

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue

Nihoul, Marc

*Published in:*  
Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Nihoul, M 2015, 'L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, pp. 248-249.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue

François-Xavier BARCENA – Assistant en droit administratif aux F.U.N.D.P. de Namur et membre du centre de recherche fondamentale PROJUCIT

Deux contributions récentes portent sur la durée de vie du cavalier budgétaire et défendent un point de vue opposé. Dans le prolongement de la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat, P. Ronvaux<sup>1</sup> conclut au caractère permanent de la disposition légale insérée dans la loi budgétaire malgré que celle-ci soit annuelle et ne soit pas censée en contenir (en dépit de sa forme légale, la loi budgétaire n'est qu'une autorisation de percevoir des recettes et effectuer des dépenses). Votre serviteur<sup>2</sup>, à l'inverse, soutient le caractère annuel du cavalier selon le critère de la volonté du législateur qui, à défaut d'être précisée dans un sens différent, doit être interprétée comme souhaitant épouser le régime juridique réservé par la Constitution au véhicule de son expression, « en pleine connaissance de cause ».

Par un arrêt n° 105/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle vient d'observer au sujet du décret de la Région wallonne du 11 décembre 2013 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 que les taxes sur les mâts, pylônes et antennes qui y étaient prévues ont été reprises entre-temps dans les articles 144 à 151 du décret-programme de la Région wallonne du 12 décembre 2014 portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité naturelle, de sécurité routière, de travaux publics, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité. Selon la Cour, « [c]onformément à l'article 158 de ce décret, ces articles sont entrés en vigueur le 1er janvier 2015. Il s'ensuit que les dispositions attaquées ne valent que pour l'année 2014 » (B.2).

Voici donc le caractère annuel d'un cavalier budgétaire confirmé. Toutefois, la Cour ne tire pas argument de la nature budgétaire du décret du 11 décembre 2013 pour donner aux taxes concernées une portée annuelle. Il dé-

duit celle-ci de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 du décret-programme subséquent, c'est-à-dire d'un texte légal postérieur.

L'on ne peut certes reprocher à la Cour de ne pas trancher des questions non directement nécessaires à la résolution du contentieux objectif. Mais l'on peut regretter qu'elle ne se soit pas penchée sur un moyen qui était pris, dans l'une des trois requêtes jointes, de la violation des articles 170, § 1<sup>er</sup>, et 172, alinéa 2, de la Constitution, la partie requérante estimant « *qu'en instaurant une taxe nouvelle dans un décret budgétaire, le décret attaqué viole le principe de la légalité budgétaire et, partant, les dispositions visées au moyen. La partie requérante rappelle les critiques dont fait l'objet la méthode du cavalier budgétaire* » (A.8.2).

En ce qui concerne le troisième moyen d'une des autres requêtes, une partie intervenante ajoutait que « *le décret attaqué devait obligatoirement être soumis à la section de législation du Conseil d'Etat. Il ne justifie en effet d'aucune urgence et ne concerne pas une question strictement budgétaire puisque les dispositions litigieuses sont de nature normative. La partie dénonce encore la technique du cavalier budgétaire, qui a été critiquée par la Cour des comptes, par le Conseil constitutionnel français et par les avis du Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg* » (A.3.2).

A ce double égard, le Gouvernement wallon rétorquait « *que les parties requérantes donnent aux dispositions constitutionnelles une portée qu'elles n'ont pas. Le principe de légalité consacré aux articles 170 et 172, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun impôt ne sera levé et qu'aucune exemption d'impôt ne sera accordée sans que cela n'ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Quoi que*

<sup>1</sup> P. Ronvaux, « Les cavaliers budgétaires et le principe d'annualité : la clôture de l'exercice budgétaire prive-t-elle un cavalier budgétaire de ses effets juridiques ? », *A.P.*, 2015, pp. 17-24.

<sup>2</sup> M. Nihoul, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire », *C.D.P.K.*, 2014, pp. 635-645.



*pensent la Cour des comptes et les auteurs de doctrine de cette technique législative que constitue l'adoption de cavaliers budgétaires, il faut constater que les articles 170 et 172, alinéa 2, de la Constitution ne l'interdisent pas. Pour le surplus, le moyen pris de la violation des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du Règlement du Parlement wallon et des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne relèvent pas de la compétence de la Cour » (A.14).*

Espérons que la Cour se prononcera prochainement sur ce point dans l'affaire inscrite sous le numéro 6139 du rôle de la Cour sur question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat par arrêt n° 229.503 du 9 décembre 2014 en cause de la de la commune de Villers-le-Bouillet et autres contre la Région wallonne : « *L'article L4211-3, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, inséré dans ce Code par l'article 22 du décret du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec l'article 50, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et avec l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, qui appliquent aux Régions le principe de l'annualité du budget inscrit à l'article 174 de la Constitution, du fait qu'il crée entre ses destinataires et le reste des administrés une différence de traitement en ce sens que les premiers sont soumis à une règle insérée dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation par un décret dont les effets sont limités dans le temps et qui est adop-*

*tée au terme d'une procédure législative d'initiative gouvernementale régie par les dispositions du règlement du Parlement wallon relatives aux budgets (art. 102 à 111), au cours de laquelle l'article 103 de ce règlement n'a pas été respecté, et qui ne comporte pas la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, alors que les seconds sont soumis à une règle établie par un décret permanent, adopté au terme d'une procédure législative ordinaire qui est régie par les articles 86 à 101bis du même règlement, et qui, si elle est d'initiative gouvernementale, comporte notamment un avis de la section de législation du Conseil d'Etat ? »*

Pour mémoire, dans des circonstances très particulières, il est vrai, la Cour constitutionnelle a déjà annulé une disposition législative au motif que la section de législation du Conseil d'Etat n'avait pas été consultée et que ceci violait, dans le cas d'espèce en question, les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution<sup>3</sup>. Le législateur fédéral avait lui-même dérogé au statut des agents d'un paras-tatal (matière non réservée au Roi par la Constitution mais simplement attribuée à celui-ci par loi antérieure) pour éviter les formalités d'avis applicables aux arrêtés royaux et notamment la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. « *Ces formalités constituant une garantie pour les fonctionnaires concernés, le législateur ne pourrait régler lui-même, dans le seul but de les éluder, la matière qu'il a attribuée* »<sup>4</sup>, d'autant que l'objectif paraissait être, de surcroît, d'empêcher la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat de se prononcer sur la dérogation concernée après plusieurs arrêtés d'annulation...

Qui vivra verra...

<sup>3</sup> C.C., n° 138/2002, 2 octobre 2002. Il pourrait être soutenu que l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat participe de l'article 160 de la Constitution (comp. C.C., n° 18/2012, 9 février 2012 à propos du maintien des effets d'un acte annulé) et qu'il convient par conséquent de combiner l'article 160 de la Constitution avec les articles 10 et 11.

<sup>4</sup> B.5.3.

