

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### L'espérance de vie du cavalier budgétaire

Nihoul, Marc

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

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

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

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Nihoul, M 2014, 'L'espérance de vie du cavalier budgétaire', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, pp. 635-645.

#### **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

Marc NIHOUL – Professeur ordinaire à l'Université de Namur (Vulnérabilités et Sociétés), Avocat au barreau du Brabant wallon

## RÉSUMÉ

Il est traditionnellement soutenu que la disposition normative insérée dans une loi budgétaire (imposant par exemple une nouvelle taxe) ne revêtirait pas le caractère annuel de celle-ci. Seule l'autorisation des recettes et des dépenses serait éphémère. Le cavalier budgétaire ne le serait pas, quant à lui. Il demeurerait par nature obligatoire jusqu'à sa modification.

Il s'agit là d'une position doctrinale controversée, en l'absence de jurisprudence judiciaire ou administrative portant directement sur ce point précis. Tout dépend selon nous de l'intention du législateur qui peut parfaitement limiter la durée de vie de son dispositif à l'année budgétaire. Il peut le faire de manière explicite. Mais à défaut, ne faut-il pas considérer qu'il connaît la pièce dans laquelle il joue et que le caractère annuel du cavalier budgétaire peut de la sorte être présumé, en l'absence d'indication contraire, dans l'attente d'un contrôle de la Cour constitutionnelle à venir ?

## Propos

1. - La technique du cavalier budgétaire est bien connue en droit public. Elle consiste à « *introduire dans la loi budgétaire des dispositions qui sont de véritables normes et n'ont rien de commun avec la prévision des recettes et des dépenses* »<sup>1</sup>. En principe, la loi budgétaire ne devrait pas contenir de telles normes, car si formellement elle est une loi, matériellement elle n'en est pas une. Elle est un « acte administratif de gouvernement »<sup>2</sup> travesti en loi par le législateur au moment d'autoriser le gouvernement à prélever et dépenser, dont la durée de

## SAMENVATTING

Er wordt traditioneel voorgehouden dat de normerende bepaling die ingevoegd wordt in een begrotingswet (die bijvoorbeeld een nieuwe belasting oplegt) niet het jaarlijkse karakter van die wet heeft. Enkel de toelating van inkomsten en uitgaven zou maar voor één jaar gelden. De begrotingsruiter zou daarentegen wel verplicht blijven tot hij wordt gewijzigd.

Dat is een controversieel standpunt in de rechtsleer bij gebrek aan specifieke rechtspraak ter zake. Alles hangt volgens ons af van de bedoeling van de wetgever, die de duur van zijn bepalingen perfect kan beperken tot één begrotingsjaar. Hij kan dat expliciet doen. Maar doet hij dan niet, moeten we er dan niet van uitgaan dat hij weet waar de klepel hangt en vermoeden dat, bij gebrek aan tegenaanwijzingen, de begrotingsruiter een jaarlijks karakter heeft in afwachting van een toekomstige controle van het Grondwettelijk Hof?

vie est limitée à un an. L'idéal eût été que le législateur procède autrement que par le biais d'une loi pour bien marquer la spécificité et éviter toute confusion. Mais voilà, la pratique est constante depuis 1831 en manière telle que se pose aujourd'hui encore la question de l'espérance de vie du cavalier budgétaire. Le sort de celui-ci est-il lié à celui de la loi du même nom, par définition annuelle, ou peut-il espérer y survivre en en étant dissocié ?

La question est évidemment cruciale du point de vue budgétaire car si le cavalier est éphémère il convient

<sup>1</sup> Ph. Quertainmont, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, p. 128.

<sup>2</sup> M. Daerden et W. Dumazy, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 154 expliquent par exemple que « (L) budget ne crée (...) jamais par lui-même aucune situation juridique. Nul ne devient, par le seul fait du vote du budget, ni créancier, ni débiteur. Ce qui crée les droits, ce sont les législations organiques ou les actes juridiques pris en vertu de celles-ci. Le budget aura pour seule fonction de les 'canaliser' dans le cadre des disponibilités annuelles. En tant que tel, il ne peut relever de la catégorie des actes législatifs, mais il s'agit d'un acte d'administration à ce point fondamental pour la conduite du pays qu'il a nécessité l'association du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif pour sa confection ».



d'anticiper sa disparition chaque année<sup>3</sup>. S'il est permanent, à l'inverse, son maintien ne doit pas être annuellement programmé pour qu'il continue à être source de droits et d'obligations.

**2.** - La question de l'espérance de vie du cavalier budgétaire ne semble pas avoir été tranchée à l'heure actuelle, ni en jurisprudence ni en doctrine.

Dans une contribution très récente, un spécialiste comme Jean-Claude LAES ne se prononce d'ailleurs pas clairement au sujet de l'annualité<sup>4</sup> du cavalier budgétaire mais opine de façon éclairante que l'« [o]n ne doit toutefois pas perdre de vue le fait que l'article 174, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, consacre le principe de l'annalité de tout acte budgétaire revêtant une forme de nature législative. C'est sans doute ce qui incite la Région wallonne à faire généralement preuve de prudence, en procédant chaque année à un nouveau vote des modifications apportées à sa législation fiscale, par voie de cavaliers budgétaires »<sup>5</sup>. L'auteur semble admettre au passage qu'il puisse en aller différemment lorsque la disposition entre dans une logique pluriannuelle d'indexation, comme en ce qui concerne la nouvelle taxe sur les mâts, pylônes et antennes. En clair, il faudrait déduire du mécanisme de l'indexation l'intention logique du législateur de voir perdurer ladite taxe... sans nouveau cavalier budgétaire ? Telle est précisément la question.

Si le cavalier budgétaire ne se résume pas aux modifications apportées à la législation fiscale, comme on le verra

tout à l'heure, ce sont principalement celles-là qui retiennent ici notre attention.

## En législation

**3.** - La Constitution elle-même ni aucun autre texte légal ne se prononce évidemment sur l'espérance de vie du cavalier budgétaire puisque le procédé consistant à 'noyer du droit dans des chiffres' est inconvenant et, à ce titre, unanimement condamné<sup>6</sup>, en ce compris par la Cour des comptes<sup>7</sup>. Ce n'est pas pour rien qu'il est qualifié de « cavalier » par référence à la désinvolture et au peu de gêne dont son utilisation témoigne à l'égard de l'orthodoxie budgétaire. Lorsqu'il en est affublé, le budget s'apparente à un cheval de Troie.

Depuis très longtemps, les règlements parlementaires, à un niveau inférieur, prescrivent de procéder autrement et d'éviter le mélange des genres. Aujourd'hui encore, l'article 115 du Règlement de la Chambre des représentants, par exemple, indique que « [l]a commission des Finances et du Budget, assistée par la Cour des comptes, examine tout d'abord si un budget, un projet de loi de finances ou de loi ouvrant des crédits provisoires ne comportent pas de dispositions d'ordre législatif qui ne se rapportent pas directement au projet de loi concerné et qui doivent dès lors être disjointes du projet. Ces dispositions peuvent être redéposées sous forme d'un projet de loi distinct contenant des cavaliers budgétaires ». De même, l'article 103 du Règlement du Parlement wallon

<sup>3</sup> Sauf à procéder par loi matérielle distincte.

<sup>4</sup> L'on parle également parfois d'annalité en matière budgétaire, l'annualité paraissant plus répandue. Ces deux termes sont synonymes.

<sup>5</sup> « La taxation des mâts, pylônes et antennes en Région wallonne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2014/2, p. 97, n° 10. De deux choses l'une en effet. S'il s'avérait que les dispositions antérieures étaient considérées comme annuelles en jurisprudence, alors leur remplacement s'imposerait sous peine de les voir disparaître alors que budgétairement il est compté sur leur maintien. A l'inverse, s'il s'avérait qu'elles sont permanentes, elles auraient tout-au-plus été remplacées par de nouvelles dispositions identiques adoptées dans les mêmes conditions, en manière telle que le risque juridique paraît limité. D'autant que le vote du décret vient en principe couvrir l'irrégularité procédurale commise, sous réserve de l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet de l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat ou de l'absence de consultation selon la procédure normale en l'absence de réelle urgence. V. sur ce point *infra* n° 2.

<sup>6</sup> V. par exemple, outre les auteurs cités dans la présente étude, D. Batsel, T. Mortier, M. Scarcez, *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, n° 439, p. 334, note 600 et des mêmes auteurs, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 248, n° 375, note 641 : cavalier noyé dans une loi volumineuse, généralement votée dans l'urgence sans examen approfondi du parlement ; sans avis préalable la section de législation du Conseil d'Etat ; dans le non-respect du principe de spécialité de la loi, ... V. aussi M. Oswald, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008/4, pp. 747 et 773. V. Ph. Quertainmont, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, pp. 125-140 ; F. Dehousse, *Les conflits budgétaires dans la réforme de l'Etat. Secteurs nationaux, politique industrielle, communautarisation de l'enseignement*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1986/19-20, n° 1124-1125, pp. 74-75 ; J. Salmon, J. Jaumotte et E. Thibaut, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, n° 76.2.1, p. 167 et les références citées en note 1 et n° 349, pp. 752-753 ; 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.*, à paraître.

<sup>7</sup> La Cour des comptes a l'occasion de souligner, de façon récurrente semble-t-il, que « la pratique qui consiste à modifier une législation organique par le recours à la technique du cavalier budgétaire n'est pas adéquate et que de telles modifications devraient s'opérer en vertu des procédures décrétales normales » et que « la création de nouvelles taxes (...) devrait faire l'objet d'un décret en bonne et due forme » (en l'occurrence Rapport du 22 novembre 2013 sur les « Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2014 de la Région wallonne », Dr 3.703.786, sp. n° 1.2.3, p. 10 (<https://www.ccrek.be>). Voir aussi le débat intervenu en Commission à ce sujet (*Doc. parl.*, Parl. w., CRIC n° 34, séance du 25 novembre 2013 de la Commission du budget, des finances, de l'emploi, de la formation et des sports, sp. pp. 29 à 41).



du 20 juillet 2010, modifié le 23 avril 2014, prévoit par exemple que « [p]our le cas où, dans un projet de décret budgétaire, des dispositions de nature normative sont proposées, ces dispositions sont disjointes et font l'objet d'un projet de décret distinct ».

Il arrive toutefois régulièrement que la consigne ne soit pas respectée et la question se pose alors inévitablement l'année suivante de savoir s'il faut ou non réintroduire les dispositions législatives concernées, fût-ce dans un projet de loi distinct de la loi budgétaire, pour sauver et maintenir en vie le cavalier budgétaire.

**4.** - On l'a dit : le cavalier budgétaire ne se résume pas aux modifications apportées à la législation fiscale.

Ainsi, le précis fédéral des règles budgétaires à usage parlementaire soutient le caractère annuel des cavaliers budgétaires, mais ceux-ci sont entendus restrictivement comme « des dispositions dans le projet de loi d'un budget permettant au législateur d'accorder des dérogations aux lois sur le budget et la comptabilité de l'État pour la durée de l'année budgétaire »<sup>8</sup>.

Dans leur manuel d'*Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Pierre RION et Alain TROSCH indiquent dans le même ordre d'idées que « [l]e budget général des dépenses comprend une série de dispositions légales relatives à sa mise en œuvre. Certaines sont indispensables, comme celle qui approuve formellement les crédits de dépenses ou encore celles qui approuvent le budget des différents services qui n'appartiennent pas à l'administration générale. Les autres dispositions relèvent généralement d'une des trois raisons suivantes : déroger aux règles légales en matière budgétaire, donner une base légale aux subsides qui en sont dépourvus, fixer des conditions à l'utilisation de certains crédits de dépenses. Ces dispositions sont parfois qualifiées de 'cavaliers budgétaires', sans doute en raison du manque de considération qu'elles manifestent à l'égard des normes budgétaires »<sup>9</sup>.

A propos des dérogations aux règles budgétaires, ces auteurs indiquent que celles-ci « doivent en principe rester temporaires et limitées. Juridiquement, elles n'ont d'ailleurs qu'une portée limitée à l'année budgétaire, comme la loi contenant le budget elle-même. Lorsque

ces dispositions sont reproduites d'année en année, pendant une longue période, elles peuvent traduire une inadéquation de la législation budgétaire, qu'il conviendrait alors de régler par une loi ordinaire ».

Il semble que les dérogations aux règles générales applicables au budget soient fréquentes. Ces « adjonctions budgétaires » « ont souvent pour effet de déroger, de façon limitée et pour l'année concernée, à des dispositions de droit budgétaire. Cette situation ne pose habituellement aucun problème juridique, dans la mesure où l'assemblée parlementaire qui approuve le budget est également compétente pour fixer ou modifier les règles légales qui lui sont applicables »<sup>10</sup>.

Les auteurs ne parlent pas de cavalier budgétaire à propos des recettes, mais selon eux « [e]n vertu du second corollaire traditionnellement associé au principe d'annualité budgétaire, les autorisations budgétaires sont périmées à la fin de l'année considérée. Pour les recettes, cela signifie que les autorisations de percevoir les impôts et de conclure des emprunts, contenues dans le budget d'une année déterminée, ne peuvent être utilisées au-delà du 31 décembre de ladite année. Pour les dépenses, de même, les crédits octroyés sont annulés à l'issue de l'année et cessent donc de pouvoir être utilisés. (...) Les seules exceptions qui subsistent aujourd'hui au principe de la péremption des autorisations à la fin de l'année budgétaire concernent les fonds budgétaires, qui échappent à l'annualité du budget elle-même et dont les crédits, dits variables, peuvent être utilisés sans contrainte de temps »<sup>11</sup>.

A propos des cavaliers ou adjonctions budgétaires, M. DAERDEN et W. DUMAZY justifient également certaines dispositions à caractère organique ou normatif dérogeant à la nature même du budget lorsqu'elles ont « en vue d'anticiper une législation organique en cours de préparation ou pour fonder la base organique qui fait défaut à des interventions à caractère occasionnel »<sup>12</sup> (subsides facultatifs, adaptations temporaires d'ordre budgétaire et comptable).

Force est d'observer d'emblée que le principe d'annualité du budget n'est pas réservé aux prévisions, évaluation et autorisation de recettes et de dépenses budgétaires. Les fréquentes dérogations aux règles générales ap-

<sup>8</sup> [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/budget/precis\\_budget.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/budget/precis_budget.pdf) (juillet 2014) (page 9)

<sup>9</sup> Bruxelles, Bruylant, 2013, n° 221, pp. 149-150. V. aussi n° 95 et n° 211.

<sup>10</sup> *Ibidem*, n° 95, p. 71.

<sup>11</sup> *Ibidem*, n° 64 et n° 66, pp. 52-53.

<sup>12</sup> *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, pp. 155-156.



plicables au budget ne paraissent pas en être et pourtant elles sont aussi considérées comme annuelles. L'annualité du budget n'a pas une portée nécessairement restrictive, autrement dit, contrairement à ce qui est parfois affirmé en doctrine et en jurisprudence, comme on le verra ci-dessous, et il ne peut pas être exclu par avance que les modifications apportées aux législations fiscales soient également concernées.

### En juris- et législation

#### Section du contentieux administratif<sup>13</sup> du Conseil d'Etat

5. - En jurisprudence administrative, le Conseil d'Etat a déjà considéré, dans l'arrêt *Commune d'Anderlecht* n° 8.652 du 9 juin 1961, que « *la loi budgétaire se borne, en principe, à autoriser le ministre compétent à engager certaines dépenses, mais qu'elle contient parfois des dispositions permanentes génératrices de droits et obligations pour les personnes juridiques ; que les dispositions d'une loi budgétaire ne sauraient avoir pareil caractère normatif que si elles ont été expressément votées par les Chambres, sanctionnées par le Roi et publiées au Moniteur belge* »<sup>14</sup>. De la sorte, le Conseil d'Etat semble conclure au caractère permanent de telles dispositions en cas de vote, sanction royale et publication, mais la considération incidente – manifestement inspirée de la doctrine contemporaine à l'arrêt – était en l'espèce surabondante car la loi budgétaire dont se prévalait la requérante ne contenait nullement la disposition souhaitée dont il ne s'agissait pas d'apprécier le caractère permanent ou non. Un arrêté royal la privant de subsides avait abrogé un arrêté antérieur auquel il était simplement fait référence dans un tableau de décomposition d'un crédit figurant seulement dans un document parlementaire et non dans la loi. La requérante y voyait néanmoins un fondement légal suffisant pour priver d'effet l'arrêté royal revenant sur ce qui avait été accordé puisqu'il serait contraire à la loi budgétaire. Le Conseil d'Etat eût beau jeu de trancher que « *la mention de l'arrêté royal (...) dans le projet de loi seulement, ne saurait conférer force de loi aux dispositions de cet arrêté ; que le gouvernement, qui a prévu l'agrégation de services d'utilité publique et réglé l'octroi des subsides à ces services dans la limite des crédits budgétaires, reste libre de supprimer ces subsides ou de modifier les règles qui en détermi-*

*nent l'octroi* ». L'arrêté royal attaqué pouvait donc abroger l'arrêté antérieur sans violer la loi budgétaire.

6. - Il faut également mentionner, auparavant, un arrêt *Ville d'Enghien* n° 3.596 du 14 juillet 1954, dans lequel le Conseil d'Etat a également pu sembler donner un caractère permanent à la loi budgétaire interprétée comme autorisant le Gouvernement à créer par arrêtés un enseignement frœbélien faisant concurrence aux écoles communales. La requérante (pouvoir organisateur d'une école communale) soutenait « *que le vote de la loi budgétaire est sans effet quant au droit de l'Etat de créer et d'organiser l'enseignement frœbélien, en l'absence d'une loi organique qui donne formellement ce droit à l'Etat* ». La partie adverse rétorquait que le vote annuel des crédits nécessaires « *a nécessairement donné au pouvoir exécutif le droit d'organiser les classes pour lesquelles les crédits sont alloués* », ce que le Conseil d'Etat confirma à l'aide des documents préparatoires relatifs aux budgets des deux premières années de création dont il ressortait apparemment que les chambres approuvaient l'initiative du gouvernement. Selon le Conseil d'Etat, toutefois, « *lorsque le pouvoir législatif a exercé les prérogatives qui lui sont conférées par la Constitution, par le vote des lois, il n'appartient pas au Conseil d'Etat – lorsque la volonté du législateur apparaît clairement et n'est pas susceptible d'interprétation – d'exercer son contrôle sur la forme de la loi que le pouvoir législatif a choisie pour exprimer sa volonté ; que les dispositions prises par les arrêtés (...) sont conformes à la volonté légalement exprimée par le pouvoir législatif ; que la demande d'annulation des mesures d'exécution qui en dépendent n'est pas fondée* »<sup>15</sup>. En l'espèce, il n'existait donc pas à proprement parler de disposition normative dont le caractère annuel ou permanent était contesté. L'existence même d'un fondement légal était discutée.

#### Section de législation du Conseil d'Etat

7. - On l'a évoqué d'entrée de jeu : malgré la consigne parlementaire officielle adressée au gouvernement d'éviter les cavaliers dans la loi budgétaire, celle-ci n'est pas toujours respectée et la question se pose inévitablement l'année suivante de savoir s'il faut ou non réintroduire les dispositions législatives, fût-ce dans un projet de loi distinct de la loi budgétaire. Le cas échéant, la section de législation du Conseil d'Etat, saisie en fin d'année parallèlement au budget, et donc dans l'urgence, peut trouver à

<sup>13</sup> A l'époque section d'administration.

<sup>14</sup> Souligné par nos soins.

<sup>15</sup> Aménagé par nos soins.



y redire si elle estime que les cavaliers budgétaires sont de véritables « dispositions à caractère normatif »<sup>16</sup>. Non seulement l'opération paraît inutile, mais elle ne justifie pas un examen moins approfondi de sa part, comme du parlement au demeurant.

C'est ce qui s'est produit récemment avec l'avis 56.750/2-4-VR du 5 novembre 2014 sur un avant-projet de décret-programme du Gouvernement wallon « portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité »<sup>17</sup>. La section de législation du Conseil d'Etat y expose ce qui suit : « [l]orsque des règles de droit matériel à portée permanente sont modifiées par la technique du « cavalier budgétaire » et qu'il ne ressort pas de la manière dont le « cavalier budgétaire » est rédigé qu'il entendrait déroger aux normes en vigueur uniquement pour l'année budgétaire concernée, les normes portées par ce « cavalier budgétaire », même si elles ont été adoptées selon une technique législative critiquable<sup>18</sup>, ont une portée permanente<sup>19</sup>. En d'autres termes, elles perdurent dans le temps et elles ne disparaissent pas de l'ordre juridique à la fin de l'année budgétaire qui correspond à la loi ou au décret budgétaires auxquels elles ont été adossées<sup>20</sup>.

Par conséquent, reproduire dans l'avant-projet à l'examen des règles de droit matériel précédemment votées sous la forme de « cavaliers budgétaires » a pour seul effet que seront substituées aux règles déjà en vigueur des règles identiques qui auront été introduites dans le droit positif par le biais d'un décret matériel adopté dans le respect des procédures qui s'appliquent normalement

pour l'adoption de tels décrets.

Dans ce contexte, dès lors que les règles concernées sont déjà en vigueur et ont une portée permanente qui, en l'espèce, n'est pas éternelle par le fait qu'elles ont été adoptées par la voie de « cavaliers budgétaires » adossés au budget des recettes pour l'année 2014, il y a lieu de constater qu'il n'existe aucune urgence particulière qui justifierait que l'avant-projet qui vise à réintroduire ces dispositions dans l'ordre juridique selon une procédure plus conforme aux règles de la technique législative soit, pour ces dispositions, soumis à la section de législation dans le cadre d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

La demande d'avis n'est donc pas recevable pour ce qui concerne les articles 141 à 159 de l'avant-projet »<sup>21</sup>.

**8.** - Selon la section de législation du Conseil d'Etat, le principe d'annualité budgétaire consacré par l'article 174 de la Constitution et par l'article 50, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne concernerait donc que la loi ou le décret budgétaires entendus au sens propre, c'est-à-dire les dispositions en leur sein qui prévoient, évaluent ou autorisent les recettes et dépenses. Le principe peut être étendu aux cavaliers budgétaires à condition de le prévoir expressément. Il s'appliquerait toutefois aussi - par nature en quelque sorte - à la « disposition spéciale »<sup>22</sup> qui permet l'octroi d'une subvention malgré l'absence d'une législation organique la prévoyant. Celle-ci est l'accessoire de l'allocation correspondante inscrite au budget des dépenses, allocation qui constitue une disposition budgétaire formelle soumise à l'article 174 de la Constitution en tant que telle.

<sup>16</sup> M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant-Anthémis, 2014, n° 15, p. 359.

<sup>17</sup> V. aussi l'avis 56.795/4 du 19 novembre 2014 (*Doc. parl.*, Parl. wal., s. 2014-2015, n° 58/2, pp. 2-3).

<sup>18</sup> *Sous l'angle de la technique législative, le fait d'insérer des dispositions normatives dans une loi formelle comme la loi budgétaire n'est pas adéquat puisque l'expérience montre que cette technique conduit à méconnaître les procédures classiques liées à l'adoption d'une loi au sens matériel (la consultation de la section de législation est édulcorée et l'examen des dispositions concernées par le Parlement ne suit pas son cours normal) et contribue à complexifier l'appréhension du corpus législatif par les destinataires des règles étant donné que des normes parfois fort importantes sont logées dans des lois budgétaires à caractère formel.*

<sup>19</sup> *Le principe d'annualité budgétaire consacré par l'article 174 de la Constitution et par l'article 50, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions' ne concerne que la loi ou le décret budgétaires entendus au sens propre, c'est-à-dire les dispositions de ceux-ci qui prévoient, évaluent ou autorisent les recettes et dépenses (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 17 mai 1963 et les conclusions du ministère public, Pas., 1963, I, pp. 987-1000). Le principe d'annualité budgétaire s'applique aussi à la « disposition spéciale » au sens de l'article 3, alinéa 2, 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'. Une telle « disposition spéciale », qui permet l'octroi d'une subvention malgré l'absence d'une législation organique la prévoyant, ne vaut que pour un an parce qu'elle n'a de sens et ne peut être lue qu'en lien avec une « allocation inscrite au budget des dépenses » qui, en tant que disposition budgétaire formelle, est soumise à l'article 174 de la Constitution et ne vaut donc que pour l'année budgétaire.*

<sup>20</sup> *La même analyse prévaut lorsqu'il advient qu'un « cavalier budgétaire » ne modifie pas des règles de droit matériel existantes mais énonce des règles nouvelles ayant une portée normative au sens matériel du terme et qu'il ne ressort pas de la manière dont le « cavalier budgétaire » est rédigé qu'il entendrait limiter à l'exercice budgétaire concerné la durée de validité des règles nouvelles qu'il énonce.*

<sup>21</sup> *Projet de décret-programme, Doc. parl., Parl. wal., s. 2014-2015, n° 63-1, pp. 67-68 et la réponse pp. 2-4.*

<sup>22</sup> *L'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 citée par la section de législation dispose qu'« (à) défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».*



Certes, l'adage veut que l'accessoire suive le régime juridique du principal<sup>23</sup>. Mais lorsqu'une disposition légale est introduite via la loi budgétaire, ne doit-on pas déduire également qu'elle vise à réaliser le budget, par nature annuel, dont elle est inévitablement l'accessoire ? Ne doit-on pas interpréter le choix du législateur de procéder par la loi budgétaire comme emportant le caractère temporaire de la norme qu'il fixe ? Dans cette optique, le caractère permanent de la disposition ne pourrait être déduit que d'une mention expresse du législateur dans ce sens.

**9.** - La règle affirmée par la section de législation du Conseil d'Etat serait fondée, selon elle, sur l'article 174 de la Constitution et l'article 50, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. La règle constitutionnelle dispose que « [c]haque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget. (...) Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ». Elle ne précise donc pas comme telle que le principe d'annualité ne concernerait que la loi ou le décret budgétaires entendus au sens strict. Pas plus que la disposition légale, en réalité, selon laquelle, en toute symétrie, « [c]haque Parlement vote annuellement le budget et arrête les comptes. Le compte général des Communautés et des Régions est transmis à leur Parlement, accompagné des observations de la Cour des Comptes. Toutes les recettes et dépenses sont portées au budget et dans les comptes ». Certes, le principe d'annualité budgétaire est directement déduit de ces dispositions. Mais sa portée n'est pas dictée par les termes de celles-ci, ni dans un sens ni dans l'autre.

La règle serait surtout fondée, à en croire la section de législation du Conseil d'Etat, sur l'interprétation donnée à ces dispositions par la Cour de cassation dans un arrêt du 17 mai 1963 et dans les conclusions conformes du

ministère public, tous deux cités « en ce sens » par l'avis<sup>24</sup>.

### **Pouvoir judiciaire**

**10.** - L'examen approfondi de l'arrêt de la Cour de cassation du 17 mai 1963 et des conclusions conformes du Procureur général Ganshof van der Meersch, alors avocat général, montre qu'en réalité la Cour de cassation ne s'est pas prononcée sur la question de l'annualité du cavalier budgétaire.

En l'espèce, la question portait sur le fondement légal d'un arrêté réglementaire imposant le remboursement de certaines sommes, notamment aux grossistes en farine, pour compenser une hausse des prix faussant le calcul de subventions accordées précédemment. Dans son arrêt, la Cour de cassation semble même indiquer *a contrario* que, pour qu'une loi budgétaire puisse servir de fondement légal à un arrêté réglementaire, il faut qu'une disposition normative soit introduite dans celle-ci, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Selon la Cour de cassation, en effet, « hormis le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, cet acte de nature administrative, accompli dans la forme de la loi, ne peut servir de fondement légal à l'arrêté réglementaire »<sup>25</sup>.

**11.** - Dans ses conclusions, le ministère public fonde également cette interdiction sur la nature administrative de la loi budgétaire, « accompli dans la forme de la loi, et non point un acte de nature législative », rappelant qu'en principe celle-ci « n'est qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes et de dépenses », soumis à la règle de l'annualité, conformément à l'article 115 ancien (aujourd'hui 174) de la Constitution et à la loi sur la comptabilité de l'Etat<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Fonder une recette sur une disposition légale n'est pas plus critiquable que de ne pas fonder une dépense sur une telle disposition puisque le budget comme tel ne crée pas de droit à la subvention. Il n'est qu'une autorisation de dépenser en adoptant les dispositions nécessaires pour ce faire.

<sup>24</sup> Dans le même sens : 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.*, n° 8, à paraître.

<sup>25</sup> *Pas.*, 1963, I, p. 998. Rapp. Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1957, I, p. 291, concl. conf. proc. gén. F. Dumon, alors av. gén. ; *J.T.*, 1956, p. 341, obs. P. De Visscher : l'assentiment des chambres à un accord franco-belge « exigé par l'article 68 de la Constitution ne peut être déduit de la loi budgétaire qui a ouvert les crédits pour l'exécution de l'accord, ne donnant ainsi que l'autorisation de payer ; que la loi budgétaire n'a pas introduit dans le droit interne les règles générales et impératives prévues par l'arrangement du 30 octobre 1945 » en manière telle que celui-ci est dépourvu d'efficacité, n'a pas force obligatoire et est inapplicable par les tribunaux ; Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, p. 430 et concl. proc. gén. Ganshof van der Meersch, alors av. gén. ; *J.T.*, 1957, p. 62 et concl. : « le vote et la sanction annuels des budgets de l'Etat, s'ils ont eu pour effet d'approuver les dépenses nées du fonctionnement des commissions de réclamation et de recours, n'impliquent pas l'établissement ou la confirmation d'un pouvoir juridictionnel dans le chef de celles-ci ».

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 994.



Le ministère public regrette au passage une certaine jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>27</sup> refusant de contrôler la loi budgétaire, c'est-à-dire d'exercer son contrôle sur la forme de la loi que le pouvoir législatif a choisie pour exprimer sa volonté, au motif que le Conseil d'Etat se refuserait « à reconnaître les différences de nature, qui sont fondamentales entre la loi et la loi budgétaire, doublement limitée par son objet même, qui en détermine la nature, et par son caractère d'annualité »<sup>28</sup>. Il regrette également, sans la nommer, la technique déplorable du cavalier budgétaire, « lorsque des dispositions qui n'ouvrent point un crédit et n'autorisent pas une dépense sont introduites dans la loi budgétaire (...), qui conduit le législateur à associer, dans un même vote sur l'ensemble du projet, des actes d'autorisation dont le caractère essentiel est l'annualité et des dispositions normatives permanentes »<sup>29</sup>...

La considération du ministère public - relevante pour la question qui retient notre attention - est surabondante, au même titre que la référence qui suit, dans les conclusions, à l'article 69 du nouveau règlement de la Chambre des représentants de l'époque qui, pour éviter la confusion, prescrivait déjà de disjoindre les dispositions réellement législatives dans un projet distinct. Elle s'inspire directement de la jurisprudence du Conseil d'Etat déjà évoquée et de la doctrine contemporaine décrivant le procédé du cavalier budgétaire en présupposant que celui-ci est permanent sans autre fondement légal. L'arrêt du 17 mai 1963, quant à lui, n'infirme pas, ni ne confirme il est vrai non plus, que la disposition normative introduite dans la loi budgétaire serait annuelle.

**12.** - Historiquement, il semble que le caractère permanent de la disposition légale ait été tiré de la nature générale et abstraite de la règle de droit.

Dans ses conclusions, par exemple, le Procureur général Ganshof van der Meersch introduit la distinction entre disposition budgétaire et disposition normative en expliquant que la loi matérielle est par définition générale, impérative et contient des règles juridiques<sup>30</sup>. A propos du caractère général de la loi, il précise que « [l]a loi survit

à son application et durera (...) tant qu'elle n'est pas expressément ou tacitement abrogée, c'est-à-dire aussi longtemps que la situation à régir devra, aux yeux du législateur, être réglée de la même façon »<sup>31</sup>. Il distingue en cela l'acte d'administration qui ne doit être exécuté qu'une fois, telle la loi budgétaire dont il affirme avec Errera que l'intervention du législateur n'altère pas la nature. « Cet acte est soumis à la règle de l'annualité ; la prévision, l'évaluation et l'autorisation de recettes ou de dépenses ne valent que pour l'exercice budgétaire qu'elles concernent. C'est là l'application du principe constitutionnel qu'énonce l'article 115 de la Constitution et que développe la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat. C'est l'élément essentiel de toute loi budgétaire. Ce que le législateur décide et autorise ne vaut que pour un an. Les pouvoirs que l'exécutif tire de cette autorisation législative expirent le 31 décembre de l'année en cause, s'ils ne sont pas prolongés »<sup>32</sup>. Il en va autrement de l'acte législatif, de ces « dispositions [normatives permanentes] qui n'ouvrent point un crédit et n'autorisent pas une dépense »<sup>33</sup> et qui sont pourtant introduites dans la loi budgétaire.

## En doctrine

**13.** - En l'absence de jurisprudence décisive sur l'espérance de vie du cavalier budgétaire, la doctrine semble partagée entre ceux qui affirment le caractère permanent des dispositions normatives insérées dans la loi budgétaire et ceux qui font preuve de prudence ou d'hésitation.

### En faveur de la permanence

**14.** - Parmi les premiers l'on peut citer P. ERRERA qui qualifie les cavaliers de « dispositions hétérogènes dans les lois de Budget ». « La nature de la loi du budget, différente des lois ordinaires, doit faire proscrire de ses dispositions tout élément extrinsèque, tels que changement des bases de l'impôt ou de sa perception, modification dans l'organisation d'un service public, etc. Cette règle n'est pas toujours suivie, les gouvernements trouvant dans les lois budgétaires un moyen de faire passer

<sup>27</sup> Exposée ci-dessus, n° 6.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 994.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 995. Souligné par nos soins. Rappr. Proc. gén. Ganshof van der Meersch, alors av. gén., concl. préc. Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, p. 462 ; *J.T.*, 1957, p. 62.

<sup>30</sup> Rappr. concl. conf. proc. gén. F. Dumon, alors av. gén., préc. Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1957, I, p. 289. L'accent est mis sur le caractère général et impersonnel de la loi matérielle que ne constitue pas la loi budgétaire, dépourvue de commandement et n'ouvrant pas de droits aux tiers.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 993.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 994.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 995, aménagé par nos soins. V. aussi l'extrait reproduit ci-dessus, référencé note 27.



*inaperçues ou du moins sans grande discussion, certaines réformes financières et autres. (...) Evidemment, si pareilles dispositions se glissent dans une loi de budget, elles sont étrangères à l'article 111 al. 2, de la Constitution : elles demeurent en vigueur jusqu'à abrogation, comme toutes les lois du pays »<sup>34</sup>. Ganshof van der Meersch sera manifestement influencé par cette doctrine ambiante, comme d'autres auteurs le seront par les conclusions de celui-ci au point de les suivre à la lettre<sup>35</sup>.*

### En faveur de la prudence

**15.** - J.-C. LAES, on l'a vu, a très récemment entretenu le doute quant à l'annualité du cavalier budgétaire modifiant la législation fiscale<sup>36</sup>. C'est que d'autres auteurs avant lui s'étaient déjà montrés nuancés.

H. Matton, par exemple, estime que « [l]e jugement à porter sur la pratique d'incorporer au budget des textes qui, à la rigueur, pourraient faire l'objet de projets de loi distincts, dépend moins de l'appréciation du but poursuivi par le gouvernement à l'effet de faire admettre des innovations ou des réformes à la faveur de la loi de finances, que du point de savoir si, dans les intentions du gouvernement, ces dispositions doivent avoir un caractère de permanence plutôt qu'une durée annale. (...) [S]i les innovations modifient de façon définitive une législation existante ou si elles ne doivent entraîner que des dérogations temporaires à des modalités d'application »<sup>37</sup> justifiant leur jonction au budget. Sous un numéro consacré à l'application du principe de l'annualité en matière de modifications de dispositions organiques par la voie du budget, après des considérations pratiques bienveillantes, l'auteur finit par indiquer que « [l]orsque des modifications sont apportées aux lois organiques d'impôts par des textes introduits dans la loi du budget des voies et moyens, la durée de leur effet n'est pas limitée à l'année du budget du fait que, pour l'année

*suivante, l'autorisation de percevoir l'impôt doit résulter de nouveau du vote du budget. Ce recouvrement ne se conçoit que suivant les bases et les modalités établies précédemment, tout autant par les modifications apportées à la loi organique que par cette dernière (Const., art. 111) ». En revanche, « [l]orsqu'il s'agit, en ce qui concerne les dépenses, de textes qui ont pour objet de les soustraire à l'application d'une loi organique, la dérogation doit être prévue annuellement dans la loi du budget. Les Chambres qui ont décidé de la mesure n'ont pas qualité pour engager la liberté des législatures suivantes en matière budgétaire. Il convient cependant d'examiner si, dans les intentions de ses auteurs, la disposition est d'application générale, modifiant de façon définitive le régime auquel toutes les dépenses de même nature sont soumises ou si l'on n'a eu en vue qu'une dérogation limitée quant à sa durée et à son étendue, par la mention dans le budget de chaque année, des cas exceptionnels qu'elle vise »<sup>38</sup>.*

Il semble donc que l'intention réelle du législateur prime sur toute autre interprétation et que le caractère permanent des modifications apportées aux lois organiques d'impôts dans le budget tienne davantage au fait que ces dispositions ne seraient pas reproduites dans les budgets ultérieurs malgré que les recettes concernées soient, quant à elles, autorisées. A *contrario*, ne faut-il pas interpréter l'intention du législateur différemment lorsque les dispositions sont reproduites d'année en année ? L'auteur n'en dit rien mais on peut le supposer.

**16.** - De même, P. Wigny fait écho à « l'habitude abusive des cavaliers » qui consiste à cacher des textes dans le fatras des chiffres, c'est-à-dire des « titres juridiques » - des normes d'où naissent des droits et des obligations - alors que la loi budgétaire est une simple prévision et autorisation<sup>39</sup>. Selon l'auteur, la règle parlementaire visant à disjoindre dans un projet distinct les dispositions d'or-

<sup>34</sup> P. Errera, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel – Droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Giard et Brière, 1918, §186, p. 291. *Adde* §183, p. 286 : « La loi fixe les impôts, leur nature, leur quotité, leur perception, d'une manière permanente, c'est-à-dire jusqu'à modification par une loi nouvelle ; la loi fixe, d'autre part, la dépense des services publics et permet à l'Etat de s'engager contractuellement. Mais tout cela n'est pas le budget et le compte, qui présupposent les lois en question, lois indépendantes des votes que les Chambres émettent annuellement à ce propos. Il s'agit d'une habilitation donnée au Gouvernement par les représentants de la Nation, en tant que souveraine, pour des actes, qui, de leur nature, relèvent de la fonction exécutive et constituent la réalisation incessante de règles une fois établies. L'intervention de l'organe législatif n'altère pas la nature de l'acte, pas plus que l'habilitation ou l'approbation des autorités centrale ou provinciale n'enlève à certains actes locaux leur caractère communal ».

<sup>35</sup> V. par exemple F. Erauw, *Droit budgétaire. Comptabilité publique. Crédit public*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 56-60 et 298-312. L'auteur fait état des positions parlementaires et gouvernementales successives, ainsi que de celles de la Cour des comptes. V. aussi, concomitamment au présent article, 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., à paraître.

<sup>36</sup> V. *supra*, n° 2.

<sup>37</sup> *Les Nouvelles*, « Droit budgétaire », Lois politiques et administratives, T. III, Bruxelles, Larquier, 1939, p. 121, n°s 337 et 338. A notre estime, le Gouvernement ne fait que proposer au législateur une intention que celui-ci fait sienne ou non et qui est seule déterminante.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 124, n°s 346 et 347. Rem. n° 349 : « En matière de voies et moyens, il est de jurisprudence que si la prévision à résulter de l'application d'une loi organique d'impôt est rejetée du budget, la dite loi ne sortira pas ses effets au cours de l'année du budget (Const., art. 111, al. 2) ».

<sup>39</sup> *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, T. I, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 399, pp. 547-548.



dre législatif sans rapport avec le budget « ne doit pas être trop rigoureusement appliquée. Même les puristes admettent que certaines exceptions ne sont point abusives. Du côté des recettes, le gouvernement ne bouleversera pas le régime fiscal, mais il peut proposer la modification de certains détails relatifs au recouvrement, à la prescription, etc. Même du côté des dépenses, on admet que puissent figurer au budget certaines dispositions dérogeant au principe de l'annualité ou de l'universalité, des exceptions aux règles d'imputation des recettes et des dépenses, d'autres exceptions relatives aux obligations des créanciers, aux modalités des dépenses de l'Etat, en somme à tout ce qui concerne plus la procédure financière que les droits et les obligations des parties »<sup>40</sup>. Il ne va pas de soi, à la lecture de ces mots, que la dérogation au principe d'annualité serait naturelle en présence de normes dans la loi budgétaire. Au contraire, même.

**17.** - Dans un article entièrement consacré aux cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge, Ph. QUERTAINMONT indiquait que les effets d'un cavalier budgétaire sont limités à l'année budgétaire concernée tandis qu'une législation organique constitue un régime permanent. Selon lui, « [e]n réalité, par l'adjonction à un budget voté annuellement, un cavalier budgétaire a seulement en vue une dérogation limitée et valable pour une période temporaire. Toutefois, par exception, MATTON écrit qu'en ce qui concerne les cavaliers introduits dans le budget des Voies et Moyens, la question se pose de savoir si, étant donné leur rapport parfois éloigné avec le budget de durée annuelle, ils ne modifient pas définitivement la loi organique »<sup>41</sup>.

L'auteur fait par ailleurs état de déclarations anciennes au Parlement selon lesquelles, notamment, les modifications normatives d'impôts constitueraient des dispositions générales et permanentes à condition qu'elles intéressent réellement le régime fiscal ou budgétaire, qu'elles soient simples, qu'elles n'annihilent pas des dispositions fondamentales d'une loi organique et qu'elles soient justifiées par l'urgence<sup>42</sup>.

**18.** - Plus récemment, M. DAERDEN et W. DUMAZY ne

condamnent que les cavaliers budgétaires « qui auraient pour but de déroger fondamentalement aux objectifs poursuivis par une législation organique existante ou qui viseraient à créer, par ce biais, de façon permanente des droits en faveur de tiers »<sup>43</sup> en évitant les délais inhérents à l'élaboration d'une loi nouvelle. C'est donc que ce but n'est pas toujours poursuivi ou exprimé.

## Réflexions synthétiques

**19.** - En somme, le cavalier budgétaire sévit régulièrement en droit belge parce que les parlements ont choisi de voter le budget par le biais de lois, décrets ou ordonnances ordinaires. Comment contester ensuite qu'une véritable norme législative ait pu y être insérée utilement ? Le caractère permanent des cavaliers budgétaires, lorsqu'il est affirmé en doctrine, en découle directement. Pourquoi les traiter différemment des autres lois puisqu'ils en ont toutes les formes, et cela même s'ils sont logés dans une loi budgétaire en principe soumise au principe d'annualité ? La forme législative du budget autorise à distinguer en son sein des actes qui, par nature, ont une portée différente : modifier l'ordonnement juridique, pour le cavalier, autoriser les recettes et dépenses, pour le budget. Aux termes de l'article 174 de la Constitution et de l'article 50, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, ce n'est d'ailleurs pas la loi budgétaire qui est annuelle, mais bien le budget qui est voté annuellement.

**20.** - En réalité, seuls les cavaliers budgétaires à propos desquels le législateur n'a pas exprimé clairement son intention sont sujets à interprétation. Le législateur, en effet, reste maître de l'espérance de vie du cavalier budgétaire et de vouer celui-ci à l'éphémère ou, au contraire, à une certaine permanence. Le législateur peut parfaitement voter une loi qui ne sera valable que pour la durée de l'exercice budgétaire, si tel est son souhait. Ce n'est donc pas par nature que la disposition législative est permanente mais par l'intention du législateur qui doit être interprétée, en l'absence de précision, selon les cir-

<sup>40</sup> *Ibidem*, n° 402, pp. 550-551.

<sup>41</sup> Ph. Quertainmont, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, pp. 129-130, citant H. Matton, *Les institutions et le régime budgétaire – Histoire des finances publiques en Belgique*, t. I, p. 168. Selon l'auteur, « au total, la position de la jurisprudence, devant le caractère anormal du procédé des cavaliers budgétaires, tend à n'admettre le caractère normatif d'une loi budgétaire que lorsque la volonté des chambres s'est exprimée sans équivoque dans ce sens » (p. 133). V. aussi P. De Visscher, note sous Cass., 25 nov. 1955, *J.T.*, 1956, sp. p. 341.

<sup>42</sup> Ph. Quertainmont, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, p. 137. V. aussi H. Matton, *Les Nouvelles*, « Droit budgétaire », Lois politiques et administratives, T. III, Bruxelles, Larcier, 1939, p. 123, n° 343 ; du même auteur, *Les institutions et le régime budgétaire*, Bruxelles, Bruylant, 1950, pp. 167-169.

<sup>43</sup> *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 154.



constances. Or, à notre estime, la circonstance la plus importante en l'espèce, dont il doit être tenu compte avant toute autre<sup>44</sup>, est l'insertion d'une telle disposition dans le budget dont l'annualité est la règle. Dans le silence de la loi et des travaux préparatoires, la volonté du législateur devrait donc être supposée épouser le genre dans lequel le cavalier budgétaire se fonde : un cadre résolument annuel<sup>45</sup>.

D'autres estiment que seul le budget à proprement parler est annuel et que la loi par nature reste d'application jusqu'à modification. Cela revient à nier le contexte dans lequel la disposition légale est insérée, même si cette interprétation n'est pas davantage dépourvue de sens<sup>46</sup>. Les mêmes auteurs opinent d'ailleurs que la circonstance qu'elle soit logée dans une loi budgétaire ne dispense pas le gouvernement de l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat<sup>47</sup>. Tel est pourtant généralement le cas et souvent l'un des objectifs de la manœuvre, en l'absence de contrôle de la Cour constitutionnelle à l'heure actuelle sur ce point<sup>48</sup>. Il y aurait dans cette perspective certaines vertus évidentes à considérer comme éphémères la « loi réelle » insérée dans le budget : celles de multiplier les occasions d'un contrôle parlementaire plus approfondi et de renvoyer le législateur à son propre règlement en le dissuadant de recourir au cavalier budgétaire si son intention est d'inscrire son dispositif dans la durée.

P. De Visscher écrivait ce qui suit dès 1956. « *Tout en cette matière est donc question d'interprétation de la volonté du législateur. Dans chaque cas d'espèce, c'est*

*au juge qu'il appartient de rechercher cette volonté et de vérifier si la loi budgétaire contient ou non des dispositions de caractère normatif* »<sup>49</sup>. « *Toutefois, parce que le procédé est anormal, les tribunaux qui ont pour mission d'interpréter le sens et la portée des lois, ne devront admettre le caractère normatif d'une loi budgétaire que lorsque la volonté des Chambres se sera exprimée sans équivoque dans ce sens* »<sup>50</sup>. Il peut en aller de même ensuite en ce qui concerne la durée de vie de la disposition normative concernée. Parce que le procédé est anormal, celle-ci sera annuelle sauf lorsque la volonté du parlement concerné se sera exprimée sans équivoque dans un sens différent.

**21.** - L'autre explication du recours fréquent à la technique du cavalier budgétaire tient à l'impunité dont jouit le législateur en matière d'élaboration de la loi.

En 1986, M. LEROY, écrivait à propos des cavaliers budgétaires que « *[l]a jurisprudence n'a jusqu'à présent guère fait écho aux critiques doctrinales. Elle considère que du moment qu'un texte normatif a été voté et sanctionné dans la forme d'une loi, il en produit tous les effets, quelle que soit, par ailleurs, la nature de l'acte dans lequel il figure. La validité d'un cavalier budgétaire en tant que loi ne semble jamais avoir été contestée. Il s'ensuit que des mesures réglementaires qui trouvent leur fondement légal dans une loi de ce genre n'est pas considérée différemment d'un arrêté qui serait fondé sur une loi à contenu normalement normatif* »<sup>51</sup>. L'on observera, sur ce dernier point, que la Cour de cassation, dans son arrêt du 17 mai

<sup>44</sup> Il peut y en avoir d'autres, comme l'indexation de la taxe expressément prévue par le législateur, la répétition annuelle de l'opération législative... l'idéal restant l'indication expresse du législateur à ce sujet.

<sup>45</sup> A noter que le budget des recettes contient d'ordinaire une disposition générale renouvelant l'autorisation de percevoir tous les impôts et taxes en vigueur. Ainsi, l'article 3 du décret du 11 décembre 2013 contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 prévoit-il par exemple que « *(l)es impôts et les taxes perçus au profit de la Wallonie existants au 31 décembre 2013 seront recouvrés pendant l'année 2014 d'après les lois, décrets, arrêtés et tarifs qui en règlent l'assiette et la perception* ». L'objectif de cet article est d'éviter que les impôts et taxes concernés ne puissent pas être recouvrés malgré les dispositions légales générales supposées « permanentes » ou « applicables ».

<sup>46</sup> L'argument fondé sur la nature de la norme pourrait tout aussi bien conduire à considérer qu'insérée dans une loi budgétaire, la disposition légale n'en est pas une et ne peut pas avoir d'effets.

<sup>47</sup> V. sur ce point H. Velge, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat. Commentaire législatif et doctrinal*, Bruxelles, Bruylant, 1947, p. 83, n° 47.

<sup>48</sup> V. sur ce point ci-dessous, n° 21.

<sup>49</sup> P. De Visscher, obs. sous Cass., 25 novembre 1955, *J.T.*, 1956, p. 341.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> M. Leroy, Rapport belge, Le contrôle de la validité de la norme réglementaire, ACA-Europe, Athènes, 1986, n° 18, p. 51 (<http://www.juradmin.eu/index.php/fr/colloques-fr/155-10e-colloque-du-14-au-17-mai-1986-a-athenes>). L'auteur n'aborde l'annualité de la loi budgétaire que sous l'angle de l'arrêté fondé sur le crédit budgétaire contenu dans une loi budgétaire. « *Il ne semble pas que leur légalité ait jamais été contestée au contentieux. Cette légalité présente une particularité en raison de la nature de la loi à l'exécution de laquelle l'arrêté pourvoit. Un budget, constitutionnellement, ne vaut que pour un an, et l'autorisation de dépenses sans laquelle le règlement n'a pas de sens s'épuise au fur et à mesure de son utilisation. La « loi » à l'exécution de laquelle l'arrêté est nécessaire est éphémère, alors que l'arrêté est permanent. La discordance n'a pas échappé aux auteurs des arrêtés ; ceux-ci ont pris soin de toujours insérer, dans le libellé des articles créant les subventions, ces quelques mots d'une grande prudence : « dans la limite des crédits budgétaires, le ministre... peut accorder des subventions... ». Autrement dit, l'arrêté lui-même subordonne son application à la présence de disponible sur le crédit où la dépense doit être imputée. Et l'existence de ce disponible est en même temps la condition de validité de l'arrêté, qui,*



1963, était du même avis<sup>52</sup> malgré une conclusion différente selon les circonstances de l'espèce.

Depuis lors, le Conseil d'Etat - section du contentieux administratif cette fois - a déjà posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle de savoir si le fait qu'un cavalier budgétaire de la Région wallonne n'ait pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat violait les règles de répartition de compétence ou l'article 11 de la Constitution, combiné avec l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Si la Cour constitutionnelle a répondu par la négative dans son arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995 aux motifs que l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est pas une règle déterminant le partage de compétences et que la disposition budgétaire dont le contrôle du contenu était demandé n'était pas de nature législative<sup>53</sup>, il n'est pas garanti que l'évolution des mentalités, combinée à l'habileté de certains plaideurs, n'incite pas la Cour à reconsidérer sa position vingt ans après.

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>54</sup>. Le législateur fédéral avait lui-même dérogé au statut des agents d'un parastatal (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>55</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...

Enfin, par arrêt n° 229.503 du 9 décembre 2014 en cause de la commune de Villers-le-Bouillet et autres contre la Région wallonne, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle, inscrite sous le numéro 6139 du rôle de la Cour et qui pourrait être le théâtre d'un changement : « *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 adoptée 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 ?* »

---

*sans lui, n'aurait pas de fondement. Un arrêté de cette sorte représente somme toute une forme creuse, une virtualité qui n'acquiert de fondement légal et de raison d'être que par l'existence d'un crédit. Une fois celle-ci épuisée, l'arrêté ne subsiste plus que comme une sorte d'ectoplasme qui reprendra force et vigueur par le vote d'un nouveau crédit » (n° 20, p. 53).*

<sup>52</sup> *Contra* : J. Salmon, J. Jaumotte et E. Thibaut, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, n° 349, pp. 752-753.

<sup>53</sup> Il s'agissait de subsides de caractère facultatif.

<sup>54</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>55</sup> B.5.3.

