ET CONSÉQUENCES DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES À LA RESPONSABILITÉ BUDGÉTAIRE EN SLOVAQUIE

Marián Giba¹; Vincent Bujňák²; Frédéric Delaneuville³

Université Comenius de Bratislava, Slovaquie

marian.giba@flaw.uniba.sk

vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

frederic.delaneuville@fm.uniba.sk

GIBA, Marián; BUJŇÁK, Vincent; DELANEUVILLE, Frédéric. Caractéristiques et conséquences des dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité budgétaire en Slovaquie. *International and Comparative Law Review*, 2021, vol. 21, no. 1, pp. 227–241. DOI: 10.2478/iclr-2021-0009.

Résumé: La réglementation sur la responsabilité budgétaire fait partie intégrante de la Constitution dans plusieurs États européens. Parmi ces États figure la Slovaquie, qui a adopté une loi constitutionnelle spéciale portant sur la responsabilité fiscale en 2011 et créé le Conseil de la responsabilité budgétaire qui est une institution constitutionnelle indépendante. Cette loi constitutionnelle a été suivie d'une nouvelle révision constitutionnelle directe en 2020 qui consacre l'obligation explicite pour l'État de protéger la soutenabilité à long terme de son économie par la transparence et l'efficacité dans la dépense des fonds publics. Dans ce contexte, cet article analyse la portée normative de ce cadre constitutionnel et ses effets dans la pratique, ainsi que les possibilités théoriques de son applicabilité dans les recours devant la Cour constitutionnelle de la République slovaque.

Mots clés: droit constitutionnel, responsabilité budgétaire, transparence budgétaire, soutenabilité à long terme, dépenses publiques.

Summary: Regulation of fiscal responsibility is an integral part of the Constitution in several European states. Among these states there is also Slovakia, which passed a special constitutional law on fiscal responsibility in 2011 and established the Fiscal Responsibility Council as an independent constitutional institution. This constitutional law was followed by a new constitutional amendment in 2020, which enshrines the explicit obligation for the State to protect the long-term sustainability of its economy through transparency and efficiency in the spending of public funds. In this context, this article

- 1 Marián Giba est maître de conférences et chef du Département de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université Comenius de Bratislava.
- 2 Vincent Bujňák, docteur en droit, est membre du Département de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université Comenius de Bratislava.
- 3 Frédéric Delaneuville est maître de conférences à la Faculté de management de l'Université Comenius de Bratislava.

analyzes the normative scope of this constitutional framework and its effects in practice, as well as the theoretical possibilities of its applicability in proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Keywords: constitutional law, fiscal responsibility, fiscal transparency, long-term sustainability, public expenses.

1 Introduction

Le 8 décembre 2011, le Parlement slovaque a adopté la loi constitutionnelle n° 493/2011 portant sur la responsabilité budgétaire (LCRB). Cette loi constitutionnelle est la cinquième (et jusqu'à présent la dernière) de l'ensemble des lois constitutionnelles qui, avec la Constitution de la République slovaque n° 460/1992, forment l'ordre constitutionnel slovaque. Cet ordre se caractérise par l'existence d'un « bloc de constitutionnalité » composé de différents textes ayant valeur constitutionnelle⁴. Il n'existe pas de hiérarchie normative ou temporelle entre ces textes à valeur constitutionnelle qui se tiennent côte à côte au sommet de la hiérarchie des normes. Ensemble ils créent l'ordre constitutionnel slovaque parfois désigné comme « Constitution au sens large ». La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire diffère à première vue des autres composantes de l'ordre constitutionnel, de par son objet qui n'est pas une matière constitutionnelle typique⁵. Toutefois, il convient de constater que des mécanismes de contrôle de l'endettement peuvent également être identifiés sous différentes formes dans les Constitutions de plusieurs États européens, comme par exemple à l'art. 109 al. 3 de la Constitution allemande⁶, à l'art. 135 de la Constitution espagnole⁷, à l'art. 216 de la Constitution polonaise⁸, à l'art. 126 de la Constitution suisse⁹, à l'art.

4 Cf. GIBA, Marián et al.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, p. 73–79.

5 La mise en œuvre des règles de responsabilité budgétaire dans les États de l'Union européenne repose sur le Pacte de stabilité et de croissance, dont la base juridique est constituée par les dispositions de l'art. 121 et art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et son protocole additionnel n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. Le Pacte de stabilité vise à empêcher la survenue de déficits des finances publiques dans les États membres de l'Union européenne qui sont jugés excessifs sur la base de critères établis.

6 THIELE, Alexander. The 'German Way' of Curbing Public Debt: The Constitutional Debt Brake and the Fiscal Compact – Why Germany has to Work on its Language Skills. In: *European Constitutional Law Review*, 2015, 11(1), p. 30–54.

7 SOLANES MULLOR, Joan, TORRES PÉREZ, Aida. The Constitution of Spain: The Challenges for the Constitutional Order Under European and Global Governance. In: ALBI, Anneli, BARDUTZKY, Samo (eds.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*. The Hague: Asser Press, 2019, p. 570.

8 RUTKOWSKI, Aleksander. Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland. In: *ECFIN Country Focus*, 2007, no 4, p. 2–3.

9 Cf. BELJEAN, Tobias, GEIER, Alain. The Swiss debt brake — has it been a success? In: *Swiss Journal of Economics and Statistics*. 2013, no 2, p. 115–135.

36 et 37 de la Constitution hongroise¹⁰ ou encore à l'art. 34 de la Constitution française depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹¹. Cette volonté d'élever ces règles au niveau constitutionnel peut être interprétée comme une volonté forte de respecter les fondements de la gestion responsable des finances publiques. Force est de constater que depuis 2011 les règles fondamentales de la gestion des finances publiques font partie des principes fondamentaux du fonctionnement de l'État slovaque même si elles ne figuraient pas encore expressément dans la Constitution.

Toutefois, après près d'une décennie d'existence de la LCRB, la question de la responsabilité budgétaire a pris un nouvel élan. En automne 2020, deux événements importants ont marqué cette évolution. D'abord, le gouvernement a déposé au Parlement le tout premier projet de révision à la LCRB¹². Ensuite, dans le cadre de la révision constitutionnelle adoptée le 9 décembre 2020, qui concernait en particulier le pouvoir judiciaire, un nouvel article 55a a été inséré directement dans la Constitution : « **La République slovaque protège la viabilité à long terme de son économie, qui repose sur la transparence et l'efficacité des dépenses publiques. A l'appui des objectifs énoncés dans la phrase précédente, la loi constitutionnelle définit les règles de la responsabilité budgétaire, les règles de transparence budgétaire et les pouvoirs du Conseil de la responsabilité budgétaire.** » Cet article est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Indépendamment de la question de la forme et de l'adoption (ou non) de la révision de la LCRB, c'est grâce à ce dernier amendement constitutionnel que de nouveaux principes de responsabilité budgétaire sont directement inscrits dans la Constitution slovaque.

L'objectif de cet article est d'interpréter le contenu du nouvel art. 55a de la Constitution slovaque, d'examiner les effets que ce changement constitutionnel entraîne sur l'ordre juridique slovaque et d'analyser leurs conséquences dans la pratique. Les principes de la responsabilité budgétaire dans la Constitution slovaque n'ont pas été créés *ex nihilo* et la manière dont ils sont formulés n'est pas anodine. Il conviendra donc d'étudier, d'abord, les principales caractéristiques de l'ordonnancement constitutionnel de la responsabilité budgétaire en Slovaquie (2.). Ensuite, nous examinerons les conséquences pratiques de l'introduction des principes de responsabilité budgétaire dans la Constitution slovaque (3.).

10 Cf. VÁRNAY, Ernő. Public Finances in Hungary's New Constitution – the Debt Brake. In: *Revue Est Europa*, 2012, numéro spécial 1, p. 181–201.

11 Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 après la réforme constitutionnelle de 2008 : « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

12 Ce projet est très large et apporte des changements substantiels mais, à ce jour, il n'a toujours pas été approuvé. Les négociations sur le projet ont été reportées à plusieurs reprises. Le dernier report date de fin d'avril 2021.

2 Les principales caractéristiques des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire en Slovaquie

Les dispositions de l'art. 55a sont entrées dans la Constitution dans le cadre de sa dix-neuvième révision relative au pouvoir judiciaire, qui a été approuvée par le Parlement le 9 décembre 2020 en tant que loi constitutionnelle n° 422/2020. Il est intéressant de remarquer que le gouvernement, dans son projet de révision de la Constitution, ne prévoyait pas initialement une telle nouvelle disposition. Cette disposition n'a été déposée que sur la base d'un amendement parlementaire, qui a été approuvé en deuxième lecture¹³. D'un point de vue organisationnel, cette disposition est incluse immédiatement après l'art. 55, qui énonce les principes de fond de l'économie slovaque avec lesquels elle est liée.

Le contenu de l'art. 55a peut être divisé en deux aspects interconnectés qui correspondent à ses deux phrases. La première phrase vise à compléter la liste des principes fondamentaux de la Constitution (2.1). La deuxième phrase introduit une norme de renvoi qui crée un lien direct entre la Constitution et la loi constitutionnelle portant sur la responsabilité budgétaire (2.2).

2.1 L'ajout d'un nouveau principe à la liste des principes fondamentaux de la Constitution

Le développement soutenable de l'économie de l'État, la transparence et l'efficacité dans la dépense des fonds publics sont des principes constitutionnels, qui figurent désormais directement dans la Constitution slovaque et complètent ainsi officiellement la liste des principes constitutionnels existants¹⁴. Cependant, on ne peut pas dire que ces formulations soient nouvelles dans le système constitutionnel slovaque – des formulations identiques sont contenues dans l'art. 1^{er} de la LCRB qui, bien qu'elle fasse partie du système juridique slovaque depuis près d'une décennie, avait jusqu'à présent peu intéressé la doctrine constitutionnelle¹⁵. L'incorporation de ces principes directement dans la Constitution ne

13 Dans l'exposé des motifs de cet amendement, on lit : « À l'avenir, un État dont la gestion n'est pas viable à long terme ne pourra pas assurer correctement, en particulier, la protection des droits fondamentaux qui dépendent des finances publiques. Cela s'applique principalement aux droits sociaux. Il est donc souhaitable de souligner ces principes directement dans la Constitution. Également, il est fait référence à la loi constitutionnelle no 493/2011 sur la responsabilité budgétaire, qui aborde cette question plus en détail. Une référence explicite à cette loi constitutionnelle ne fera que souligner le fait depuis près de dix ans que cette loi constitutionnelle fait partie de notre ordre constitutionnel. En même temps, cela contribuera à une meilleure clarté et cohérence de l'ordre constitutionnel. »

14 Ján Svák constate l'existence de 30 plus 3 principes constitutionnels en Slovaquie. Cf. SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor, KLÍMA, Karel. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. 4. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2013, p. 112–115.

15 Néanmoins, plusieurs auteurs ont déjà abordé le sujet. Cf. BALOG, Boris. *Slovenská rozpočtová ústava*. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, no 2, p. 36–48; GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. *Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti*. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1107–1142.

change pas en théorie leur force contraignante, mais sans aucun doute elle rend ces principes plus « visibles », ce qui peut avoir un impact significatif sur leur mise en œuvre¹⁶.

Le développement soutenable de l'économie de l'État est un concept économique. Cependant, comme ce concept constitue également une catégorie constitutionnelle, il convient de s'attacher à la définition constitutionnelle existante de cette notion. Elle se trouve à l'article 2a) de la LCRB qui prévoit que l'objectif de soutenabilité à long terme doit être compris comme la nécessité de « *parvenir à la situation dans laquelle le solde de dépenses des administrations publiques et la dette des administrations publiques de la République slovaque, en considération du changement prévisionnel des recettes et des dépenses des administrations publiques selon le scénario de référence dans les prochains 50 ans, garantit que la dette des administrations publiques n'augmentera pas au-delà de la limite maximale de la dette des administrations publiques* ».

En simplifiant et en utilisant un langage moins économique, cela signifie qu'il est important que les entités qui gèrent les finances publiques (c'est-à-dire non seulement l'État, mais aussi les collectivités territoriales ou autres entités chargées d'une telle gestion) se comportent de manière à ce que le fonctionnement économique de l'État ne soit pas mis en danger à long terme, c'est-à-dire qu'il soit toujours en mesure d'accomplir les fonctions qui sont directement liées à des ressources financières. Une telle menace pourrait résulter, notamment, d'une dette publique excessive.

Le développement soutenable de l'économie de l'État, compte tenu de sa complexité par nature, ne peut pas être défini d'une manière exacte qui permettrait de déterminer, à tout moment, si un acte particulier est conforme ou non à ce concept, et donc à la Constitution. Au regard de l'art. 55a de la Constitution et de l'art. 1^{er} de la LCRB, il doit être considéré comme un « objectif de valeur constitutionnelle »¹⁷ à poursuivre par toutes les entités chargées de la gestion des finances publiques. L'objectif constitutionnel de soutenabilité peut être atteint grâce à toute une série de principes constitutionnels en interaction entre-eux qui visent à atteindre cet objectif et qui sont, en substance, les moyens de l'atteindre. L'article 55a en mentionne deux, la transparence et l'efficacité dans la dépense des fonds publics. La loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire formule également d'autres objectifs spécifiques (compétitivité à long terme de l'État, justice économique et sociale, solidarité intergénérationnelle) et établit un certain nombre d'instruments et de mécanismes spécifiques d'intensité variable,

16 Au cours d'une décennie d'existence de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire, la Cour constitutionnelle ne s'est référée à cet acte que trois fois (décisions PL. ÚS 13/2012; PL. ÚS 27/2015; PL. ÚS 8/2017). Cependant, elle ne l'a jamais utilisé comme critère de référence pour contrôler la constitutionnalité d'une loi.

17 Cf. GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1119.

qui visent à atteindre ces objectifs constitutionnels et à les protéger des menaces éventuelles.

Le principe de transparence dans la dépense des fonds publics doit être compris comme un principe visant à ce que les citoyens puissent recevoir de manière ouverte, compréhensible et opportune les informations essentielles sur le type de dépenses des fonds publics et sur la manière dont ils sont dépensés. Cela renvoie à la confiance des citoyens envers les acteurs gérant les fonds publics, qui sont plus crédibles lorsqu'ils ont une idée claire de leurs missions et de leurs tâches, lorsqu'ils peuvent justifier les procédures et leurs décisions de manière convaincante, et lorsqu'il ressort clairement que leurs actions ont été réalisées pour servir l'intérêt général¹⁸.

En ce qui concerne le principe de l'efficience de la dépense des fonds publics, conformément au sens généralement perçu du terme efficience, on peut dire que c'est le rapport des résultats/ dépenses qui est ici contrôlé. Le concept d'efficience est directement inspiré des préceptes du *New Public Management*¹⁹ qui ont inspirés de nombreuses réformes des États en Europe depuis les années 1970. Dans le cadre de la gestion des fonds publics, il s'agit de mettre en œuvre des tâches spécifiques afin que l'objectif poursuivi soit atteint avec les coûts les plus bas possibles. Comme pour le principe de transparence, il doit y avoir une possibilité de contrôle des activités des acteurs qui gèrent des fonds publics²⁰.

2.2 Lien direct entre la Constitution et la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire

La deuxième phrase de l'art. 55a de la Constitution contient une norme de renvoi qui prévoit que les règles de responsabilité budgétaire et de transparence budgétaire ainsi que la compétence du „Conseil pour la responsabilité budgétaire“²¹ sont fixés par une loi constitutionnelle. La norme est formulée au présent, et par cela, le Parlement constituant manifeste formellement qu'au moment de l'adoption de cet article, la loi constitutionnelle n° 493/2011 sur la responsabilité budgétaire existe déjà, tout comme le Conseil de la responsabilité budgétaire institué par cette même loi constitutionnelle.

De la deuxième phrase de l'art. 55a, il est possible de dégager plusieurs conséquences juridiques et constitutionnellement importantes. Premièrement, la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire passe de la catégorie des

18 Par exemple, la transparence est comprise de la même manière par la Banque nationale de Slovaquie. Cf. www.nbs.sk [17.03.2021].

19 DELANEUVILLE, Frédéric. *Le management public des territoires à l'ère de la globalisation*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2019, p. 58.

20 GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1110.

21 En slovaque, « *Rada pre rozpočtovú zodpovednosť* ».

lois constitutionnelles « non supposées »²² à la catégorie des lois constitutionnelles explicitement prévues par la Constitution. Bien que cela se soit produit *a posteriori*, cela favorise la clarté et la cohérence du système constitutionnel slovaque. En 2011, le Parlement a adopté cette loi constitutionnelle s'appuyant sur une pratique parlementaire ancienne qui permet au Parlement d'adopter une loi constitutionnelle chaque fois qu'il le juge approprié, et non pas uniquement lorsqu'il révisé directement la Constitution ou lorsqu'il adopte une loi constitutionnelle en vertu d'une disposition constitutionnelle explicite. Cette approche a longtemps fait l'objet de critiques dans une partie de la doctrine slovaque²³. La Cour constitutionnelle avait par ailleurs, durant la période qui a suivi l'adoption de la LCRB, indiqué que toutes les « lois constitutionnelles » n'ont pas automatiquement les fondements constitutionnels nécessaires. La modification de la Constitution apportée par la loi constitutionnelle n° 422/2020 semble avoir mis un point d'arrêt aux débats sur la compétence de la Cour constitutionnelle à examiner la constitutionnalité des lois constitutionnelles. Le temps nous dira s'il s'agit d'un véritable point final ou simplement d'une autre « bataille » entre le Parlement et la Cour constitutionnelle dans leur lutte pour le pouvoir d'avoir le « dernier mot ». De ce point de vue, la norme de renvoi de l'article 55a sert non seulement à clarifier le système constitutionnel, mais protège également à l'avenir la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire d'une éventuelle remise en cause de sa légalité et de sa légitimité en raison de l'absence d'une base constitutionnelle explicite.

La deuxième conséquence importante du point de vue constitutionnel de l'article 55a est que le Conseil pour la responsabilité budgétaire est désormais un organe créé directement par la Constitution. Bien que la forme et le fonctionnement de cet organe constitutionnel n'y soient pas détaillés, il en ressort clairement que sa compétence doit être définie de manière à ce que ce conseil puisse favoriser l'objectif de soutenabilité de l'économie de l'État et promouvoir les principes permettant d'atteindre cet objectif. Cela signifie, implicitement mais nécessairement, que le Conseil de la responsabilité budgétaire doit être conçu comme un organe constitutionnel indépendant. Son rôle essentiel est de suivre et d'évaluer les mesures prises par les pouvoirs publics dans le domaine des finances publiques et d'attirer l'attention sur les risques dans les cas où ces mesures ne sont pas optimales économiquement. Par hypothèse, le conseil évalue donc notamment les actions du gouvernement. Celles-ci nécessitent souvent une approbation du Parlement où le gouvernement dispose, en principe, d'une majorité. À ce

22 Par « loi constitutionnelle non supposée » nous entendons une loi constitutionnelle qui ne révisé pas directement la Constitution et à laquelle celle-ci ne renvoie pas non plus. C'est-à-dire, aux termes de la Constitution, l'adoption d'une telle loi constitutionnelle n'est pas « supposée ».

23 Par ex. PRUSÁK, Jozef. Zákon a konštitucionalizmus. In: GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, p. 139–140; BALOG, Boris. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: *Justičná revue*. 2007, no 12, p. 1581.

contrôle démocratique, le Conseil sur la responsabilité budgétaire ajoute donc un « baromètre indépendant » permettant d'avoir un retour critique sur l'action du Parlement en termes de dépenses publiques et de déficit. Le Parlement, ayant conscience de ces connotations lors de l'adoption de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire en 2011, a décidé de reconnaître explicitement le caractère indépendant du Conseil de responsabilité budgétaire et il a fixé un système de nomination de ses membres lui permettant un exercice indépendant de ses compétences.

3 Les conséquences pratiques de l'introduction des principes de responsabilité budgétaire dans la Constitution

Grâce à l'article 55a, les termes « *règles de responsabilité budgétaire* » et « *règles de transparence budgétaire* » sont entrés directement dans la Constitution, qui ne les contenait pas encore. Encore une fois, c'est une formulation tirée littéralement de l'art. 1^{er} de la LCRB. Il ressort clairement du contexte que ces règles désignent tous les mécanismes et procédures inscrits dans cette loi constitutionnelle. Bien que la Constitution ne détermine pas la forme de ces règles, elle consacre leur existence au sein du bloc de constitutionnalité et elle consacre le fait qu'elles doivent atteindre les objectifs définis dans la première phrase de l'art. 55a. Sans aucun doute, les questions constitutionnelles les plus importantes qui se posent dans le cadre de la création de l'art. 55a, sont de savoir quel est le sens de cette disposition et quelles sont ses conséquences dans la pratique. Il convient que la doctrine constitutionnelle cherche des réponses à ces questions. Pour y répondre, nous nous concentrerons d'abord sur l'interprétation de la nouvelle disposition constitutionnelle (3.1), puis sur la force contraignante de cette nouvelle disposition constitutionnelle (3.2).

3.1 L'interprétation de la nouvelle disposition constitutionnelle

Tout d'abord, il faut rappeler que la Constitution ne contient pas de parties non normatives (à l'exception du préambule, qui est une partie spécifique). Il est donc nécessaire de rejeter par avance la thèse (si celle-ci persiste) selon laquelle ce sont essentiellement les deux premiers titres de la Constitution slovaque qui contiennent les principes généraux sanctionnables par le juge. Il est également nécessaire de rejeter toute opinion selon laquelle les buts et principes de l'article 55a ne sont qu'une sorte de proclamation ou d'aspiration non contraignante sans signification juridique réelle.²⁴ Les considérations de ce type ont depuis longtemps été explicitement rejetées par la Cour constitutionnelle, selon laquelle elles seraient « *en contradiction radicale avec le concept actuel de la Constitution,*

24 De telles considérations ont parfois été avancées dans les cercles de l'exécutif pendant le processus législatif qui a enfin abouti à l'introduction de l'art. 55a de la Constitution. Cependant, elles ne sont pas consignées par écrit, elles ne sont apparues que dans des discussions auxquelles les auteurs ont eu l'occasion de participer en tant que conseillers experts.

qui n'est pas un document contenant des proclamations normativement dénuées de pertinence et dont le sens est déterminé par une autre activité législative, mais constitue un véritable ensemble de normes, principes et valeurs directement applicables qui ont un impact normatif tangible »²⁵.

Il faut donc établir que l'art. 55a est une disposition normative à part entière qui peut servir de norme de référence pour le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité de tout acte infra-constitutionnel. Cependant, il est important de s'interroger sur la forme de ce contrôle de constitutionnalité et ses limites. En effet, il n'est pas possible d'accepter l'idée que toute loi affectant les finances publiques puisse être contestée devant la Cour constitutionnelle pour manquement aux règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire et il n'est pas concevable que la Cour constitutionnelle accepte dans toutes les circonstances d'examiner toute loi de finances au fond.

En matière budgétaire, les pouvoirs publics, en particulier le gouvernement et le Parlement, disposent d'une marge de discrétion considérable résultant du mandat démocratique obtenu lors des élections. C'est par les élections que le cours de la politique se détermine dans une démocratie. Il en découle que les opinions des différentes majorités aux sein des corps élus nationaux ou locaux sur les priorités budgétaires peuvent évoluer dans le temps. Si la Cour constitutionnelle devait procéder à une évaluation complète de l'efficacité des dépenses publiques, elle substituerait, en fait, son propre point de vue à celui des élus et cela n'est pas acceptable²⁶.

D'autre part, on ne peut pas non plus accepter l'idée que l'art. 55a et l'ensemble de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire ne seraient qu'une sorte de recommandations échappant à tout contrôle juridictionnel. Il s'agit bien de normes constitutionnelles contraignantes et leur caractère contraignant n'est pas affecté par l'existence d'une « zone grise » qui entoure nécessairement les limites du pouvoir discrétionnaire des élus gérant les finances publiques. Par conséquent, lors de l'application de ces normes, un équilibre doit être trouvé pour éviter ces deux extrêmes. Le premier serait un activisme judiciaire contraire à la théorie de la séparation des pouvoirs, conduisant la Cour constitutionnelle à évaluer en dernier ressort l'efficacité de l'utilisation des fonds publics; le second serait l'attribution d'un pouvoir arbitraire et sans limites aux élus en matière de

25 Décision PL. ÚS 12/01 du 4 décembre 2007.

26 La Cour constitutionnelle a confirmé dans le passé que ce n'est pas son rôle de façonner la politique économique de l'État et que la marge de manœuvre du législateur dans ce domaine est très large. Cependant, elle a souligné qu'il y avait pourtant des limites constitutionnelles. Elle a également souligné la nécessité d'une justification plus précise de la législation du point de vue de son adéquation (lien rationnel entre le dispositif légal et l'objectif visé). Enfin, elle a déclaré que les circonstances dans lesquelles la loi est adoptée (l'état général des finances publiques de l'État) sont pertinentes aussi et que ces circonstances peuvent avoir un impact significatif sur l'évaluation de la constitutionnalité de la norme juridique contestée (par exemple, PL. ÚS 8/2017).

finances publiques, qui ferait fi des règles de responsabilité budgétaire qui font déjà partie du bloc de constitutionnalité, règles qui constituent les fondements de l'organisation de l'État slovaque.

L'importance accordée à la transparence des dépenses publiques de l'art. 55a a également une utilité constitutionnelle dans les situations où il y aurait un abaissement injustifié et arbitraire du niveau de transparence prévu dans la législation slovaque. Un exemple est l'obligation légale de publier les contrats conclus par l'État qui contiennent des informations concernant l'utilisation des fonds publics. Cette règle a été inscrite dans la loi n° 546/2010 et le contrat qui doit être obligatoirement publié ne peut entrer en vigueur que le lendemain de sa publication. Un autre exemple est la création d'un registre des partenaires du secteur public par la loi n° 315/2016 révélant les propriétaires des entités sélectionnées ayant des liens juridiques avec l'État²⁷. Le principe constitutionnel de transparence dans la dépense des fonds publics empêche une intervention du législateur qui viserait l'abrogation de ces lois sans mettre en place un mécanisme de compensation adéquat.

3.2 Force contraignante de la nouvelle disposition constitutionnelle

Étant donné le caractère contraignant de la Constitution dans son intégralité, il est nécessaire d'admettre l'existence d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité, en vertu de l'article 55a et de la LCRB. Il convient de s'interroger sur les formes que pourrait prendre ce contrôle d'un point de vue procédural et sur le fond.

Au niveau procédural, de l'ensemble des procédures devant la Cour constitutionnelle, la procédure sur la conformité des dispositions légales et la procédure sur l'interprétation de la Constitution ou des lois constitutionnelles sont à envisager. La liste des autorités pouvant saisir la Cour dans les deux cas est pratiquement identique, et elle découle de l'art. 130 de la Constitution et des dispositions connexes des articles 74 et 146 de la loi sur la Cour constitutionnelle. À part les autorités qui, de par leur position, ne pourrait que difficilement saisir la Cour dans la sphère de la responsabilité budgétaire (par exemple, le Défenseur public des droits ou Président du Conseil judiciaire), il subsiste quatre autorités qui disposent de ce pouvoir de saisine: un cinquième des parlementaires, le gouvernement, le Président de la République et le procureur général. Parmi ceux-ci, il est très peu probable que le gouvernement apparaisse, car ce type de saisine serait essentiellement dirigé soit directement contre lui, soit contre une loi adoptée par sa majorité parlementaire. En l'état actuel du droit positif, le Conseil de

27 Pour plus de détails, cf. KMEŤOVÁ, Oľga. A new approach to public funds in the light of so-called anti-shell law. In: ŠTOFOVÁ, Lenka, SZARYSZOVÁ, Petra (eds.): *New Trends in Process Control and Production Management*. London: Taylor & Francis Group, 2018, p. 263–268.

la responsabilité budgétaire ne peut pas engager ce type de procédure devant la Cour constitutionnelle.²⁸

Les principales faiblesses de ce concept de contrôle du respect des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire sont, d'une part, qu'il ne permet pas de contester des mesures qui ne sont pas de nature législative et, d'autre part, que la Cour ne peut pas être saisie lorsque l'inconstitutionnalité ne résulte pas de l'acte adopté mais de l'inaction.

La procédure d'interprétation de la Constitution ou d'une loi constitutionnelle est la deuxième option procédurale envisageable²⁹. À travers cette procédure, il serait possible de clarifier de nombreux problèmes d'interprétation, qui, en moins d'une décennie de l'application de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire, se sont avérés considérables.³⁰

Quant au contrôle juridictionnel du fond du respect des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire, celui-ci serait possible sur le fondement de l'art. 55a, mais également grâce aux dispositions de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire, qui contient un certain nombre de mécanismes détaillés, et qui constitue avec l'art. 55a un ensemble doctrinal et normatif que l'on pourrait qualifier de « Constitution financière de la Slovaquie »³¹.

Il n'est pas facile de déterminer avec précision le cadre définissant les modalités d'un tel contrôle. L'objectif de soutenabilité à long terme des finances publiques lié à la responsabilité budgétaire est un principe constitutionnel qui ne dépend pas d'un seul acte, mais qui résulte d'un ensemble de mesures diverses (notamment législatives) qui ne sont pas forcément contenues dans le même acte ni adoptées au même moment. Il faut donc reconnaître que l'examen d'une loi particulière peut ne pas être suffisant pour se faire une idée complète du respect ou non des règles de responsabilité budgétaire dans leur ensemble (il est assez courant qu'une loi entraîne des dépenses au-delà des limites autorisées et qu'une autre prévoit des mesures compensatoires).

28 Pour une vision similaire de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire en tant que norme de référence à une époque où l'article 55a de la Constitution n'existait pas encore, cf. GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1116–1117.

29 Cependant, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la condition préalable au déclenchement de la poursuite de la procédure – et donc de l'interprétation – n'est pas seulement l'existence d'une éventuelle inconstitutionnalité, mais aussi l'existence d'un différend spécifique entre les organes constitutionnels lié à l'application de la disposition en cause (Cour constitutionnelle, décision I. ÚS 61/96 du 26 février 1997).

30 Cf. par ex. GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1107–1142.

31 Cf. BALOG, Boris. Slovenská rozpočtová ústava. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, no 2, p. 36–48; ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.) *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 227 p.

Cependant, la complexité des finances publiques et les éventuelles interconnexions de plusieurs mesures pertinentes dans le domaine de la responsabilité budgétaire ne peuvent pas être une raison pour renoncer au contrôle juridictionnel de constitutionnalité dans ce domaine. En matière de gestion des finances publiques, c'est donc, d'abord, le rôle des acteurs autorisés à saisir la Cour constitutionnelle et, ensuite, de la Cour constitutionnelle elle-même à travers son activité décisionnelle, de trouver le juste équilibre entre le maintien du nécessaire pouvoir discrétionnaire des élus et agents publics d'une part, et l'application des règles constitutionnelles de la responsabilité budgétaire d'autre part.

À plusieurs reprises la Cour constitutionnelle a déjà accepté d'examiner des recours contestant la constitutionnalité des lois dont l'essence était d'une certaine manière de juger la bonne gestion des finances publiques. Il est vrai que parfois, ce contrôle ne conduisait pas à une économie de finances publiques (décisions PL. ÚS 27/2015 et PL. ÚS 8/2017, où la Cour a déclaré l'inconstitutionnalité du „gel“ des salaires des juges et de certains autres agents publics). Il n'y a pas lieu d'évaluer ici la qualité de ces décisions, mais un élément très important et évident doit être relevé : dans toutes ces décisions, la Cour constitutionnelle a souligné, verbalement, la nécessité de faire preuve de retenue dans l'examen de la gestion des finances publiques, mais en même temps, dans chacune d'elles, elle a utilisé tout un éventail d'arguments détaillés de nature purement économique, reposant sur des analyses économiques spécifiques, tenant compte de la situation économique actuelle de l'État. Ainsi, dans ses conclusions, la Cour n'a pu éviter de rendre une évaluation sur la portée significative ou, au contraire, négligeable de la loi contestée sur les finances publiques. Cependant, elle n'a jamais fondé ses décisions sur les dispositions déjà existantes de la loi constitutionnelle sur la responsabilité budgétaire (que les auteurs de la saisine n'ont même pas opposées), mais les a toujours fondées sur les principes constitutionnels « traditionnels » (État de droit, espérances légitimes, droit de propriété, indépendance de la justice ...).

À la lumière de ces faits, il est possible d'affirmer que le contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi, qui porte d'une certaine façon sur la manière de gérer les finances publiques, n'est ni révolutionnaire ni inconcevable. S'il y a une nouveauté, c'est que se contrôle pourrait désormais se fonder sur l'article 55a de la Constitution avec la loi constitutionnelle n° 493/2011 portant sur la responsabilité budgétaire. L'activation de ce contrôle donnerait à la Cour constitutionnelle la possibilité et le devoir de rechercher le juste équilibre entre le pouvoir discrétionnaire des acteurs politiques et ses limites constitutionnelles. La sanction des cas où il existe un « non respect manifeste » des règles de responsabilité budgétaire pourrait constituer une première étape.

4 Conclusion

Comme dans plusieurs États européens, par exemple en Allemagne, en Espagne, en Pologne, en Hongrie ou en France, la Constitution de la Slovaquie contient des mécanismes visant à protéger l'équilibre des comptes publics. Le mécanisme slovaque de l'encadrement de l'endettement repose sur trois piliers. Le premier est le principe constitutionnel de soutenabilité à long terme de l'économie de l'État, qui repose sur la transparence et l'efficacité de la dépense des fonds publics. Ces principes constitutionnels ont leur signification normative et, dans des cas spécifiques, ils ont une force contraignante, en particulier lors de l'évaluation de la conformité des dispositions législatives à la Constitution. Le deuxième pilier est l'existence, imposée désormais par la Constitution, d'une loi constitutionnelle particulière prévoyant les règles de responsabilité budgétaire, les règles de transparence budgétaire et la compétence du Conseil de la responsabilité budgétaire en tant qu'organe constitutionnel indépendant et collectif. Depuis le 1^{er} janvier 2021, cette loi constitutionnelle spéciale a un fondement constitutionnel incontestable et, par rapport à la Constitution de la République slovaque, elle constitue une *lex specialis*. Le dernier pilier est constitué par le contenu même de cette loi constitutionnelle, qui n'a pas été amendée depuis son adoption en 2011.

Bien que le droit primaire et secondaire de l'Union européenne impose certaines obligations aux États membres en termes d'équilibre des comptes publics et de déficits, il n'y a pas d'obligation d'élever ces principes au niveau constitutionnel. En effet, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance³² qui oblige les États membres de l'Union à respecter un équilibre entre les recettes et les dépenses, impose uniquement que le « pacte budgétaire » figure dans les ordres juridiques nationaux. Le fait que l'on retrouve des mécanismes visant à protéger l'équilibre des comptes publics dans de nombreuses Constitutions européennes s'explique par une prise de conscience des responsables politiques nationaux de l'intérêt collectif que représente l'assainissement des finances publiques en Europe. Cela s'inscrit dans un mécanisme d'européanisation normative horizontale³³ découlant d'un phénomène de mimétisme constitutionnel³⁴ qui se caractérise par la diffusion des modèles dominants (notamment ceux issus du *New Public Management* promus par les partisans de l'orthodoxie budgétaire en Allemagne).

32 Le TSCG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

33 DELANEUVILLE, Frédéric. *L'impact des préceptes du New Public Management sur l'évolution de la gouvernance territoriale en Europe: Analyse critique du processus de régionalisation en Slovaquie*. In: Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: From Regional Development Sustainability and Competitive Economic Growth. Norristown: IBIMA, 2017, p. 1863–1875.

34 MENY, Y. *Les politiques de mimétisme institutionnel « La greffe et le rejet »*. Paris : L'Harmattan, 1993, 285 p.

L'intégration des principes de la responsabilité budgétaire dans la Constitution slovaque n'est pas le fruit d'un mécanisme vertical d'européanisation normative imposé par les institutions européennes. En inscrivant ces principes dans sa Constitution, l'État slovaque, comme de nombreux États européens, a envoyé un signal fort de sa volonté de respecter les règles de gestion responsable des finances publiques. L'inscription de ces principes dans le bloc de constitutionnalité slovaque illustre une volonté accrue de la Slovaquie de s'inscrire dans la « normalité européenne » et de respecter ces principes. Mais il a également pour conséquence d'accroître le pouvoir du juge constitutionnel dans les sphères économiques et donc son influence sur les orientations économiques de l'État. Dans le contexte exceptionnel lié à l'actuelle crise sanitaire, le contrôle du respect de ces principes constitutionnels par les juges s'avèrera ardu.

Liste de références

- BALOG, Boris. Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. In: *Justičná revue*. 2007, no 12, p. 1575–1584.
- BALOG, Boris. Slovenská rozpočtová ústava. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*. 2012, no 2, p. 36–48.
- BELJEAN, Tobias, GEIER, Alain. The Swiss debt brake — has it been a success? In: *Swiss Journal of Economics and Statistics*. 2013, no 2, p. 115–135.
- DELANEUVILLE, Frédéric. *Le management public des territoires à l'ère de la globalisation*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. 118 p.
- DELANEUVILLE, Frédéric. L'impact des préceptes du New Public Management sur l'évolution de la gouvernance territoriale en Europe: Analyse critique du processus de régionalisation en Slovaquie. In: *Education excellence and innovation management through Vision 2020: from regional development sustainability and competitive economic growth*. Norristown: IBIMA, 2017, p. 1863–1875.
- GIBA, Marián et d'autres: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 484 p.
- GIBA, Marián, BUJŇÁK, Vincent. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Justičná revue*. 2020, no 10, p. 1107–1142.
- KMEŤOVÁ, Oľga. A new approach to public funds in the light of so-called anti-shell law. In: ŠTOFOVÁ, Lenka, SZARYSZOVÁ, Petra (eds.): *New Trends in Process Control and Production Management*. London: Taylor & Francis Group, 2018, p. 263–268.
- MENY, Y. *Les politiques de mimétisme institutionnel « La greffe et le rejet »*. Paris: L'Harmattan, 1993, 285 p.
- PRUSÁK, Jozef. Zákon a konštitucionalizmus. In: GERLOCH, Aleš, MARŠÁLEK, Pavel. *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, p. 133–144.
- RUTKOWSKI, Aleksander. Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland. In: *ECFIN Country Focus*. 2007, no 4, p. 1–6.
- SOLANES MULLOR, Joan, TORRES PÉREZ, Aida. The Constitution of Spain: The Challenges for the Constitutional Order Under European and Global Governance. In: ALBI, Anneli, BARDUTZKY, Samo (eds.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. National Reports*. The Hague: Asser Press, 2019, p. 543–590.
- SVÁK, Ján, CIBULKA, Ľubor, KLÍMA, Karel. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. 4. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2013, 984 p.

- ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Finanční ústava*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 227 p.
- THIELE, Alexander. The 'German Way' of Curbing Public Debt: The Constitutional Debt Brake and the Fiscal Compact – Why Germany has to Work on its Language Skills. In: *European Constitutional Law Review*, 2015, 11(1), p. 30–54.
- VÁRNAY, Ernő. Public Finances in Hungary's New Constitution – the Debt Brake. In: *Revue Est Europa*, 2012, numéro spécial 1, p. 181–201.

Jurisprudence

- Cour constitutionnelle slovaque, décision du 26 février 1997, I. ÚS 61/96.
- Cour constitutionnelle slovaque, décision du 4 décembre 2007, PL. ÚS 12/01.
- Cour constitutionnelle slovaque, décision du 19 juin 2013, PL. ÚS 13/2012.
- Cour constitutionnelle slovaque, décision du 25 novembre 2015, PL. ÚS 27/2015.
- Cour constitutionnelle slovaque, décision du 25 avril 2018, PL. ÚS 8/2017.