



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1990-1991

6 JUIN 1991

PROPOSITION DE MODIFICATION

DU REGLEMENT DU CONSEIL (1)

DEPOSEE PAR M. F. ANTOINE ET CONSORTS

(1) Article 74 du Règlement du Conseil.

DEVELOPPEMENTS

Lors de la discussion du budget de la Communauté française pour l'exercice 1991, en séance publique du 14 novembre 1990, ainsi que lors de l'examen conjoint de l'ajustement budgétaire pour 1990, le Conseil avait été saisi d'une demande tendant à l'application de l'article 56 du règlement du Conseil.

Cet article vise à proscrire le procédé des « cavaliers budgétaires ».

Il dispose en effet ce qui suit :

« Au cas où, dans le projet de décret budgétaire, des dispositions de nature normative seraient proposées, ces dispositions sont disjointes et font l'objet d'un projet de décret distinct. »

Les cavaliers budgétaires sont des articles portés dans le projet de décret lui-même (et non dans le tableau des articles budgétaires, tableau constituant le budget proprement dit) et qui introduisent dans ce projet des dispositions normatives dont le Gouvernement (ici, l'Exécutif) escompte le vote rapide à la faveur des courts délais d'examen et du privilège de priorité dont bénéficient les budgets.

Les dispositions insérées sont de véritables normes et non des articles à portée strictement budgétaire, financière ou comptable. Il s'agit parfois encore de dispositions étrangères au domaine budgétaire, visant par exemple à créer un titre ou un droit en faveur de tiers.

« La loi budgétaire ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'année budgétaire ou tendant à améliorer le contrôle de l'emploi des fonds publics » (déclaration du gouvernement, à l'oc-

casion de l'examen du budget de l'exercice 1963, texte cité par L. Defosset. *Rapport sur le processus budgétaire en Belgique*, reproduit dans la « Revue des parlementaires de langue française », n° 49, 1983, page 47).

L'insertion dans le projet budgétaire de telles dispositions est sévèrement condamnée par Wigny (*Droit constitutionnel*, n° 399) qui parle à ce propos d'habitude abusive.

Lors de sa réunion du 8 janvier 1991, la commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement a décidé de charger un groupe de travail d'examiner les modalités d'une modification de l'article 56 du règlement du Conseil.

Ce groupe de travail a alors été constitué comme suit : MM. F. Antoine (président), Defosset, S. Moureaux (remplacé par M. Donnay), Hazette, Klein, Beaufays, Lagasse et Daras.

Il a associé à ses travaux un membre et un auditeur de la Cour des comptes.

Ces derniers ont contribué à la rédaction d'un avant-projet de texte ayant pour but de préciser davantage la notion de cavaliers budgétaires qui, dans l'avenir, devront être nécessairement disjointes du décret budgétaire.

L'examen de cette matière a montré la nécessité d'élargir la réforme envisagée à l'ensemble des articles figurant au titre IV du règlement du Conseil. La présente proposition, en effet, vise les articles 48 et 49, 54, 55 et 56 du règlement du Conseil. Les nouvelles dispositions envisagées devraient s'appliquer pour la première fois aux projets budgétaires concernant l'exercice 1992.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 48

Le § 1^{er} est une disposition nouvelle, qui propose de définir de manière plus précise la notion de budget.

Le § 2 autorise, dans certains cas, l'adjonction de dispositions normatives aux articles portés dans un projet de décret budgétaire.

Cette autorisation, toutefois, doit conserver un caractère exceptionnel. Elle doit en effet répondre à quatre conditions :

— elle doit être liée à une recette ou à une dépense inscrite au budget,

— elle n'a de valeur que pour l'exercice budgétaire considéré,

— elle ne peut déroger qu'aux règles de la comptabilité publique (et non pas à n'importe quelle disposition normative en vigueur),

— elle doit être expressément motivée par l'urgence et par son caractère indispensable à l'équilibre du budget.

Les §§ 3 et 4 reproduisent le dispositif actuel de l'article 48, sous réserve de la précision apportée au vocabulaire: l'expression « projet de décret budgétaire » remplace le mot « budget ». Cette correction a été également faite, le cas échéant, dans les articles suivants.

Article 49

Au § 1^{er}, comme au § 2, la dénomination des commissions est mise en conformité avec les intitulés actuels.

Le délai relatif à la mise en distribution des budgets a été harmonisé avec celui qui est fixé par l'article 19, § 5, pour l'expédition des rapports approuvés par les commissions.

Dans le § 2, l'obligation de consacrer à l'examen des budgets trois réunions au moins, qui existait déjà pour la commission des finances, est également prévue pour la commission de l'enseignement.

L'ancien § 3 du même article forme désormais, dans une rédaction améliorée, le second alinéa du § 2 tel que proposé.

Le § 3 du même article propose de régler la question de savoir à quel moment, à l'initiative de quelle instance et selon quelle procédure, la prohibition des cavaliers budgétaires prescrite par l'article 48, § 2, peut être mise en œuvre.

C'est au moment de l'examen en commission que la disjonction de pareilles dispositions doit être demandée. Si cette demande est appuyée par la commission, elle est transmise au président du Conseil, sous la forme d'une note écrite et motivée, document qui reste donc distinct du rapport. Cette note doit amener l'Exécutif à fixer sa position en choisissant soit la disjonction de la disposition litigieuse, soit l'amendement de celle-ci, soit son maintien, moyennant une justification complémentaire à joindre au rapport final.

Cette procédure a un effet suspensif limité dans le temps (à dix jours), ne portant que sur la disposition litigieuse et le vote sur l'ensemble du projet.

Article 54

La modification proposée n'a qu'une portée formelle: il s'agit d'une toilette de texte qui traduit la pluralité des décrets budgétaires.

Article 55

Le premier alinéa reprend le texte original du même article en l'adaptant pour tenir compte de la pratique suivie par le Conseil: selon l'usage, le président propose la clôture de la liste des orateurs dès la première séance des débats et cette initiative fixe l'heure et pas seulement la date de la clôture.

Le second alinéa de cet article règle la procédure lorsque l'Exécutif a maintenu une adjonction budgétaire dont la commission a constaté l'existence. Le but de la disposition proposée est de faire en sorte que le problème soit tranché dès le début de l'examen du budget, en séance publique. L'assemblée dispose alors du pouvoir de décider si l'adjonction doit ou non faire l'objet d'un projet de décret distinct.

Article 56

L'abrogation de cet article est proposée compte tenu des dispositions plus précises concernant les cavaliers budgétaires, qui sont introduites dans les articles 48, § 2, 49, § 3, et 55, alinéas 2 et 3.

Le maintien de l'ancien article 56 paraît dès lors sans objet.

F. ANTOINE.

PROPOSITION DE MODIFICATION

DU REGLEMENT DU CONSEIL

Art. 48

1. Les projets de décrets budgétaires contiennent l'évaluation des recettes et des dépenses relatives à un exercice déterminé et l'autorisation donnée à l'Exécutif de percevoir ces recettes et d'effectuer ces dépenses.

2. Peuvent également y figurer des dispositions directement liées à une recette ou à une dépense inscrite au budget et dérogeant, uniquement pour l'exercice budgétaire considéré, aux règles sur la comptabilité publique.

Ces dérogations doivent être expressément motivées par l'urgence et par leur caractère indispensable à l'équilibre du budget.

3. Dès leur distribution, les projets de décrets budgétaires disposent d'une priorité, sauf décision contraire du Conseil.

4. Sous réserve de l'application des dispositions particulières du présent titre, l'examen des projets budgétaires est soumis aux règles de procédure prévues pour l'examen des projets de décret.

Art. 49

1. Les projets de décrets budgétaires sont soumis à la commission des finances, des affaires générales et du règlement. Toutefois le projet du budget de l'enseignement est soumis à la commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche.

Les projets sont expédiés aux membres du Conseil au plus tard 84 heures avant la discussion générale en commission.

2. La commission des finances, des affaires générales et du règlement et la commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche tiennent, chacune, au moins trois réunions ayant à l'ordre du jour les projets de décrets budgétaires.

Chacune des commissions dépose son rapport dans les six semaines qui suivent le jour où elle a été saisie du projet.

3. Si une commission estime qu'une disposition du projet ne répond pas aux conditions de l'article 48, §§ 1^{er} et 2, elle fait part de son avis au Président du Conseil, par une note écrite motivée. Celle-ci est communiquée immédiatement à l'Exécutif aux fins de disjonction, d'amendement, ou de justification complémentaire qui sera jointe au rapport final de la commission.

La note ne suspend que le vote de la disposition litigieuse et le vote sur l'ensemble du projet, pour un délai ne dépassant pas dix jours.

Art. 54

Tout projet de décret budgétaire est inscrit par priorité à l'ordre du jour du Conseil.

Art. 55

Lorsque le président prévoit que la discussion générale prendra plusieurs séances, il en informe le Conseil dès la première séance et propose une heure de clôture de la liste des orateurs inscrits.

Lorsqu'une commission chargée de l'examen d'un projet de budget a estimé que celui-ci comportait une disposition ne répondant pas aux critères définis à l'article 48, §§ 1^{er} et 2, et que l'Exécutif a maintenu cette disposition, le Conseil examine celle-ci dès la première séance du Conseil et se prononce sur son maintien ou sa disjonction.

La disposition disjointe fait l'objet, s'il échet, d'un projet de décret distinct.

Art. 56

Abrogé.

F. ANTOINE.
L. DEFOSSET.
A. LAGASSE.
J. DARAS.