

Observations

Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure

L'affaire relative à la réglementation wallonne du financement du vote électronique a été l'occasion, pour la Cour constitutionnelle, de revenir dans son arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016¹ sur les notions de *budget* et de *cavalier budgétaire*, ainsi que sur la durée de vie de ce genre controversé de dispositions et sur la compétence d'avis du Conseil d'État en la matière. Confrontée pour la première fois à certaines problématiques qu'engendrent les cavaliers budgétaires, la Cour constitutionnelle s'est néanmoins refusée à trancher l'ensemble des débats.

Si l'on a égard à son auteur, autrement dit une assemblée législative ou délibérante, le budget constitue une loi, un décret ou une ordonnance, voire un règlement provincial ou communal, et ce nonobstant sa substance. Cependant, sa nature s'assimile davantage à celle d'un acte de « haute administration »², sans contenu normatif³, qui se limite à *fixer* et *autoriser* l'ensemble des recettes et des dépenses que le pouvoir exécutif de l'entité concernée, initiateur réel du projet⁴, envisage de réaliser lors de l'année suivant celle de son approbation. De plus, les budgets ne valent que pour un an, conformément à l'exigence d'annualité budgétaire inscrite aux articles 171 et 174 de la Constitution.

De façon embryonnaire dans un arrêt du 25 novembre 1955⁵ et puis, principalement, dans un arrêt du 17 mai 1963⁶, la Cour de cassation a confirmé la vision purement *formelle*⁷ de la loi budgétaire⁸ qui « n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes ou de dépenses, soumis à la règle de l'annualité »⁹. Il est conséquemment impossible de s'en servir pour fonder un arrêté réglementaire « hormis, le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire »¹⁰. Ce dernier point anime précisément la présente réflexion.

Les lignes qui suivent seront consacrées à la notion de « cavalier budgétaire » (1) et aborderont par la suite les apports de l'arrêt n° 58/2016 de la Cour constitutionnelle à l'analyse de ce sujet (2).

1. Un intrus dans le budget : la notion de cavalier budgétaire

L'expression « cavalier budgétaire » (*begrotingsruiter* en néerlandais) désigne dans le jargon légistique une disposition hétérogène¹¹, à caractère *normatif*, introduite dans les textes budgétaires sans rien avoir de commun avec la prévision et l'autorisation des recettes et des dépenses¹². Si le droit positif ne la sanctionne pas, la tech-

¹ C.C., arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016.

² G. BROUHNS, *La nouvelle organisation du budget de l'État*, 2^e édition, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, p. 50.

³ J. VÉLU, M. LEROY et P. QUERTAINMONT, *Droit public*, tome I, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 744 ; M. DAERDEN et W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992, p. 155.

⁴ L'initiative parlementaire n'est en effet pas admise pour ce qui concerne les textes budgétaires.

⁵ Cass., 25 novembre 1955, *Pas.*, 1956, I, pp. 285-292, conclusions F. DUMON.

⁶ Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, pp. 987-1000, conclusions W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH.

⁷ Sur ce concept, voy. Cass. 26 juin 1847, *Pas.*, 1847, I, pp. 406-418, conclusions M. LECLERCQ.

⁸ Nous utilisons ce terme au sens large pour englober les différentes normes issues des organes législatifs.

⁹ Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 998. Voy. également les conclusions de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 21 décembre 1956, *Pas.*, 1957, I, pp. 430-467 et spéc. p. 462.

¹⁰ Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 998.

¹¹ P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel – Droit administratif*, 2^e édition, Paris, Giard et Brière, 1918, paragraphe 186, p. 290.

¹² Ph. QUERTAINMONT, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, p. 128.



nique, « déplorable » aux yeux du procureur général Walter J. Ganshof van der Meersch, alors avocat général¹³, est largement et régulièrement critiquée par la doctrine¹⁴ et par la Cour des comptes¹⁵. Elle est en outre déconseillée par les règlements des assemblées législatives¹⁶.

Cet opprobre s'explique aisément. Insérer de la sorte de véritables normes dans la loi budgétaire présente un bon nombre de défauts mis en évidence par la doctrine. Le procédé « [foule] au pied le principe de spécialité »¹⁷ du budget et permet de noyer une norme susceptible de concerner n'importe quelle branche du droit dans un texte législatif par nature volumineux et voté souvent en urgence¹⁸. De plus, la pratique rend plus complexe, en amont, la poursuite d'un débat sérieux et serein sur le dispositif en cause au sein de l'assemblée concernée, qui ne peut qu'accepter ou refuser *in globo* le projet budgétaire soumis par le gouvernement, et, en aval, l'appréhension par le citoyen de l'ensemble de la législation consolidée¹⁹.

Par ailleurs, outre ces différents aspects que nous venons de présenter, deux questions sont régulièrement débattues.

a. Le cavalier budgétaire et la compétence de la section de législation du Conseil d'État

La première concerne la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État. En vertu des articles 2 à 6bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État²⁰, les avis de la section de législation portent sur les avant-projets et propositions de loi, de décret ou d'ordonnance, ainsi que sur des projets d'arrêtés réglementaires. Par ailleurs, quand l'initiative législative est prise par le gouvernement, fédéral ou fédéré, c'est-à-dire quand il s'agit d'avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance, l'article 3 des lois coordonnées rend impérative cette procédure d'avis. Cela étant dit, la section de législation n'est pas compétente pour procéder à l'examen des propositions ou projets législatifs qui ne constituent pas des lois matérielles. En d'autres termes, elle ne peut connaître des textes qui ne contiennent pas de normes

¹³ Conclusions de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, avant Cass., 17 mai 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 995 ; voy. également la même expression sous la plume de F. ERAUW, *Droit budgétaire – Comptabilité publique – Crédit public*, Bruxelles, Bruylant, 1979, p. 57.

¹⁴ Voy. notamment P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome II, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 548 ; Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 125 et s. ; F. ERAUW, *op. cit.*, pp. 298-312 ; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 189-207 ; M. DAERDEN et W. DUMAZY, *op. cit.*, p. 155 ; M. OSWALD, « Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques », *C.D.P.K.*, 2008, p. 747 ; D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Initiation au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 334, note 600 ; D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 248, note 641 et J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 167. Voy. toutefois pour quelques nuances : H. MATTON, « Droit budgétaire », *Les Nouvelles, Lois politiques et administratives*, tome III, Bruxelles, Larcier, 1939, p. 99.

¹⁵ Voy. récemment le rapport de la Cour des comptes approuvé en chambre française le 1^{er} décembre 2016 et relatif aux projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2017 de la Région wallonne, pp. 50 et 52, disponible sur le site de la Cour : https://www.courdescomptes.be/docs/2016_48_Budget2017RW.pdf (consulté le 6 janvier 2017).

¹⁶ À titre d'exemple, le règlement de la Chambre, en son article 115, dispose que : « [I]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 ».

¹⁷ B. LOMBAERT et M. OSWALD, « Les finances publiques régionales : l'autonomie sous pression européenne », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT, *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 258.

¹⁸ M. DAERDEN et W. DUMAZY, *op. cit.*, p. 156.

¹⁹ G. DOR et A. BRAAS, « La constitution », *Les Nouvelles, Lois politiques et administratives*, tome II, Bruxelles, Larcier, 1935, p. 317.

²⁰ *Moniteur belge* du 21 mars 1973.



obligatoires de portée générale car ceux-ci ne sont pas susceptibles de modifier effectivement l'ordonnement juridique. Dès lors que le budget – à l'origine avant-projet de loi, de décret, d'ordonnance – se présente comme une norme législative *formelle*, l'article 3, paragraphe 1^{er}, premier alinéa, des lois coordonnées précitées le soustrait explicitement à la consultation préalable du Conseil d'État.

On remarque cependant que, selon les travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 créant le Conseil d'État²¹, seules « les dispositions législatives purement budgétaires » ne doivent pas être soumises à la section de législation²². En théorie, donc, les textes ayant le caractère de véritables lois matérielles inclus dans un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance budgétaire – c'est-à-dire, les cavaliers budgétaires –, doivent être distraits du projet budgétaire pour être intégrés dans un projet législatif qui sera bel et bien soumis, quant à lui, à la section de législation²³. Or, la pratique parlementaire se dispense parfois nettement de cette formalité. En guise d'illustration, on peut signaler que, en Région wallonne, les estimations du ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative ont fait état de vingt-neuf cavaliers dans le décret budgétaire des recettes pour l'année 2017 et de cent septante-cinq dans celui des dépenses pour cette même année²⁴. En dépit des principes, le cavalier échappe ainsi au contrôle préventif de la section de législation en raison du fait qu'il est de la sorte intégré dans le projet d'une loi réputée globalement *formelle* en dépit du caractère *matériel* de la norme en cause.

b. Le champ ratione temporis du cavalier budgétaire

La durée de vie du cavalier budgétaire est l'enjeu de la seconde controverse. S'agit-il d'une disposition de portée permanente ou n'est-elle valable – à l'instar du budget – que pour une année ? Alors que Paul Errera²⁵ fait des cavaliers des dispositions qui demeurent naturellement en vigueur jusqu'à leur abrogation, certains auteurs²⁶ adoptent une position moins tranchée. Ils distinguent les cavaliers en lien étroit avec une allocation inscrite au budget²⁷ ainsi que ceux qui dérogent au droit budgétaire applicable – ceux-ci seraient valides pour une année – des autres cavaliers qui seraient, eux, permanents, même en l'absence de mention en ce sens dans le texte. En appui de cette thèse, le Conseil d'État dans sa section du contentieux a déjà jugé 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 d'obligations pour les personnes juridiques »²⁸.

²¹ *Moniteur belge* du 9 janvier 1947.

²² *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr., 1939, n° 80, p. 24 ; voy. F. DEHOUSSE, « Les conflits budgétaires dans la réforme de l'État. Secteurs nationaux, politique industrielle, communautarisation de l'enseignement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1986/19, n°5 1124-1125, p. 75.

²³ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, p. 167.

²⁴ *Doc. parl.*, Parlement wallon, C.R.I.C. n° 53 (2016-2017) – 5 décembre 2016, p. 18. La tendance semble toutefois à la baisse ; le ministre « pens[ant] et (...) esp[érant] pouvoir encore réduire ce nombre à l'avenir ».

²⁵ P. ERRERA, *op. cit.*, paragraphe 186, p. 291.

²⁶ H. MATTON, *op. cit.*, p. 121 ; H. MATTON, « Les institutions et le régime budgétaire », in *Histoire des finances publiques en Belgique*, tome I, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie du Recueil Sirey, 1950 p. 168 ; Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 129-130 ; et surtout 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.T.*, 2015, pp. 17-24.

²⁷ Pour être plus précis, l'on entend par cette expression les « dispositions spéciales » 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 (*Moniteur belge* du 25 juin 2003) ou de l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (*Moniteur belge* du 3 juillet 2003).

²⁸ C.E., 9 juin 1961, *Commune d'Anderlecht* n° 8652, *Recueil*, p. 495.



La section de législation de la même juridiction considère également que :

« [I]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, ont une portée permanente »²⁹.

Pour une autre partie de la doctrine, à laquelle nous nous rallions, la portée d'une telle disposition est limitée à l'année concernée par le budget en question, quitte à ce qu'elle soit répétée d'année en année³⁰, cette règle s'appliquant aussi bien aux dispositions en lien étroit avec une allocation inscrite au budget que celles qui ne le sont pas. Les cavaliers sont donc, en principe, éphémères en vertu du principe d'homogénéité et, pour reprendre les réflexions de François-Xavier Barcena, en raison 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" »³¹. Par application du principe selon lequel « l'accessoire suit le principal »³², le caractère permanent de la disposition ne pourrait être déduit que d'une mention *expresse* du législateur, en ce sens, le silence de la loi et des travaux préparatoires impliquant *a contrario* que le cavalier connaît au bout d'une année le sort du budget le contenant³³.

2. Les apports de l'arrêt n° 58/2016 de la Cour constitutionnelle

L'arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016 de la Cour constitutionnelle que nous nous proposons de commenter aborde ces deux discussions : la procédure devant le Conseil d'État et le champ *ratione temporis* de la norme.

Ce n'est pas la première fois que la juridiction constitutionnelle se prononce sur un contentieux relatif à un cavalier budgétaire³⁴. Néanmoins, dans le cadre de l'affaire à laquelle nous consacrons ces quelques lignes, l'absence de consultation du Conseil d'État et les problèmes de la durée du cavalier figurent explicitement dans l'une des questions préjudicielles – la troisième – qui a justifié la saisine de la Cour. La juridiction constitutionnelle a été interrogée par le Conseil d'État³⁵ sur la constitutionnalité de l'article L4211-3, paragraphe 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, y inséré par l'article 22 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013³⁶, décret qui a servi de fondement de l'arrêté du

²⁹ Avis 56.750/2-4 rendu le 5 novembre 2014 (*Doc. parl., W., 2014-2015, n° 63/1, pp. 58 à 68*). Voy. également l'avis 56.795/4 donné le 19 novembre 2014 (*Doc. parl., W., 2014-2015, n° 58/2, pp. 2-3*).

³⁰ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 150.

³¹ F.-X. BARCENA, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire toujours inconnue », *C.D.P.K.*, 2015, p. 248.

³² M. NIHOUL, « L'espérance de vie du cavalier budgétaire », *C.D.P.K.*, 2014, p. 640.

³³ *Ibid.*, p. 644.

³⁴ Dans son arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995, la Cour constitutionnelle – Cour d'arbitrage à l'époque – était interrogée sur la question de savoir si un cavalier budgétaire, adopté sans que soit accomplie la formalité de la consultation de la section de législation du Conseil d'État, violait les règles répartitrices de compétences et l'article 11 de la Constitution, combiné avec l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Après avoir répondu par la négative pour la première partie de la question, la Cour avait jugé que, « [é]tant donné que la deuxième partie (...) ne portait pas sur le contenu d'une (...) disposition [de nature législative], il n'appartient pas à la Cour d'y répondre ». Dans son arrêt n° 105/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle semblait à première vue plaider en faveur de la thèse de l'annualité du cavalier budgétaire. Une lecture plus approfondie de l'arrêt permet cependant d'affirmer que le caractère annuel du cavalier en cause était déduit, non du budget adopté pour l'année 2014, mais de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015 d'un texte légal postérieur qui reprenait la substance du cavalier.

³⁵ C.E., 9 décembre 2014, *Commune de Villers-le-Bouillet et autres*, n° 229.503.

³⁶ *Moniteur belge* du 21 décembre 2012.



Gouvernement wallon du 7 novembre 2013 portant son exécution³⁷. En substance, la réglementation de la Région wallonne a prévu de faire payer à plusieurs communes les coûts supplémentaires liés à leur utilisation du système de vote électronique lors du scrutin de 2012.

a. Les deux controverses au cœur de la troisième question pré-judicielle

Par sa question, le Conseil d'État a – d'office, soulignons-le – interrogé la Cour constitutionnelle sur la question de savoir si le mécanisme des cavaliers budgétaires viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés, le cas échéant, avec le principe de l'annualité du budget. Selon l'interprétation de la juridiction administrative, un cavalier budgétaire pourrait créer une différence de traitement entre les destinataires d'une disposition de nature normative *dont les effets sont limités dans le temps*³⁸ et qui, en tant que projet de loi, ne nécessite pas la consultation de la section de législation du Conseil d'État et les destinataires d'une disposition de nature normative *dont les effets sont permanents* et qui implique la consultation de la section de législation du Conseil d'État. À la difficulté que présente le champ d'application temporel du cavalier s'est également ajoutée, dans la question posée par la Cour, celle qu'implique l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État. Si le cavalier budgétaire avait été extrait – tel aurait pourtant dû être le cas en vertu de l'article 103 du règlement du Parlement wallon, adopté le 10 juillet 2010³⁹ – du projet de loi pour être intégré dans un projet législatif distinct, la section de législation aurait en effet, rappelons-le, retrouvé sa pleine compétence d'avis.

b. La problématique de la durée de vie du cavalier budgétaire

En ce qui concerne la durée de vie du cavalier budgétaire, la Cour s'est montrée réticente à prendre part au débat.

Bottant en touche, la juridiction a d'emblée considéré qu'il n'est pas nécessaire pour la résolution du litige de se prononcer sur la question de l'éventuelle limitation dans le temps des effets de la disposition en cause⁴⁰, concentrant ainsi sa réflexion sur une éventuelle violation des articles 10 et 11 qu'induirait l'absence de consultation du Conseil d'État.

c. L'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État : retour sur l'argument tiré de l'arrêt n° 138/2002

Puisque la disposition matérielle comprise dans le projet budgétaire aurait normalement dû passer entre les mains de la section de législation, le processus même d'élaboration et d'adoption du cavalier budgétaire est-il discriminatoire ? Certains auteurs ont soutenu que la réponse à cette question aurait pu être déduite de l'arrêt n° 138/2002 de la Cour constitutionnelle⁴¹ – alors Cour d'arbitrage – dans lequel la Cour aurait annulé une disposition législative au motif que la section de législation du Conseil d'État n'avait pas été consultée, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution⁴². Cependant, nous ne sommes pas convaincu par l'interprétation qui est de la sorte donnée à cet arrêt.

³⁷ *Moniteur belge* du 20 novembre 2013.

³⁸ La formulation de la question préjudicielle est interpellante et porte à croire que le Conseil d'État revient éventuellement sur sa jurisprudence de 1961.

³⁹ *Moniteur belge* du 22 juillet 2014. Cette disposition est désormais reprise à l'article 112 du règlement amendé.

⁴⁰ Point B.13.1.

⁴¹ C.A., arrêt n° 138/2002 du 2 octobre 2002.

⁴² M. NIHOUL, *op. cit.*, p. 645 ; F.-X. BARCENA, *op. cit.*, p. 249.

Dans cette affaire, la Cour avait eu à connaître d'un recours en annulation dirigé contre l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé⁴³. Pour le requérant, la disposition était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en raison de l'absence de but légitime et du fait qu'elle affectait son droit d'accès au juge en ce qu'elle vidait de sa substance la compétence du Conseil d'État pour statuer sur la légalité de l'arrêté royal du 8 novembre 1998⁴⁴ dont l'article attaqué reprenait la matière⁴⁵. Auparavant, le Conseil d'État avait en effet suspendu⁴⁶ une décision administrative individuelle de nomination fondée sur ledit arrêté royal, notamment en raison du fait que l'arrêté avait été adopté en méconnaissance de l'article 3, paragraphe 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁴⁷. L'arrêté royal devait dès lors être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution. En adoptant *a posteriori* l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002, le législateur fédéral écartait toute possibilité de sanctionner le non-respect des formalités qui sont imposées en cas de règlement par arrêté royal, en ce compris la non-consultation de la section de législation du Conseil d'État, qui constituent pour tant « une garantie pour les fonctionnaires concernés »⁴⁸. Pour la Cour constitutionnelle, le principe de l'égalité d'accès à la fonction publique et celui selon lequel les nominations s'effectuent conformément à des règles de droit fixées au préalable, de manière générale et objective, constituent un corollaire des articles 10 et 11 de la Constitution. Une dérogation à ces règles générales devait reposer sur des raisons d'intérêt général suffisantes pour justifier une atteinte à la cohérence du statut du personnel édicté par le Roi. Or, de telles raisons n'apparaissaient pas en l'espèce. Par conséquent, la Cour avait, il est vrai, annulé l'article 25 car il dérogeait de manière injustifiable au régime commun réglementaire et empêchait sans raison admissible le Conseil d'État de se prononcer sur la compatibilité d'une telle mesure – normalement prise par le Roi – avec les principes qui régissent le statut d'agent. En revanche, le constat d'inconstitutionnalité ne provenait nullement, selon nous, du fait que la loi elle-même n'avait pas été soumise à la section de législation du Conseil d'État⁴⁹.

Dans l'arrêt n° 58/2016, la question des effets dans le temps du cavalier ayant été évacuée, c'est bien en accord avec sa jurisprudence constante que la Cour n'a pas sanctionné l'absence de consultation du Conseil d'État dans le cadre de l'élaboration du budget. À cet égard, la Cour a rappelé que son contrôle se limite au contenu des normes législatives et ne s'étend pas au fonctionnement interne d'une as-

⁴³ *Moniteur belge* du 22 février 2002.

⁴⁴ Par dérogation à l'article 19 de l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'État appartenant aux niveaux 1 et 2+ (*Moniteur belge* du 30 décembre 1995), qui avait réservé aux inspecteurs sociaux la promotion au grade d'inspecteur social-directeur, l'arrêté royal du 8 novembre 1998 portant simplification de la carrière de certains agents de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (*Moniteur belge* du 4 décembre 1998) disposait que pouvaient postuler à l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'Institut non seulement les inspecteurs sociaux par voie de promotion mais aussi les membres du personnel de rang 13 par voie de changement de grade.

⁴⁵ La disposition complétait comme suit l'article 185, paragraphe 2, alinéa 2, 2°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités : « *Peuvent postuler à l'emploi d'inspecteur social-directeur auprès de l'Institut, les inspecteurs sociaux par voie de promotion, et les membres du personnel de rang 13 par voie de changement de grade. Selon le cas, ils doivent avoir l'ancienneté de grade qui a été fixée par le Roi pour la promotion au rang 13 ou pour la nomination par voie de changement de grade* ».

⁴⁶ C.E., 8 janvier 20014, *Boudewijn Meeus*, n° 91.992.

⁴⁷ De plus, la haute juridiction administrative avait estimé que le moyen dénonçant l'illégalité de l'arrêté royal précité était sérieux du fait que l'avis obligatoire du ministre de la Fonction publique, du comité de gestion de l'INAMI et du comité sectoriel n'avait pas été demandé.

⁴⁸ Point B.5.3.

⁴⁹ Tel a d'ailleurs été le cas (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50 1322/001, p. 163).

semblée législative⁵⁰. En d'autres termes, le processus d'élaboration, même si celui-ci est régi par le règlement de l'assemblée, échappe, sous réserve de l'article 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle⁵¹, à son champ de contrôle. En conséquence, la Cour a logiquement conclu que la question ne relève pas de sa compétence.

d. Le principe général de la non-rétroactivité

Si elle n'a pas sanctionné la procédure d'adoption de la disposition querellée, la Cour a tout de même admis la violation par l'article L4211-3, paragraphe 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec le principe général de la non-rétroactivité des normes législatives, en ce que le cavalier budgétaire s'applique aux dépenses et aux charges relatives aux élections communales et provinciales d'octobre 2012. L'inconstitutionnalité provient, non de la nature intrinsèque du cavalier budgétaire, mais bien du fait que la mesure qu'il contient s'applique à un événement antérieur à son adoption.

Conclusion

On le perçoit aisément : les espoirs qu'ont pu placer certains auteurs⁵² dans la Cour constitutionnelle pour répondre, à travers l'arrêt commenté, à plusieurs interrogations que suscitait – et suscite encore – l'utilisation des cavaliers budgétaires ont été en partie vains. Premièrement, la Cour a explicitement nié toute compétence de contrôle de la bonne consultation de la section de législation du Conseil d'État, même en cas d'utilisation abusive de l'exception que constituent les projets budgétaires. Deuxièmement, la question de la durée de vie du cavalier budgétaire reste toujours sans réponse.

Ces dispositions, à l'« allure un peu louche de passagers clandestins »⁵³, sont pourtant loin de participer à l'augmentation qualitative du *corpus* législatif et mériteraient un traitement plus dissuasif. Les principales positions développées par la doctrine concernant les effets dans le temps d'un cavalier qui toucherait à des normes organiques partent d'un même postulat, celui de la primauté de la volonté du législateur⁵⁴. Dans la première interprétation, le caractère permanent est *implicite et sous-entendu* ; dans la seconde, il est l'exception et ne dépend que d'une indication *explicite* pour le soutenir. Entre l'inconfort de deviner la volonté du pouvoir législatif et la présomption selon laquelle l'annualité du budget englobe par défaut la disposition hétérogène, il faut, selon nous, privilégier la voie qui respecte le principe de cohérence du législateur. La seconde approche remplit bien ce rôle. Elle consiste dans un même temps en une forme de sanction à l'égard de la pratique dès lors qu'elle contraint le gouvernement à mettre en exergue dans le projet budgétaire une règle qu'il voudrait rendre permanente, en méconnaissance flagrante des règlements parlementaires. Cette interprétation serait, peut-on espérer, la plus à même de limiter le recours aux cavaliers.

⁵⁰ Voy. C.A., arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.2.2. ; voy. également X. MINY, « Les compétences et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle : état des lieux au lendemain de la sixième réforme de l'État », in S. BOUFFLETTE (sous la dir. de), *La Cour constitutionnelle. De l'art de modeler le droit pour préserver l'égalité*, Limal, Anthemis, 2016, pp. 25-26.

⁵¹ En vertu de l'article 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour invalider une norme législative adoptée en méconnaissance d'un certain nombre de procédures de collaboration. Voy. C.A., arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, B.16.2. ; C.C., arrêt n° 93/2014 du 19 juin 2014, B.12.

⁵² P. RONVAUX, *op. cit.*, p. 24 ; M. NIHOUL, *op. cit.*, p. 645 ; F.-X. BARCENA, *op. cit.*, p. 249.

⁵³ P. MARTENS, « La langue de la loi », *J.T.*, 2013, p. 742.

⁵⁴ G. BROUHNS, *op. cit.*, p. 63.

Dans l'attente d'une solution claire, le droit positif comprend pour l'heure des normes matérielles – qui devraient pourtant être « toegankelijk, voorspelbaar, betrouwbaar, uitvoerbaar »⁵⁵ – dont le champ d'application temporel est discuté, pour ne pas dire indéterminé. Il n'est pas certain que cet état de fait réponde au principe de la sécurité juridique, consacré comme principe fondamental⁵⁶, en tant qu'il « exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise »⁵⁷. La Cour constitutionnelle ayant estimé pouvoir se passer de résoudre la controverse de la durée de vie du cavalier, son arrêt nous laisse hélas, sur la question, un petit goût de trop peu, typique des grands établissements.

Xavier MINY

Maître de conférences et assistant à l'U.Lg.

Cour de cassation (1^{re} chambre)

27 mai 2016

Marchés publics - Exécution – Chantiers temporaires et mobiles – Plan général de sécurité et de santé – Mesures générales de prévention et mesures extraordinaires de protection individuelle – Répartition du coût sur l'ensemble des postes du marché (non).

L'arrêt qui refuse d'appliquer les clauses d'un cahier des charges relatif à un chantier temporaire et mobile qui prévoient que le coût de la mise en application des mesures générales de prévention et les mesures extraordinaires de protection individuelle édictées dans le plan général de sécurité et de santé et dans le plan particulier de sécurité et de santé ne pourra en aucun cas être réparti sur l'ensemble des postes du bordereau de prix, en considérant que les mesures figurant dans le plan général sont susceptibles de constituer des frais généraux qui doivent être répartis sur les différents postes du chantier proportionnellement, dès lors qu'il ne s'agit pas de mesures spécifiques à un chantier donné, n'est pas légalement justifié.

(Province de Hainaut / S.A. F.)

N° C.14.0490.F

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre les arrêts rendus les 26 avril 2013 et 18 avril 2014 par la cour d'appel de Mons. (...)

II. Les moyens de cassation

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, la demanderesse présente trois moyens.

⁵⁵ P. POPELIER, *De Wet juridisch beken*, Bruges, la Charte, 2004, p. 38.

⁵⁶ Voy. notamment C.A., arrêt n° 25/90 du 5 juillet 1990, point B.7.2.

⁵⁷ Voy. ainsi C.C., arrêt n° 58/2016 du 28 avril 2016, point B.9.2. ; voy. à cet égard M. DELNOY « Les obligations juridiques de cohérence du droit ou comment le droit se protège contre lui-même », in *Liber Amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 928 à 931.