

L'ANTÉRIORITÉ ET LA SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRES À L'ÉPREUVE DES DÉPENSES D'(EXTRÊME) URGENCE*

par

Esther ROMBAUX

*Doctorante au Centre Montesquieu d'études de l'action publique (UCLouvain)
et auditeur adjoint au Conseil d'État***

1. Parfois qualifiée de tyrannie¹ ou de maladie² de notre société, l'urgence n'a pas fini de faire parler d'elle.

« Si le mode d'action en urgence est [...] longtemps demeuré une façon relativement exceptionnelle de traiter une situation en ayant recours à un dispositif spécifique pour contourner le blocage ou l'insuffisance des structures habituelles, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Les dernières années du XX^e siècle, tout comme les premières années de ce nouveau millénaire, semblent marquées par l'ascension irrésistible du règne de l'urgence, celle-ci étant en passe de devenir un mode privilégié de régulation sociale et une modalité dominante d'organisation de la vie collective »³.

2. Ce « règne de l'urgence », le droit n'y échappe pas⁴. À bon ou à mauvais escient, les acteurs de la vie juridique invoquent régulièrement l'urgence « [p]our s'expliquer ou pour se dérober..., mais toujours pour apporter quelque entorse aux règles de droit les mieux établies »⁵.

3. Notamment, l'urgence envahit les différentes branches du droit des finances publiques.

Déjà en 1987, P.-L. FRIER décidait de consacrer une partie de sa thèse de doctorat, dédiée à

l'urgence en droit public, au « droit financier, [...] [en ce qu']il règlemente un des aspects essentiels de l'action des autorités publiques »⁶. C'était après avoir constaté que « la nécessité de disposer immédiatement en certaines circonstances des moyens financiers indispensables n'est pas sans influence sur les dispositions prévues en ce domaine »⁷.

En particulier, l'urgence investit le droit budgétaire pour dispenser le Conseil des ministres de l'autorisation préalable du Parlement avant d'effectuer des dépenses nécessaires au règlement de situations issues de circonstances imprévisibles ou exceptionnelles. Dans les cas d'extrême urgence d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave, ces dépenses peuvent être autorisées par le ministre des Finances et le ministre du Budget avant toute intervention du Parlement ou du Conseil des ministres.

Ces deux hypothèses, organisées par les articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003 « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral »⁸, constituent des exceptions au principe d'antériorité budgétaire⁹, en tant qu'il soumet toute dépense à l'autorisation préalable du Parlement¹⁰, et au principe de spécialité budgétaire¹¹, en tant qu'il interdit notamment le dépassement de crédits.

4. La présente contribution entend fournir un éclairage sur l'usage qui est fait des notions d'urgence et d'extrême urgence quand il s'agit d'engager, de liquider et de payer des dépenses au sens des articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003.

Dans un premier temps, l'on s'intéressera au texte de ces dispositions et l'on tentera de dégager des indices quant à la manière dont le législateur a conçu les notions d'urgence et d'extrême urgence dans les travaux préparatoires (I).

* La présente contribution s'inspire largement du travail de fin de formation défendu le 10 décembre 2021 en vue de l'obtention du Certificat interuniversitaire en finances publiques, organisé par l'UCLouvain et l'ULiège, sous la direction du Professeur David RENDERS et du Professeur Marc BOURGEOIS.

L'auteure remercie le promoteur de ce travail, le Professeur Marc BOURGEOIS, pour ses conseils éclairés et pour les contacts qu'il a mobilisés afin de permettre le travail de terrain indispensable à cette contribution. Elle remercie également Madame l'Inspectrice Béatrice BAUMANN (Inspection des Finances), Monsieur le Conseiller Pierre RION (Cour des comptes), Madame la Première auditrice Isabelle MASSEM (Cour des comptes), Monsieur le Conseiller Marc EVRARD (SPF Stratégie & Appui) et Monsieur le Conseiller Tom BLOCKMANS (Cellule stratégique d'Eva DE BLEEKER, Secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs) pour leur précieuse collaboration. Enfin, l'auteure remercie le Professeur David RENDERS, Maître Caroline DELFORGE et Monsieur Éric VAN BRUSTEM pour leur patiente relecture.

** La présente contribution est rédigée à titre personnel et n'engage en rien le Conseil d'État.

¹ F. OST, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 29.

² N. AUBERT, avec la coll. de C. ROUX-DUFORT, *Le culte de l'urgence. La société malade du temps*, coll. Champs essais, Paris, Flammarion, 2003.

³ *Ibid.*, p. 34.

⁴ *Ibid.* ; F. OST, *Le temps du droit*, op. cit., p. 281.

⁵ F. DELPÉRÉE, « Préface », in A. VANDER STICHELE, *La notion d'urgence en droit public*, Bruxelles, Bruyant, 1986, p. 3.

⁶ P.-L. FRIER, *L'urgence*, coll. Bibliothèque de droit public, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 4. Voy. spéc. pp. 397-409.

⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁸ M.B., 3 juillet 2003, p. 35883.

⁹ Const., art. 174, al. 1^{er}, première phrase. Voy. aussi la loi du 22 mai 2003, art. 48, dernier al., et art. 61.

¹⁰ W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, juillet 2014, disponible sur le site de la Chambre des représentants, p. 8, n° 3.1.B.

¹¹ Const., art. 180, al. 2, deuxième phrase : la Cour des comptes « veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». Voy. aussi la loi du 22 mai 2003, art. 61.



Dans un deuxième temps, les notions d'urgence et d'extrême urgence seront examinées sous le prisme du contrôle opéré par la Cour des comptes dans le cadre du recours aux articles 67 et 70 (II).

Une attention toute particulière sera réservée à l'article 70, les recours au « visa d'urgence » organisé à l'article 67 de la loi étant très peu nombreux¹².

En guise de conclusion, l'on examinera la mesure dans laquelle les principes d'antériorité et de spécialité budgétaires sont préservés – ou malmenés – par l'application de ces dispositions.

5. La méthodologie retenue permet d'illustrer la spécificité du contentieux des finances publiques et les difficultés d'accès aux sources qui en découlent. Trois observations méritent d'être formulées à ce propos.

Premièrement, la présente contribution se dispense de toute référence à la jurisprudence. C'est en raison de la nature du contrôle sur la mise en œuvre du mécanisme étudié, qui relève davantage de l'Inspection des Finances¹³ et de la Cour des comptes que du juge.

À tout le moins¹⁴, l'exigence d'un intérêt personnel et direct au recours¹⁵ s'oppose, en effet, à ce qu'un justiciable remette en cause l'utilisation

qui a été faite du mécanisme en critiquant, au nom de l'intérêt général, l'opportunité de dépenser les deniers publics à telle fin plutôt qu'à telle autre. Faut-il le préciser, l'intérêt au recours fait, en outre, défaut dans le chef des bénéficiaires – directs ou indirects – de la dépense autorisée.

Le contrôle *a priori* des (avant-)projets de loi dont la section de législation du Conseil d'État est normalement investie est, quant à lui, neutralisé dans « les cas d'urgence spécialement motivés », et plus généralement en ce qui concerne les « projets relatifs aux budgets »¹⁶.

Deuxièmement, le contrôle du recours au mécanisme opéré par l'Inspection des Finances n'est pas étudié.

Cette lacune s'explique par les difficultés d'accès à l'information qui caractérisent les contrôles menés par la Cour des comptes et l'Inspection des Finances, dont les observations et avis sur l'utilisation des procédures d'urgence ne sont pas rendus publics. Si ces difficultés ont pu être surmontées pour ce qui concerne les observations de la Cour des comptes, dont nous avons pu obtenir copie informellement¹⁷, les contacts pris auprès de l'Inspection des Finances n'ont, quant à eux, abouti à la communication d'aucun document¹⁸.

Enfin, dans le même ordre d'idées, la rédaction de cette contribution nous donne l'occasion de constater, et de regretter, la place très limitée du droit budgétaire dans la doctrine juridique belge¹⁹.

¹² « Au cours des dix dernières années, le visa d'urgence n'a pas été appliqué. En revanche, la délibération budgétaire est plus souvent utilisée » (document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.3). Voy. aussi W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, op. cit., p. 27, n° 13.2 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, 1^{re} éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 168 ; Rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget par MM. Peter VANHOUTTE et Dirk PIETERS (notamment) sur le projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », discussion générale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/004, p. 85.

¹³ Voy. l'arrêté royal du 16 novembre 1994 « relatif au contrôle administratif et budgétaire », *M.B.*, 17 janvier 1995, p. 1062, art. 14. Voy. aussi l'art. 19. L'Inspection des Finances opère un contrôle *a priori* de l'application de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003, mais pas de l'article 67.

¹⁴ La condition d'intérêt à agir n'est pas le seul élément à s'opposer à un contrôle juridictionnel du mécanisme étudié.

En effet, les juges des cours et tribunaux apparaissent dépourvus de compétence pour contrôler l'usage qui serait fait des articles 67 et 70, en ce qu'ils ne consacrent pas de droit subjectif dont un justiciable pourrait se prévaloir devant eux. Voy. Const., art. 144 et 145. Si ce constat ne paraît toutefois pas s'opposer à ce qu'un administré se prévale d'une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil – sans, alors, que son intérêt puisse être remis en cause –, l'on s'interroge, dans cette hypothèse, sur l'existence d'un lien causal suffisant entre la faute et le dommage allégués.

Si l'on peut, du reste, admettre que la décision prise par le Conseil des ministres, ou, le cas échéant, par le ministre des Finances et le ministre du Budget, soit qualifiable d'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un contrôle incident par le biais de l'article 159 de la Constitution, l'on imagine difficilement dans quel contexte factuel pareil contrôle pourrait prendre place. En tout état de cause, il est probable que le court délai endéans lequel cet acte doit faire l'objet d'une loi de régularisation empêche (souvent) ce contrôle.

L'on suppose que la rapide mutation de l'acte administratif en acte législatif limite également les hypothèses dans lesquelles cet acte pourrait faire l'objet du contrôle de l'excès de pouvoir exercé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Quant au contrôle auquel la Cour constitutionnelle pourrait, en théorie, soumettre la loi de régularisation des dépenses, son effectivité apparaît limitée dès lors que les articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003 (et, plus généralement, les dispositions relatives au processus budgétaire contenues dans la Constitution) ne font pas partie des dispositions dont la Cour peut connaître au titre des normes de contrôle. Voy. la loi spéciale du 6 janvier 1989 « sur la Cour constitutionnelle », *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315, art. 1^{er} et 26, § 1^{er}.

¹⁵ C. jud., art. 17 et 18 ; lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461, art. 19, al. 1^{er} ; loi spéciale

du 6 janvier 1989 « sur la Cour constitutionnelle », *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315, art. 2, al. 1^{er}, 2^o.

¹⁶ Lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461, art. 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, *in limine*.

¹⁷ Les observations de la Cour nous ont été communiquées par Monsieur le Conseiller Pierre RION et Madame la Première auditrice Isabelle MASSEM.

¹⁸ Il faut toutefois souligner que Madame l'Inspectrice Béatrice BAUMANN nous a accordé un entretien qui s'est avéré très fructueux et que trois avis de l'Inspection des Finances nous ont été communiqués par Monsieur le Conseiller Tom BLOCKMANS.

¹⁹ Si les travaux préparatoires de la loi belge n'y font aucune référence – et laissent même penser que la procédure d'urgence telle qu'envisagée en Belgique ne trouvait pas d'équivalent français lors de l'adoption de la loi du 28 juin 1963, dont il sera question ci-après (Rapport fait par M. DE MAN D'ATTENRODE au nom de la section centrale sur le projet de loi « concernant la comptabilité de l'État », 7 février 1845, discussion des articles, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1844-1845, n° 160, p. 23, art. 17 de la section centrale (nouveau)), l'on pense devoir signaler l'existence d'un mécanisme de droit français, préexistant pourtant à la loi du 28 juin 1963, qui présente un certain nombre de similitudes avec la procédure belge d'urgence. Il s'agit des décrets d'avance. Aussi la doctrine française consacrée aux décrets d'avance revêt-elle probablement une certaine pertinence pour appréhender l'urgence au sens de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003, pertinence qu'il faut toutefois nuancer au regard des travaux préparatoires susvisés. Voy. not., à ce propos, P.-L. FRIER, *L'urgence*, op. cit., pp. 400-409 ; M. BERMOND, « Article 13 » in « Des ressources et des charges de l'État », in J.-P. CAMBY (coord.), *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois des finances*, 2^e éd., coll. systèmes droit, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 91-97 ; J.-M. COTTERET et C. EMERI, *Le budget de l'État*, coll. Que sais-je ?, Paris, P.U.F., 1972, pp. 85-86 ; L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 121-124 ; C. BIGAUT, *Finances publiques, Droit budgétaire, Le budget de l'État*, Paris, Ellipses, 1995, pp. 51-52 ; J.-C. MARTINEZ et P. DI MALTA, *Droit budgétaire, Budget de l'État – Budgets*



I. L'URGENCE DES ARTICLES 67 ET 70 DE LA LOI DU 22 MAI 2003, SELON LE LÉGISLATEUR

6. « Les règles budgétaires, qui permettent à l'assemblée parlementaire de contrôler l'action du gouvernement, sont difficilement compatibles avec la nécessité, auquel un gestionnaire public peut parfois être confronté, d'effectuer des dépenses urgentes »²⁰. C'est au départ de ce constat que les procédures organisées aux articles 67 et 70 ont été imaginées²¹.

L'article 70 permet les dépenses urgentes. Il déroge à l'exigence d'une autorisation budgétaire préalable de la Chambre des représentants mais conserve, pour le reste, un cadre budgétaire normal²².

L'article 67, permet, quant à lui, les paiements d'extrême urgence. À cet effet, il organise une procédure simplifiée qui échappe

locaux, Budget de la Sécurité sociale, Budget européen, 3^e éd., Paris, Litec, 1999, pp. 457-460 ; F. MORDACQ (coord.), *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, coll. systèmes finances publiques, Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 173-174 ; L. TROTABAS et J.-M. COTTERET, avec la coll. de M. LAFLANDRE, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 5^e éd., Paris, Dalloz, 1995, pp. 106-107 ; P. LALUMIÈRE, *Les Finances publiques*, 8^e éd., coll. U, Paris, Armand Colin, 1983, pp. 284-287 ; M.A.A. EL BANNA, *Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire*, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, L.G.D.J., 1968, pp. 157-160 ; M. PAUL, *Les finances de l'État, budget, comptabilité*, Paris, Economica, 1981, pp. 187, 189-192 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 8^e éd., Paris, L.G.D.J., 2006, pp. 340-342 ; E. DOUAT et X. BADIN, *Finances publiques. Finances communautaires, nationales sociales et locales*, 3^e éd., coll. Thémis Droit, Paris, P.U.F., 1999, pp. 215-216, 271 ; M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, 6^e éd., coll. Connaissance du droit, Paris, Dalloz, 2007, pp. 127-128 ; A. PAYSANT, *Finances publiques*, coll. Droit – Sciences économiques, Paris, Masson, 1979, pp. 143-144.

²⁰ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 164.

²¹ Pour des raisons pratiques, l'on pose le choix de s'intéresser aux seules dispositions fédérales. Il faut toutefois noter que des dispositions similaires existent aux niveaux fédéré et local.

Voy., au niveau fédéré, l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 « portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle », *M.B.*, 23 mars 2006, p. 16710, art. 26 ; ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 21 novembre 2006 « portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle », *M.B.*, 12 décembre 2006, p. 69066, art. 25 ; décret de la Communauté germanophone du 25 mai 2009 « relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone », *M.B.*, 14 juillet 2009, p. 48919, art. 65 ; décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 « portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes », *M.B.*, 29 décembre 2011, p. 81201, art. 13 ; décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 « portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française », *M.B.*, 17 janvier 2012, p. 2208, art. 13 ; décret de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 « portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent », *M.B.*, 13 février 2015, p. 12447, art. 28 ; décret de l'Autorité flamande du 29 mars 2019 « relatif au Code flamand des Finances publiques », *M.B.*, 29 mai 2019, p. 52714, art. 20.

Voy., au niveau local, C.D.L.D., art. L1311-5 ; N.L.C. (brux.), art. 249, § 1^{er} ; décret de l'Autorité flamande du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », *M.B.*, 15 février 2018, p. 11159, art. 269 ; loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, *M.B.*, 5 août 1976, p. 9876, art. 88, § 2.

²² P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 165.

pratiquement à toutes les contraintes comptables et budgétaires²³.

7. En particulier, l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 organise une procédure d'exception qui permet au Conseil des ministres, en l'absence de crédits ou en cas de crédits insuffisants dans le budget général des dépenses, d'engager, de liquider et de payer, en cours d'année, des dépenses nouvelles ou supplémentaires sans l'autorisation préalable du Parlement.

Le recours à cette procédure est soumis à des conditions strictes de fond et de forme²⁴, qui permettent de nuancer l'atteinte portée aux principes d'antériorité et de spécialité :

- il se justifie dans les seuls « cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles » ; il en va de l'impératif de la continuité de l'action de l'État²⁵ ;
- il implique le constat préalable que les crédits inscrits au budget général des dépenses sont soit absents, soit insuffisants pour permettre les dépenses envisagées ;
- le projet de délibération doit être endossé par le ministre du Budget, qui le soumet au Conseil des ministres ;
- la délibération du Conseil des ministres doit être motivée ;
- les engagements et les liquidations de dépenses autorisées par la délibération sont enregistrés de façon distincte dans la comptabilité ;
- la délibération du Conseil des ministres est immédiatement communiquée à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes, cette dernière faisant parvenir sans délai ses observations à la Chambre ;
- la délibération doit être régularisée *a posteriori* par la Chambre des représentants, par le biais d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires ;
- lorsque la délibération revêt une certaine importance (c'est-à-dire qu'elle porte sur

²³ *Ibid.*

²⁴ Voy., outre le texte de l'article 70, W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, op. cit., p. 26, n° 12.2 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., pp. 165-167 ; Cour des comptes, 170^e Cahier d'observations – Volume I, adopté le 7 octobre 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 78, n° 4.1.3 ; document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.3 ; G. BROUHNS, *Tout savoir sur le budget de l'État*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 79-80 ; H. MATTHIJS, avec la coll. de D. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, coll. Administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, la Charte, 2005, pp. 279-280.

²⁵ G. BROUHNS, *Tout savoir sur le budget de l'État*, op. cit., p. 79.



un montant d'au moins 5 millions d'euros ou qu'elle autorise une dépense d'au moins 500 000 euros qui représente au moins 15 pourcents du crédit à charge duquel cette dépense s'impute), la délibération doit faire l'objet d'un projet de loi *ad hoc*²⁶ et l'exécution de la délibération est suspendue jusqu'au dépôt du projet de loi à la Chambre, à moins que le Conseil des ministres ne décide de bloquer d'autres crédits à concurrence du même montant.

8. L'article 67 permet, quant à lui, de procéder à des paiements « d'une telle urgence qu'il n'est possible de vérifier le respect d'aucune règle administrative, comptable ou budgétaire »²⁷.

La décision de recourir à cette procédure est prise par le Conseil des ministres, sous sa responsabilité, à moins qu'il ne soit dans l'impossibilité de se réunir en temps voulu²⁸, en raison de circonstances exceptionnelles. Dans cette hypothèse, ce sont le ministre des Finances et le ministre du Budget qui décident, conjointement, d'actionner le mécanisme prévu à l'article 67²⁹.

Il s'agit de requérir un « visa d'urgence » auprès de la Cour des comptes. Le paiement ne peut être effectué qu'après avoir obtenu ce visa. Cette exigence s'explique par la circonstance que l'article 67 permet de déroger, à plusieurs égards, au droit budgétaire commun : « les conditions que les obligations à charge de l'État doivent remplir pour donner lieu à un paiement ne doivent pas nécessairement être réunies ou vérifiées »³⁰. Le visa préalable fournit aux paiements concernés un minimum d'encadrement et de transparence, sans pour autant les retarder³¹.

²⁶ C'est le cas de la plupart des délibérations budgétaires. En effet, le recours à la disposition de l'article 70 pour adopter des délibérations de moindre importance – sous les seuils énoncés au paragraphe 2, alinéa 2 – n'est pas fréquent, dès lors qu'en général, une redistribution des crédits suffit, dans ce cas, à pourvoir aux dépenses envisagées (soit par application de l'article 52 de la loi du 22 mai 2003, soit par application de cavaliers budgétaires intégrés à la loi portant le budget). Voy. l'entretien organisé avec Madame l'Inspectrice Béatrice BAUMANN le 11 juillet 2021.

²⁷ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 167.

²⁸ Les termes « en temps voulu » ne ressortent pas expressément de l'article 67 mais sont sous-entendus. Voy. not. P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 167 ; document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 4, n° 1.2.

²⁹ Cette hypothèse est on ne peut plus rare, peut-être en raison des (r)évolutions technologiques qui caractérisent la fin du XX^e et le début du XXI^e siècle, et qui permettent au Conseil des ministres de se réunir dans pratiquement toutes les circonstances.

³⁰ Projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », 18 juin 2002, avis de la section de législation n° 32.480/4 du 13 mars 2002, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/001, p. 217.

³¹ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 168. En effet, « à défaut d'un régime dérogatoire de cet ordre, le Gouvernement risquerait d'être contraint, pour les dépenses extrêmement urgentes, de recourir à nouveau à des sorties directes de

La dépense se matérialise sous la forme d'une avance de trésorerie. C'est en ce sens que l'article 67 annonce déroger à l'article 22, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003, qui dispose qu'« [u]n droit constaté en dépense, enregistré dans les comptes des classes budgétaires, ne peut être payé sans avoir été préalablement liquidé à charge d'un crédit de liquidation [...] ». Dans les cas de recours au visa d'urgence, l'imputation budgétaire intervient plus tard, après le dépôt à la Chambre des représentants du projet de loi de régularisation ouvrant les crédits nécessaires³².

Le recours à cette procédure est, lui aussi, soumis à des conditions strictes de fond et de forme³³, qui permettent de nuancer l'atteinte portée aux principes d'antériorité et de spécialité :

- il ne s'agit plus ici de cas d'urgence, mais de cas d'*extrême* urgence d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai, à peine de préjudice grave ;
- le projet de délibération doit être endossé par le ministre du Budget, qui le soumet au Conseil des ministres ;
- la délibération du Conseil des ministres (ou la décision du ministre des Finances et du ministre du Budget) doit être motivée ;
- elle est immédiatement communiquée à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes, cette dernière faisant parvenir sans délai ses observations à la Chambre ; le contrôle de la Cour se limite toutefois à la réunion des conditions de l'article 67³⁴ et à l'exactitude de la créance, c'est-à-dire à l'exactitude de son montant et de l'identité de son bénéficiaire³⁵ ;

fonds par simples mouvements de trésorerie, en dehors de tout contrôle et sans aucune transparence » (projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », 18 juin 2002, avis de la section de législation n° 32.480/4 du 13 mars 2002, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/001, p. 218).

³² Document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.2.

³³ Voy., outre le texte de l'article 67, W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, op. cit., p. 27, n° 13.2 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., pp. 167-168 ; document interne à la Cour des comptes, inédit, pp. 4-5, n° 1.2 ; H. MATTHIJS, avec la coll. de D. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, op. cit., pp. 278-279.

³⁴ Document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.2 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 394, n° 595.

³⁵ Projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », 18 juin 2002, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/001, p. 45 ; document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 4, n° 1.2 ; W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, op. cit., p. 27, n° 13.2 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 167, n° 250 et p. 394, n° 595.



- la délibération (ou la décision) doit être régularisée *a posteriori* par la Chambre des représentants, par le biais d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires déposé dans le mois.

9. La loi du 22 mai 2003 ne contient pas davantage de précisions quant à ce qu'il convient d'entendre par « les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles » et les « cas d'extrême urgence, d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave ».

10. Les travaux préparatoires, un peu plus prolixes, permettent d'aller plus loin, notamment parce qu'ils nous plongent dans l'historique des dispositions examinées³⁶.

On le sait, les principes de l'antériorité – ou d'autorisation budgétaire – et de spécialité – dont l'interdiction des dépassements de crédits –, auxquels dérogent aujourd'hui les articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003, ne datent pas d'hier. Ce sont les articles 115 et 116 de la Constitution du 7 février 1831 qui les ont consacrés³⁷. Ils ont ensuite trouvé écho à l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 mai 1846 « sur la comptabilité de l'État »³⁸, aux termes duquel « [l]e Ministre des Finances n'autorise le paiement d'une ordonnance que lorsqu'elle porte sur un crédit ouvert par la loi »³⁹.

À l'époque, il est envisagé que « des circonstances extraordinaires pourraient surgir hors l'époque de la réunion des Chambres, qui fussent de nature à exiger, dans l'intérêt du pays, la disposition de fonds pour dépenses urgentes »⁴⁰. La section centrale de la Chambre suggère partant de compléter l'article 17 pour permettre aux ministres de disposer, « en cas d'urgence, [...] en l'absence des Chambres » et si certaines conditions sont remplies, « des fonds dont l'emploi serait jugé immédiatement nécessaire, par suite de circonstances imprévues et extraordinaires, dans l'intérêt public »⁴¹.

La proposition n'est toutefois pas retenue.

Soumis à l'épreuve des faits, les principes d'antériorité et de spécialité ont, en conséquence, connu un certain nombre d'« entorses » – pour ne pas parler de violations de front – qui consistaient, pour le ministre des Finances, à autoriser des dépenses pour lesquelles aucun crédit n'avait été approuvé par le Parlement.

De nombreuses années plus tard, le législateur adopte la loi du 20 juillet 1921 « instituant la comptabilité des dépenses engagées »⁴², qui, parmi d'autres dispositions, organise la faculté pour le Conseil des ministres d'adopter des délibérations budgétaires autorisant des dépenses en l'absence ou au-delà des crédits nécessaires. L'article 5, alinéa 3, de cette loi dispose que « [l]e comptable ne peut pas refuser son visa si celui-ci est imposé par une délibération du Conseil des Ministres »⁴³. Il est prévu que la délibération est « immédiatement transmise à la Cour des comptes »⁴⁴.

Alors que la loi du 20 juillet 1921 « avait précisément pour but de faire obstacle au dépassement des crédits »⁴⁵ et que son article 5 « visait uniquement à résoudre, en affirmant le principe du visa imposé par une délibération du Conseil des Ministres, les contestations entre les Ministres et les comptables des dépenses engagées en matière d'imputation »⁴⁶, les gouvernements successifs ont trouvé, dans la disposition de l'article 5, la justification d'une large utilisation des délibérations du Conseil des ministres, en violation de l'article 17 de la loi du 15 mai 1846 et des articles 115 et 116 de la Constitution du 7 février 1831⁴⁷.

⁴² *M.B.*, 5 et 6 septembre 1921, p. 7270.

⁴³ Projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission des Finances par MM. MEYERS et DETIEGE, 29 mai 1963, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1962-1963, n° 282/2, p. 10.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 61, n° 148. Voy. aussi H. MATTON, « Droit budgétaire », *Les Nouvelles, Lois politiques et administratives*, tome III, Bruxelles, Larcier, 1939, p. 300.

⁴⁶ Projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 61, n° 148. « Cette disposition n'avait d'autre but que d'éviter qu'un fonctionnaire trop pointilleux pût entraver l'action d'un ministre en s'opposant à l'exécution d'un marché en raison, par exemple, d'une contestation sur l'une ou l'autre question accessoire. Les auteurs de la loi avaient cependant bien en vue une contestation à propos d'un crédit du budget, crédit régulièrement voté par le Parlement » (rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l'exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, p. 38).

⁴⁷ Projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 61, n° 148 ; rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l'exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, p. 37. Voy. aussi A. VAN DE VOORDE et S. STIENLET, « Le budget de l'État en Belgique », *Documents du C.E.P.E.S.S.*, 1984/1, p. 76.

³⁶ Voy. not., à ce propos, J. BECKERS, avec la coll. de H. MATTHIJS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1991, pp. 170-174.

³⁷ Aujourd'hui, voy. Const., art. 174 et 180.

³⁸ *M.B.*, 19 mai 1846, p. 1243.

³⁹ Voy. le projet de loi « sur la comptabilité de l'État », 16 janvier 1844, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1843-1844, n° 148, p. 9, art. 14 ; projet de loi « sur la comptabilité de l'État », 11 mars 1846, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1845-1846, n° 72, p. 4, art. 17.

⁴⁰ Rapport fait par M. DE MAN D'ATTENRODE au nom de la section centrale sur le projet de loi « concernant la comptabilité de l'État », 7 février 1845, discussion des articles, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1844-1845, n° 160, p. 23, art. 17 de la section centrale (nouveau).

⁴¹ *Ibid.* Voy. aussi le projet de la section centrale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1844-1845, n° 160, p. 42, art. 17.



Concrètement, cette pratique – procédant d’une interprétation manifestement erronée de l’article 5 – prenait la forme suivante : « Quand un Ministre [avait] l’intention de réaliser une certaine dépense pour laquelle aucun crédit [n’était] prévu ou pour laquelle le crédit compétent [était] déjà épuisé, il [s’adressait] à son collègue, le Ministre des Finances, et lui [demandait] un mandat du Trésor pour couvrir la dépense projetée (ou même déjà exécutée), ce à charge de régularisation ultérieure à la faveur d’un crédit à solliciter. Il [pouvait] aussi s’adresser au Conseil des ministres et demander l’intervention d’une délibération du Conseil pour l’octroi d’un crédit, [...] [délibération qui lui permettait] d’obtenir un mandat d’avance du Trésor »⁴⁸.

Cette pratique abusive⁴⁹ revenait à conférer au Gouvernement « un pouvoir absolu, dictatorial, en matière financière » qui rendait complètement inutile le vote d’un budget par le Parlement, puisque le Gouvernement était ainsi légitimé à s’en départir et à dépasser les limites assignées aux crédits⁵⁰.

Face à ces errements, le ministre des Finances a, en 1947, pris les choses en main en réponse à un rapport incendiaire de la Commission des Finances du Sénat⁵¹. Constatant que ces abus – signalés à maintes reprises par la Cour des comptes sans qu’aucune suite ne soit jamais réservée à ses observations⁵² – devenaient manifestes, le rapport de la Commission s’interrogeait sur la manière de régler la difficulté, en ces termes :

« Veut-il dire que toute avance du Trésor doit être écartée impitoyablement ? *Comment régler alors le problème de la dépense non prévue au budget et qui, cependant, s’impose en raison de son urgence ? Il se fait, en effet, que malgré les prévisions les plus minutieuses, certaines dépenses se révèlent seulement dans le courant d’une année, alors qu’aucun crédit n’est prévu pour en supporter la charge ; il y aura toujours des dépenses accidentelles, inévitables et cependant urgentes.*

Comment les couvrir ? »⁵³.

⁴⁸ Rapport de la Commission des Finances chargée d’examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l’exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, p. 37.

⁴⁹ En 1946, on recensait 1799 cas, pour une avance de près de 30 milliards de francs (*ibid.*, p. 38).

⁵⁰ Rapport de la Commission des Finances chargée d’examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l’exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, p. 37.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 37-41.

⁵² *Ibid.*, p. 38.

⁵³ *Ibid.* Nous soulignons.

Après avoir considéré que l’article « dépenses imprévues » de chaque ministère ne pouvait, comme aux Pays-Bas, être mobilisé pour couvrir les dépenses urgentes – son montant minime ne permet pas de pourvoir aux dépenses nées accidentellement en cours d’année, mais l’augmenter en concordance avec les besoins réels ou supposés porterait sérieusement atteinte au principe de spécialité –, la Commission en arrivait à la conclusion que :

« le recours aux avances du Trésor, condamnable en principe, est surtout une question de mesure et de contrôle. *Si ce recours se borne à l’utilisation des ressources du Trésor pour une dépense réellement imprévue, purement accidentelle et plutôt rare ; si ce recours est, en outre, modéré, nous ne devons y faire aucune opposition. Le Ministre devra se laisser guider par l’adage “Le salut du Pays doit être la loi suprême”* »⁵⁴.

Concrètement, la Commission des Finances préconisait que le recours aux avances du Trésor se limite « aux cas de nécessité inéluctable » amenés par des « circonstances exceptionnelles » et qu’il soit entouré d’une série de garanties assurant une certaine transparence et un contrôle effectif du Parlement⁵⁵.

C’est sur la base de ces recommandations que le ministre des Finances a adopté les circulaires des 18 février 1947 et 7 avril 1948⁵⁶, qui, parmi d’autres mesures, limitent le paiement par avance de trésorerie aux « cas [extrêmement rares,] tout à fait exceptionnels et urgents », « lorsque la dépense n’a pas pu être prévue au moment de l’élaboration du budget »⁵⁷. Le ministre des Finances annonce également que les avances qui ne trouvent pas appui sur une

⁵⁴ *Ibid.*, p. 39. Nous soulignons. Voy. aussi le projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l’État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, pp. 62-63, n° 150.

⁵⁵ Rapport de la Commission des Finances chargée d’examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l’exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, p. 39.

⁵⁶ Voy. *ibid.*, pp. 39-41 ; projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l’État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 62, n° 149, et la note 2 ; projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l’État », rapport fait au nom de la Commission des Finances par M. LEEMANS, 5 juillet 1961, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1961, n° 90, p. 29, et la note 2 ; rapport de la Commission des Finances et du Budget chargée d’examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l’exercice 1948 », 2 juin 1948, suites données aux suggestions faites à l’occasion de l’examen du budget de l’exercice 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1947-1948, n° 352, pp. 11-12.

⁵⁷ Rapport de la Commission des Finances chargée d’examiner le projet de loi « contenant le budget du Ministère des Finances pour l’exercice 1947 », 12 mars 1947, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1946-1947, n° 111, pp. 39-40.



délibération du Conseil des ministres (ou sur une demande de crédits déposée au Bureau des Chambres) seront refusées « sauf circonstances évidentes de force majeure »⁵⁸.

Ce n'est qu'à l'occasion de l'adoption de la loi du 28 juin 1963⁵⁹, puis de la loi du 28 juin 1989⁶⁰, que ces lignes directrices se sont vues conférer valeur législative.

11. Au sens de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, les cas d'urgence qui conditionnent le recours aux délibérations budgétaires s'entendent des « circonstances exceptionnelles, graves, imprévues et urgentes [...] »⁶¹.

Comme le relève la section de législation du Conseil d'État à l'occasion de l'examen d'un projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », « le paiement de dépenses non couvertes par des crédits sur ordre du Conseil des Ministres se justifie par des raisons de haute nécessité et par le souci d'éviter la paralysie de l'action des organes exécutifs de l'État »⁶².

Contrairement ce qui avait été envisagé en 1846, il est en outre admis, lors de l'adoption de la loi de 1963, qu'« il peut s'avérer indispensable

de recourir à cette procédure, même pendant que les Chambres siègent. En effet, l'urgence de certaines dépenses ne peut pas s'accommoder des délais qu'exige l'approbation de crédits supplémentaires »⁶³.

12. Au sens de l'article 10 de la loi du 28 juin 1989, les cas d'extrême urgence s'entendent, par analogie avec l'article 249, alinéa 2, de l'(ancienne) loi communale⁶⁴, des « situations dans lesquelles le moindre retard de paiement causerait incontestablement un préjudice »⁶⁵.

Il semblerait que cette disposition vise les dépenses nécessaires au fonctionnement et à la continuité des services publics⁶⁶ qui ne peuvent être liquidées selon les procédures légales, au premier rang desquelles la procédure édictée par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 pour les cas d'urgence « simple »⁶⁷.

De tels cas apparaissent, par exemple, quand « le Conseil des ministres ne peut délibérer en temps voulu et [qu']aucun délai de paiement ne peut être toléré » ou quand ce dernier « prend une décision conformément à l'article 24 [...], mais [que] le paiement est d'une telle urgence qu'il faut procéder à son exécution immédiate »⁶⁸.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁹ Loi du 28 juin 1963 « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », *M.B.*, 31 juillet 1963, p. 7675, art. 24. Voy. le projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission des Finances par MM. MEYERS et DETIEGE, 29 mai 1963, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1962-1963, n° 282/2, p. 8.

L'article 24 de la loi du 28 juin 1963 est à l'origine de l'article 10 de la loi du 28 juin 1989 « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires », *M.B.*, 18 juillet 1989, p. 12548, lui-même à l'origine de l'article 44 des lois « sur la comptabilité de l'État », coordonnées le 17 juillet 1991, *M.B.*, 21 août 1991, p. 17986, lui-même à l'origine de l'actuel article 70 de la loi du 22 mai 2003.

⁶⁰ Loi du 28 juin 1989 « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires », *M.B.*, 18 juillet 1989, p. 12548, art. 12.

En 1989, il est en effet constaté que « de nombreux abus sont commis non seulement en ce qui concerne l'application de l'article 24 de la loi organique de 1963, mais également par l'utilisation d'ordonnances d'avances du Trésor [...] [pratique à laquelle l'article 24 était pourtant censé mettre un terme] », de sorte qu'« [u]ne révision du seul article 24 est [...] totalement insuffisante » (proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, pp. 56 et 63-64 ; voy. aussi p. 57, qui cite le 145^e Cahier d'observations de la Cour des comptes).

L'article 12 de la loi du 28 juin 1989 est à l'origine de l'article 40, § 2, des lois « sur la comptabilité de l'État », coordonnées le 17 juillet 1991, *M.B.*, 21 août 1991, p. 17986, lui-même à l'origine de l'actuel article 67 de la loi du 22 mai 2003.

⁶¹ Projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 63, n° 152.

⁶² Avis de la section de législation du Conseil d'État du 11 mars 1959, n° L.6517/1, p. 12, disponible à l'adresse <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/6517>.

⁶³ Ces observations sont formulées en réponse à un sous-amendement qui tendait à n'admettre le recours aux délibérations du Conseil des ministres « que pour autant que les Chambres législatives ne siègent pas » (projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission des Finances par M. LEMANS, 5 juillet 1961, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extraord. 1961, n° 90, p. 30).

⁶⁴ Son texte reste inchangé aujourd'hui : « Dans le cas où le moindre retard occasionnerait un préjudice évident, le collège des bourgmestre et échevins peut, sous sa responsabilité, pourvoir à la dépense, à charge d'en donner, sans délai, connaissance au conseil communal qui délibère s'il admet ou non la dépense ».

⁶⁵ Proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », amendement au texte adopté par la Commission (doc. n° 656/6) n° 30 de M. DEFOSET et consorts, 15 mars 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/7, p. 3.

⁶⁶ Comp. avec le rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget par MM. Peter VANHOUTTE et Dirk PIETERS (notamment) sur le projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », discussion générale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/004, p. 85, qui indique que l'article 67 « concerne uniquement les paiements qui doivent être effectués d'extrême urgence en vue de préserver les intérêts du Trésor ». Nous soulignons.

⁶⁷ Ce constat ne ressort pas expressément des travaux préparatoires, mais nous semble pouvoir être déduit de ces derniers en ce qu'ils constatent que c'est dans ce contexte que prenait place la pratique que l'article 10 de la loi du 28 juin 1989 a entendu légaliser, à certaines conditions (proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, pp. 65 et 67 ; proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », amendement au texte adopté par la Commission (doc. n° 656/6) n° 30 de M. DEFOSET et consorts, 15 mars 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/7, pp. 2-3). Voy. aussi document interne à la Cour des comptes, inédit, pp. 4-5, n° 1.2.

⁶⁸ Proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, p. 67. Voy. aussi la proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité



Il s'agissait, pour le législateur, de légaliser – et au passage, d'encadrer – la pratique en vogue avant la réforme, consistant à considérer que « l'état de nécessité impérieuse s'imposait [...] par rapport à la loi »⁶⁹.

Bien entendu, la procédure d'extrême urgence « ne peut devenir une solution de facilité pour le cas où le Gouvernement préférerait ne pas prendre, pour l'une ou l'autre raison, de décision au sein du Conseil des ministres (conformément à l'article 24 de la loi du 28 juin 1963) »⁷⁰.

C'est cette crainte qui se trouve à l'origine des garanties inscrites à l'article 10, dont l'intervention de la Cour des comptes, chargée de contrôler attentivement le caractère (très) urgent de la dépense, ainsi que les éventuelles circonstances exceptionnelles s'opposant à la réunion du Conseil des ministres en temps utile, soit dans les deux jours⁷¹.

13. Au-delà des indications qu'il donne quant à la manière de comprendre l'(extrême) urgence au sens des articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003, ce retour en arrière est riche d'enseignements.

14. Il est d'abord intéressant de constater qu'en adoptant les dispositions qui deviendront les articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003, le législateur belge a entendu tenir compte d'une réalité déjà bien présente il y a pratiquement 200 ans, plutôt que de l'ignorer : même le plus minutieux des parlements ne peut pas tout anticiper, de sorte qu'il faut pouvoir s'adapter à une situation inattendue.

Alors qu'il aurait pu « impitoyablement » s'accrocher aux principes – pour reprendre les termes de la Commission des Finances – en écartant purement et simplement toute avance du Trésor, le législateur a préféré s'enrichir de l'expérience du passé pour réglementer, et donc encadrer de balises, l'usage de ce mécanisme⁷².

de l'État », amendement au texte adopté par la Commission (doc. n° 656/6) n° 30 de M. DEFOSSET et consorts, 15 mars 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/7, pp. 3-4.

⁶⁹ Proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, p. 65.

⁷⁰ Proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », amendement au texte adopté par la Commission (doc. n° 656/6) n° 30 de M. DEFOSSET et consorts, 15 mars 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/7, p. 3.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁷² Lors de l'adoption de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, le législateur s'est expressément interrogé sur l'opportunité de légiférer : « Certes, on peut se demander s'il est nécessaire de légiférer en la matière : en cas d'urgence, le Gouvernement prendrait ses responsabilités même en l'absence de tout texte. Aux Pays-Bas, par exemple, la loi sur la comptabilité de l'État ignore le mécanisme des délibérations du Conseil des ministres, et pourtant on y engage et paye tout de même les dépenses urgentes non couvertes par un crédit.

La solution proposée par le Gouvernement présente l'avantage d'entourer les dépassements de crédits de formalités qui l'assortissent de garanties

Ce choix n'est pas anodin. En effet, il contraste avec le *modus operandi* privilégié par le législateur – en l'occurrence, le constituant – quand il a opté pour une interdiction absolue de toute suspension de la Constitution⁷³, interdiction parfois critiquée pour sa naïveté et son incapacité à encadrer les décideurs amenés à gérer une situation exceptionnelle, qui, en raison de l'urgence, se jugeraient contraints de s'en affranchir⁷⁴.

15. Comme c'est le cas de nombreuses évolutions législatives, particulièrement en droit des finances publiques, l'on remarque également que c'est en réaction à une pratique largement abusive que les articles 67 et 70 ont vu le jour⁷⁵.

Ce constat doit, à notre sens, guider les ministres dans l'application des dispositions étudiées. Ceci implique de garder à l'esprit que les mécanismes qu'elles organisent constituent des exceptions aux principes d'antériorité et de spécialité, et plus généralement aux prérogatives du Parlement. Elles doivent, partant, être interprétées strictement⁷⁶.

16. Les travaux préparatoires permettent, enfin, de constater que la notion d'imprévisibilité est centrale pour l'application du mécanisme étudié⁷⁷.

destinées à atténuer les risques d'application abusive [...] » (projet de loi « modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », analyse du projet de loi, 2 mai 1959, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1958-1959, n° 160, p. 63, n°s 151-152).

⁷³ Const., art. 187. À ce propos, voy. not. W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH et M. DIDERICH, « Les états d'exception et la Constitution belge », *Ann. dr.*, 1953, pp. 49-124, spéc. pp. 88-92 ; C. HUBERLANT, « État de siège et légalité d'exception en Belgique », in *Licéité en droit positif et références légales aux valeurs. Contribution à l'étude du règlement juridique des conflits de valeurs en droit pénal, public et international*, X^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Bruylant, 1982, pp. 381-431, spéc. pp. 401-429 ; R. ERGEC, « L'état de nécessité en droit constitutionnel belge », in *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Académia/Bruylant, 1987, pp. 143-171 ; F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 919-922 ; J. VELAERS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Note des experts sur l'insertion d'une clause constitutionnelle transversale relative aux dérogations aux droits et libertés », Rapport fait au nom du groupe de travail en charge de l'examen du Titre II de la Constitution par Mme Hilde CLAES et M. Jean-Jacques VISEUR, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2004-2005, n° 51-2304/1, pp. 61-74, spéc. p. 61 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006/3, pp. 293-297 ; R. ERGEC et S. WATTHÉE, « Les dérogations aux droits constitutionnels », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 395-415, spéc. pp. 396 et 400-406 ; N. BONBLED, « Les aspects contemporains de la continuité de l'État : l'exception, l'urgence et la transition », *J.T.*, 2014/33, pp. 643-644 ; P. POPELIER, « Wie verdedigt (de noodtoestand in) België ? », *R.W.*, 2016-2017/9, p. 322.

⁷⁴ Le contraste doit néanmoins être nuancé à la lumière des enjeux comparés.

⁷⁵ Voy. M. DAERDEN et W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, coll. Économie 2000, Bruxelles, Labor, 1992, p. 136.

⁷⁶ Dans ce sens, voy. Cour des comptes, 170^e Cahier d'observations – Volume I, adopté le 7 octobre 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 79, n° 4.1.3.3.

⁷⁷ Si la condition d'imprévisibilité n'est pas expressément consacrée à l'article 67 de la loi du 22 mai 2003, il nous semble qu'elle doit néanmoins être remplie pour recourir au mécanisme qu'il organise, puisqu'il est généralement admis que ce mécanisme existe pour les cas où il n'est pas possible d'appliquer l'article 70 en raison du degré d'urgence constaté (voy. *supra*, n° 12). Si ce degré d'urgence justifie que la plupart des



S'il a pu, au départ, régner une certaine confusion en raison de ce que la loi du 28 juin 1963 retenait les termes « circonstances imprévues », plutôt qu'« imprévisibles », il n'existe, selon nous, que peu de doute quant à l'intention du législateur. Dès lors que le choix du terme « imprévues » n'a fait l'objet d'aucune explication spécifique et que la Commission des Finances du Sénat a entendu permettre au Conseil des ministres de faire face aux dépenses qui se révèlent dans le courant d'une année « malgré les prévisions les plus minutieuses »⁷⁸, il est bien question de dépenses « imprévisibles ».

Cette évidence n'a pas empêché un certain nombre de gouvernements de se prévaloir des termes malencontreux de la loi du 28 juin 1963 pour faire passer des dépenses urgentes et imprévues, mais prévisibles. Ce n'est qu'à la suite d'une nouvelle évolution législative, venue rectifier le tir, que la pratique est devenue formellement illégale. L'occasion d'illustrer une nouvelle fois le phénomène susvisé de réaction législative aux abus du passé⁷⁹.

17. Pour finir, la place centrale que réservent les travaux préparatoires aux circonstances imprévisibles dans le recours aux délibérations budgétaires nous a amenés à nous interroger sur la place qui subsiste au profit des circonstances exceptionnelles.

Alors que l'économie générale des discussions qui ont présidé à l'adoption du texte laissent penser que le caractère éventuellement exceptionnel de la situation ne revêt pas de signification propre, une précision formulée lors de la substitution du terme « imprévues » par le terme « imprévisibles » indique qu'il en va autrement.

Comme pour compenser la limitation ainsi apportée à l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, la Commission du Budget de la Chambre des représentants rappelle qu'« une dépense accidentellement omise est toujours prévisible mais peut éventuellement être considérée comme exceptionnelle »⁸⁰.

La Commission ouvre ainsi timidement la porte à une utilisation autonome de la notion de « circonstances exceptionnelles », utilisation

conditions de forme de l'article 70 ne soient pas respectées, il ne paraît pas justifier qu'il en soit de même de ses conditions de fond, par hypothèse moins strictes.

⁷⁸ Voy., dans ce sens, H. MATTON, « Droit budgétaire », *op. cit.*, pp. 186-187.

⁷⁹ Voy. la proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, pp. 57-59.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 60.

qu'autorise le texte dès lors qu'il impose de constater l'existence de circonstances imprévisibles « ou » exceptionnelles. Comme on le verra ci-après⁸¹, il semblerait néanmoins que, dans les faits, la Cour des comptes ait aussitôt refermé cette porte.

II. L'URGENCE DES ARTICLES 67 ET 70 DE LA LOI DU 22 MAI 2003, SELON LA COUR DES COMPTES

18. L'on sait que l'application des articles 67 et 70 impose l'intervention de la Cour des comptes.

Dans le premier cas, c'est par le biais d'un « visa d'urgence »⁸². Il s'agit de la seule intervention préalable au paiement encore prévue par la loi du 22 mai 2003 pour cette institution⁸³. Ce visa « peut être sollicité sans formalité et peut être accordé dans un délai très bref, limité si nécessaire à quelques minutes ou à quelques heures »⁸⁴.

Dans le deuxième cas, c'est par le biais d'un avis – ou, selon les termes de la loi, d'« observations » – rendu sur la délibération du Conseil des ministres⁸⁵.

19. On l'a vu, les recours au « visa d'urgence » organisé à l'article 67 de la loi sont peu nombreux⁸⁶. Les dix dernières années n'ont, ainsi, conduit à aucune mise en œuvre de ce mécanisme⁸⁷.

Pour cette raison⁸⁸, l'on se contente, à ce propos, de poser deux constats.

D'une part, la Cour des comptes interprète⁸⁹ l'article 67 comme impliquant la réunion de deux

⁸¹ Voy. *infra*, n° 25.

⁸² Loi du 22 mai 2003, art. 67, al. 1^{er}. Voy. aussi al. 4.

⁸³ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, *op. cit.*, p. 167, n° 250. En effet, cette procédure « est largement reprise de l'article 40, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui prévoyait que, dans les mêmes cas d'extrême urgence, l'octroi d'un visa provisoire pouvait être requis de la Cour des comptes. Selon ledit article 40, § 2, la Cour devait, dans une première phase, limiter son contrôle à l'examen de l'exactitude de la créance, tandis que, dans une deuxième phase, c'est-à-dire après le dépôt du projet de loi nécessaire à la régularisation des dépenses, elle pouvait octroyer un visa définitif. Dans le cadre de la loi sur la comptabilité fédérale, la Cour n'exerce plus qu'un contrôle *a posteriori* ; il n'est dès lors plus question d'un visa provisoire, mais d'un visa d'urgence. L'article 67 de la loi sur la comptabilité fédérale limite l'intervention de la Cour des comptes à l'ancienne première phase » (document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 4, n° 1.2).

⁸⁴ P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, *op. cit.*, p. 167, n° 250, note 148. Voy. aussi document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.2, et pp. 7-8.

⁸⁵ Loi du 22 mai 2003, art. 70, § 1^{er}, dernier al.

⁸⁶ Voy. *supra*, n° 4.

⁸⁷ Document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.3.

⁸⁸ Mais également pour des raisons pratiques, aucun (exemple de) visa d'urgence n'ayant pu être obtenu auprès de la Cour des comptes.

⁸⁹ Pour les raisons pratiques exposées à la note précédente, il ne nous a toutefois pas été possible de vérifier *in concreto* si, au moment d'accorder ou non son visa, la Cour distinguait encore ces deux notions.



conditions distinctes : des « dépenses d'extrême urgence » et « dont le paiement ne peut souffrir aucun délai à peine de préjudice grave »⁹⁰. À notre sens, pareille distinction n'a pas lieu d'être. N'est-ce pas en raison de ce que le paiement ne peut souffrir d'aucun retard que les dépenses doivent être qualifiées d'extrêmement urgentes ? L'on considère plutôt que le « cas d'extrême urgence, d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave » constitue une seule et même condition d'application de l'article 67.

D'autre part, la Cour semble considérer que c'est à peine de préjudice grave *pour le Trésor* que le paiement ne peut souffrir d'aucun retard⁹¹. À notre sens, cette interprétation ajoute au texte de la loi et ne peut, partant, être retenue. À tout le moins, il échet, à notre sens, d'interpréter largement les termes utilisés par la Cour, comme englobant non seulement les intérêts stricts du Trésor, mais également le fonctionnement et la continuité du service public⁹².

20. L'on s'arrête plus longuement sur les avis rendus par la Cour des comptes en application de l'article 70, dont on tente de dresser une modeste synthèse⁹³.

21. Les avis rendus par la Cour des comptes sur les délibérations budgétaires qui lui sont soumises par le Conseil des ministres se structurent tous de manière similaire.

Après avoir rappelé l'objet de la délibération et la motivation fournie par son auteur dans le préambule, la Cour rappelle les conditions de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 et procède à l'examen de la motivation à la lumière de ces conditions.

En particulier, la Cour s'intéresse à l'insuffisance ou à l'absence des crédits nécessaires aux dépenses envisagées, au caractère urgent des dépenses, à la présence de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, et au caractère exécutoire, ou non, de la délibération⁹⁴.

⁹⁰ Document interne à la Cour des comptes, inédit, p. 5, n° 1.2.

⁹¹ *Ibid.* Voy., dans ce sens, le rapport fait au nom de la Commission des Finances et du Budget par MM. Peter VANHOUTTE et Dirk PIETERS (notamment) sur le projet de loi « portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral », discussion générale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2001-2002, n° 50-1870/004, p. 85. À nouveau, les raisons pratiques dont il est fait état ci-avant nous ont empêchés de vérifier si la ligne de conduite inscrite dans le document interne de la Cour était, dans les faits, suivie à la lettre par cette dernière au moment d'octroyer ou non son visa.

⁹² Voy., dans ce sens, la proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, p. 67.

⁹³ Cette synthèse est établie sur la base des 38 avis rendus sur les délibérations budgétaires adoptées entre 2005 et 2020, qui nous ont été communiqués à titre confidentiel.

⁹⁴ De manière générale, la Cour des comptes estime que les délibérations qui tendent à rendre applicables des ajustements budgétaires qui

Sur cette base, la Cour conclut à la réunion, ou non, des conditions, décide d'en informer le Président de la Chambre des représentants, et décide d'adresser copie de ce courrier aux ministres concernés.

22. Ci-après, l'on se focalise sur les conditions d'urgence et de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles.

23. À titre liminaire, l'on remarque que, comme elle a pu le faire – à tort, selon nous – avec les conditions de « dépenses d'extrême urgence » et « dont le paiement ne peut souffrir d'aucun retard sous peine de préjudice grave » de l'article 67, la Cour des comptes distingue toujours les conditions d'urgence et de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, qui font chacune l'objet d'un examen spécifique.

Dans le contexte de l'article 70, cette approche nous paraît devoir être approuvée. De prime abord, il semble en effet parfaitement concevable que des cas d'urgence ne soient pas le fruit de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, ou que des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles n'impliquent pas que la dépense soit, pour autant, urgente.

La pratique le confirme, puisqu'il est fréquent qu'après avoir constaté qu'il était urgent de procéder aux dépenses envisagées, la Cour des comptes relève néanmoins que pareille urgence n'a pas été amenée par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles⁹⁵.

Nous n'avons, par contre, recensé que peu de cas dans lesquels la Cour a constaté un défaut

concernent soit un seul département, soit même plusieurs, avant la fin de la procédure parlementaire, ne correspondent nullement aux conditions fixées par la loi (Cour des comptes, 170^e *Cahier d'observations – Volume 1*, adopté le 7 octobre 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 79, n° 4.1.3.2 et 4.1.3.3 ; Cour des comptes, 167^e *Cahier d'observations – Volume 1*, adopté le 2 décembre 2010 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 218). Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3229 du 23 décembre 2013 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3219 du 15 décembre 2010 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3216 du 4 décembre 2009 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3209 du 3 octobre 2008.

⁹⁵ Voy., par exemple, l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3233 du 24 novembre 2016, qui considère que l'urgence ne peut être remise en doute (« en l'absence de cette délibération, aucun moyen n'est actuellement disponible pour assurer le versement des dotations pour le financement des nouvelles compétences transférées aux entités communautaires en vertu de la sixième réforme de l'État ») mais que « les considérants de la délibération ne font nulle part état de circonstances imprévisibles ou exceptionnelles ayant empêché le dépôt en temps opportun d'un ajustement budgétaire » (comp. avec l'avis de l'Inspection des Finances du 20 novembre 2016, qui considère qu'il s'agit d'un cas urgent amené par des circonstances exceptionnelles). Voy. aussi, parmi d'autres, l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3232 du 23 octobre 2015 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014.



d'urgence en présence de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles⁹⁶.

24. Rarement remis en cause par la Cour – à tout le moins ces dernières années –, le caractère urgent de la dépense implique généralement qu'elle pose un double constat.

D'une part, les dépenses envisagées doivent être effectuées sans tarder, de sorte qu'elles ne peuvent attendre le vote d'un ajustement budgétaire⁹⁷.

Un exemple en particulier permet d'illustrer cette exigence. Ainsi, la nécessité pour les membres du gouvernement de disposer sans retard des crédits nécessaires pour leurs cellules stratégiques dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences du gouvernement, sans attendre le vote d'un ajustement budgétaire, a souvent justifié le recours à la délibération budgétaire. En général, la nouvelle structure du gouvernement n'est pas connue au moment d'adopter le budget et, en raison de la longueur et de la complexité des négociations pré-gouvernementales, il n'est pas possible de prévoir un ajustement dans un délai suffisamment court⁹⁸.

Dans le même ordre d'idées, l'on peut citer l'avis de la Cour des comptes sur la délibération n° 3220 du 13 juillet 2011, qui a considéré que l'urgence du paiement n'était pas complètement démontrée, dès lors que « le versement de la participation supplémentaire de la Belgique [dans une structure financière européenne] devait intervenir selon la délibération dans le courant du mois de juillet », que « [l]e paiement a été effectué le 20 juillet 2011, soit plus de deux mois après la décision d'augmentation du capital datant du 5 mai 2011 » et qu'« [a]ucun élément matériel ne [démontrait] donc qu'une nouvelle ventilation des allocations de base ne pouvait être effectuée ou qu'un projet de loi ne pouvait être déposé »⁹⁹.

⁹⁶ Nous en avons recensé cinq entre 2005 et 2020. Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3220 du 13 juillet 2011 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3207 du 1^{er} février 2008 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3205 du 27 avril 2007 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3201 du 25 novembre 2005 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3198 du 9 juin 2005.

⁹⁷ La doctrine confirme qu'une dépense peut être qualifiée d'urgente quand « elle doit intervenir dans un délai qui ne permet pas au gouvernement de solliciter un crédit budgétaire de la part de la Chambre des représentants », soit environ un mois (P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., p. 165, n° 249).

⁹⁸ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3235 du 16 octobre 2020 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3230 du 23 octobre 2014 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3224 du 23 décembre 2011 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3223 du 23 décembre 2011 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3215 du 25 septembre 2009 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3208 du 18 avril 2008 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3206 du 11 janvier 2008.

⁹⁹ Voy. aussi l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3226 du 20 juillet 2012.

D'autre part, c'est dans le but d'éviter un préjudice, d'une gravité variable, dans le chef de l'administration ou des administrés, que la dépense doit être effectuée sans tarder. À titre d'exemples, l'on retiendra les préjudices suivants :

- des lacunes dans la gestion de crises¹⁰⁰, qu'il s'agisse d'une crise sanitaire comme celle du COVID-19¹⁰¹, de la grippe mexicaine¹⁰² ou de la grippe aviaire¹⁰³, d'une crise bancaire et financière¹⁰⁴ ou d'une crise politique¹⁰⁵ ;
- une interruption des missions qui incombent à l'État¹⁰⁶, comme le paiement des pensions à charge de l'État¹⁰⁷ ou le service assuré par les centres intégrés d'appels d'urgence – dont l'interruption pourrait, à son tour, engendrer « un préjudice grave et irréversible à l'égard des citoyens »¹⁰⁸ –, en ce compris une interruption dans l'exercice des compétences transférées aux communautés¹⁰⁹ ;
- le non-respect de dispositions normatives, comme celles qui encadrent les dotations royales¹¹⁰, celles qui imposent la tenue d'une enquête sur les accidents et les incidents ferroviaires¹¹¹, ou encore celles qui imposent le paiement d'une redevance d'exploitation¹¹², le non-respect d'un engagement pris par

¹⁰⁰ Cour des comptes, 170^e Cahier d'observations – Volume I, adopté le 7 octobre 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 78, n° 4.1.3.2.

¹⁰¹ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3235 du 16 octobre 2020 et avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3234 du 2 mai 2020. À noter que cette dernière délibération avait la particularité de porter sur des crédits provisionnels, de sorte que « les autorisations ne [pouvaient] dès à présent être ventilées en allocations de base, comme le prévoit le § 4 de l'article 70 [...] ». La Cour des comptes a estimé que cet élément n'était pas « de nature à empêcher le recours à une délibération, dans la mesure où [elle] est très rapidement informée, via les arrêtés royaux de transferts et les dossiers y afférents envoyés par l'administration, de la répartition effective des crédits ».

¹⁰² Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3212 du 30 avril 2009.

¹⁰³ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3202 du 24 février 2006.

¹⁰⁴ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3222 du 11 octobre 2011 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3221 du 9 septembre 2011.

¹⁰⁵ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3210 du 14 novembre 2008 (qui concerne la crise survenue en République démocratique du Congo à cette période).

¹⁰⁶ Voy. not. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3212 du 30 avril 2009.

¹⁰⁷ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014.

¹⁰⁸ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3226 du 20 juillet 2012.

¹⁰⁹ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3233 du 24 novembre 2016. Dans le même sens, voy. l'avis de l'Inspection des Finances du 20 novembre 2016.

¹¹⁰ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3228 du 13 décembre 2013.

¹¹¹ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3218 du 19 mars 2010.

¹¹² Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3199 du 30 septembre 2005.



l'État¹¹³, ou le défaut d'exécution d'une décision de justice¹¹⁴, notamment quand il pourrait mener à une saisie sur des biens appartenant à l'État¹¹⁵ ;

- des conséquences financières, dans le chef de l'État, comme le paiement d'intérêts de retard¹¹⁶ ou des coûts supplémentaires découlant de l'aggravation d'un dommage matériel – comme les coûts liés à « la destruction des insectes qui se sont nichés dans les salles d'exposition et/ou les œuvres d'art du Palais des Beaux-Arts »¹¹⁷ –, dans le chef d'une société de grande importance économique et sociale¹¹⁸ qui, le cas échéant, risque la faillite, ou, plus largement, un impact sur l'économie de certains secteurs, comme celui de la distribution¹¹⁹ ;
- l'atteinte à l'image d'un établissement culturel de premier plan, comme le Palais des Beaux-Arts¹²⁰.

Alors même que l'article 70 ne requiert pas expressément que le cas d'urgence qu'il organise ait pour but d'obvier à un préjudice, il apparaît que cet élément est inhérent à la notion même d'urgence¹²¹. Le préjudice dont il est ici question semble néanmoins se distinguer du préjudice de l'article 67 en raison de ce qu'aucun degré particulier de gravité n'en est exigé.

25. Bien plus souvent remise en cause par la Cour des comptes est la condition des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles¹²².

Les circonstances imprévisibles au sens des avis de la Cour sont des circonstances qu'il était impossible de prévoir au moment d'adopter le budget initial ou un précédent ajustement.

Le cas, susvisé, de la nouvelle répartition des compétences du gouvernement permet d'illustrer cette exigence¹²³.

Il en va de même des avis rendus sur les délibérations n^{os} 3214 et 3220¹²⁴.

Dans le premier avis, la Cour des comptes a considéré que « [l]a contamination par des insectes des corniches des salles d'exposition et des œuvres qui y étaient exposées ne pouvait être prévue lors de l'établissement du budget initial de l'année 2009 ni du budget ajusté de 2009 » pour arriver à la conclusion qu'elle était bien en présence de circonstances imprévisibles¹²⁵.

Dans le second, la Cour a estimé que le caractère exceptionnel ou imprévisible de la dépense autorisée par la délibération pouvait être admis, « la décision du conseil d'administration datant du 5 mai 2011, alors que le projet de budget (déposé le 15 avril 2011) a été voté le 19 mai », de sorte que « [l]'intégration de ce crédit directement dans le budget était [...] malaisée, sauf à introduire un amendement très tardif qui n'aurait de plus pas pu être examiné par la Commission des Finances et du Budget »¹²⁶.

Le caractère imprévisible des circonstances qui justifient les dépenses est généralement remis en cause par la Cour des comptes après avoir constaté que :

- les circonstances à l'origine de la dépense dépendent d'une décision du Gouvernement¹²⁷,

¹¹³ Voy. not. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3225 du 23 décembre 2011 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3222 du 11 octobre 2011.

¹¹⁴ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3227 du 28 septembre 2012 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3205 du 27 avril 2007.

¹¹⁵ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3207 du 1^{er} février 2008 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3201 du 25 novembre 2005 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3198 du 9 juin 2005.

¹¹⁶ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3232 du 23 octobre 2015 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3227 du 28 septembre 2012 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3207 du 1^{er} février 2008 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3205 du 27 avril 2007.

¹¹⁷ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3214 du 17 juillet 2009.

¹¹⁸ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3225 du 23 décembre 2011 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3222 du 11 octobre 2011 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3221 du 9 septembre 2011.

¹¹⁹ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3202 du 24 février 2006.

¹²⁰ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3214 du 17 juillet 2009.

¹²¹ A. VANDER STICHELE, *La notion d'urgence en droit public*, op. cit., pp. 122-124.

¹²² Cour des comptes, 170^e Cahier d'observations – Volume I, adopté le 7 octobre 2013 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), p. 78, n^o 4.1.3.2.

¹²³ Voy. *supra*, n^o 24.

¹²⁴ Voy. aussi, par exemple, l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3210 du 14 novembre 2008, qui se fonde sur l'évolution rapide de la crise survenue en République démocratique du Congo, sur les décisions des Nations unies en matière de présence de troupes de maintien de la paix et sur l'évolution du cours du dollar. Voy. encore l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3231 du 5 décembre 2014 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3225 du 23 décembre 2011.

¹²⁵ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3214 du 17 juillet 2009 et avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3207 du 1^{er} février 2008.

¹²⁶ Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3220 du 13 juillet 2011.

¹²⁷ Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3203 du 1^{er} décembre 2006 et l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3200 du 25 novembre 2005. L'un des rares avis de l'Inspection des Finances auquel nous avons pu accéder révèle que l'Inspection des Finances considère, en effet, que les « circonstances exceptionnelles ou imprévisibles » doivent être « liées à des causes exogènes qui nécessitent une intervention budgétaire immédiate de la part du gouvernement » (avis du 23 novembre 2013, partiellement reproduit dans l'avis de la Cour des comptes sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n^o 3228 du 13 décembre 2013). Traduction libre.



sont récurrentes¹²⁸ ou sont connues¹²⁹, parfois de longue date¹³⁰, et ont, le cas échéant, été signalées par la Cour elle-même dans le passé ;

- les éléments fournis par l’administration ne permettent raisonnablement pas de penser que ces circonstances allaient évoluer¹³¹ ;
- et qu’entre-temps, « aucun événement particulier ayant une influence essentielle sur la situation ne s’est produit »¹³².

Autrement dit, la délibération budgétaire ne peut être mobilisée pour régulariser une erreur du passé qui n’aurait été découverte qu’au moment où elle a généré un problème de financement justifiant l’urgence¹³³.

Cette lecture, en contradiction avec les intentions – certes timidement annoncées – du législateur de 1963¹³⁴, nous amène à nous interroger à

¹²⁸ Voy. l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014 (en ce qui concerne, notamment, le versement de la quatrième tranche trimestrielle des dédommagements judiciaires) et l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3211 du 19 décembre 2008 (en ce qui concerne le remboursement des rémunérations d’agents en détachement). Voy. aussi l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3203 du 1^{er} décembre 2006.

¹²⁹ Voy. l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3228 du 13 décembre 2013 ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3200 du 25 novembre 2005.

¹³⁰ Voy. l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3232 du 23 octobre 2015 (en ce qui concerne la problématique des arriérés du SPF Justice : « le caractère urgent est en réalité la conséquence d’un sous financement structurel et récurrent des frais de justice ») ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014 (en ce qui concerne la sous-estimation des crédits du budget du Service des Pensions, suite à l’incertitude entourant la signature de l’accord de coopération autorisant le versement de la cotisation de responsabilisation par les entités fédérées, pointée à plusieurs reprises par la Cour des comptes dans le passé) ; avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3207 du 1^{er} février 2008, avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3205 du 27 avril 2007, avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3201 du 25 novembre 2005 et avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3200 du 25 novembre 2005 (en ce qui concerne les sommes dues à la suite d’une condamnation de l’État dans le cadre d’un litige ancien).

¹³¹ Voy. l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014.

¹³² Avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3226 du 20 juillet 2012 : « Lors de l’élaboration du budget initial et du budget ajusté 2012, l’administration avait déjà demandé des crédits supplémentaires pour résoudre le manque structurel de personnel dans les centres d’appel. Cependant, le gouvernement n’a pas accordé dans un premier temps (lors du budget initial et du premier ajustement du budget) ces crédits supplémentaires pour augmenter le nombre de *calltakers* et, depuis lors, aucun événement particulier ayant une influence essentielle sur la situation ne s’est produit. La délibération budgétaire ne renvoie pas à des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles ».

¹³³ Voy. not. l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3233 du 24 novembre 2016 (comp. avec l’avis de l’Inspection des Finances du 20 novembre 2016) et l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3231 du 5 décembre 2014. L’exigence des « circonstances exceptionnelles ou imprévisibles » empêche ainsi le gouvernement de recourir à la procédure d’urgence quand cette dernière est rendue nécessaire en raison de sa négligence, de sa distraction ou de son incompétence. Il en résulte qu’« [u]ne dépense que le gouvernement a “oubliée” sans excuse de faire figurer dans son projet de budget ne peut [...] bénéficier de cette procédure dérogatoire », quand bien même l’urgence serait établie (P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, op. cit., pp. 165-167, n° 249-250).

¹³⁴ « Une dépense accidentellement omise est toujours prévisible mais peut éventuellement être considérée comme exceptionnelle » (proposition de loi

nouveau sur la place encore occupée par les circonstances exceptionnelles.

L’on a brièvement évoqué, ci-avant¹³⁵, l’utilisation autonome qui pouvait, en théorie, être faite des notions de « circonstances exceptionnelles », d’une part, et de « circonstances imprévisibles », d’autre part, en raison de la présence du terme « ou » à l’article 70.

En pratique, il faut toutefois constater que le Conseil des ministres, dans sa motivation, et la Cour des comptes, dans son avis, ne distinguent pas les circonstances exceptionnelles des circonstances imprévisibles. Plus marquant encore, ces motivations et avis apparaissent ignorer les circonstances exceptionnelles, pour se concentrer sur le seul caractère imprévisible de la dépense¹³⁶.

Cette approche n’étonne pas outre mesure quand la Cour mobilise le caractère récurrent d’une dépense pour considérer qu’elle n’était pas imprévisible¹³⁷, puisque ce caractère implique nécessairement que la dépense n’est pas non plus exceptionnelle.

Par contre, une dépense prévisible car connue de longue date pourrait parfaitement être qualifiée d’exceptionnelle et donc, malgré tout, faire l’objet d’une délibération budgétaire¹³⁸. Une fois posé le constat que la dépense aurait pu être anticipée, la Cour des comptes n’examine pourtant pas la question de savoir si la dépense revêt un caractère exceptionnel. De la sorte, elle neutralise la possibilité offerte par l’article 70 au gouvernement de recourir aux délibérations budgétaires en cas de circonstances exceptionnelles.

Comment expliquer cette pratique ? La Cour craint-elle que cette notion soit trop floue et mène, partant, à de nouveaux abus dans le chef

« modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l’État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, p. 60).

¹³⁵ Voy. *supra*, n° 17.

¹³⁶ Comp. avec l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3235 du 16 octobre 2020, qui considère, *après – cependant – avoir constaté l’existence d’une circonstance imprévisible*, que « la crise sanitaire actuelle constitue à elle seule une circonstance exceptionnelle qui nécessite la mise au travail rapide du nouveau gouvernement ». Dans l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3234 du 2 mai 2020, la Cour considère, du reste, que la même crise sanitaire présente un caractère exceptionnel et imprévisible. Voy. aussi l’avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3204 du 25 avril 2007, dans lequel la Cour des comptes examine le caractère imprévisible des dépenses pour l’acquisition d’hélicoptères multifonctionnels – alors même qu’il n’est pas invoqué – pour en conclure qu’il fait défaut (parce que les crédits nécessaires avaient été prévus dans le budget général des dépenses de l’année précédente, mais n’avaient pas été utilisés), avant de constater que le caractère exceptionnel des dépenses – invoqué quant à lui – n’est pas démontré.

¹³⁷ Voy. *supra*, n° 25.

¹³⁸ Voy., dans ce sens, la proposition de loi « modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l’État », rapport fait au nom de la Commission du Budget par M. DAERDEN, 10 mai 1989, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 1988-1989, n° 656/6, p. 60.



du Conseil des ministres ? Il faut admettre qu'en fonction de la lecture qui est faite du texte, un nombre incalculable de circonstances pourraient être qualifiées d'« exceptionnelles », pour la seule raison qu'il ne s'agit pas d'une dépense récurrente.

CONCLUSION

26. D'abord dans les faits, puis en droit, l'urgence a toujours occupé une place de choix dans le processus budgétaire. (Trop) largement mobilisée dans un premier temps, elle a ensuite vu son usage être encadré par un législateur toujours plus soucieux de préserver le rôle cardinal du Parlement dans le vote du budget.

La pratique – telle que minutieusement surveillée par la Cour des comptes – démontre quant à elle que le Gouvernement a tiré les leçons du passé et fait, depuis un certain nombre d'années, un usage relativement stable de la procédure d'urgence¹³⁹.

27. La crise sanitaire, qui a monopolisé l'action gouvernementale entre mars 2020 et les débuts de l'année 2022, ne montre pas autre chose¹⁴⁰.

Ainsi, seul le bref intervalle précédant la validation, par la Chambre des représentants, de l'augmentation de la « provision Covid » a justifié le recours à l'article 70 de la loi du 22 mai 2003¹⁴¹. La démarche revêtait une certaine logique, puisque cette provision a permis, une fois augmentée, de disposer des crédits suffisants pour procéder à des

dépenses supplémentaires d'un degré désormais moindre d'imprévisibilité¹⁴².

Cet usage, mesuré, de la procédure d'urgence, nous paraît devoir être approuvé.

28. Il soulève, par contre, une autre question. Les cadenas posés par le législateur autour de la procédure d'urgence n'auraient-ils pas incité le Gouvernement à commettre des abus dans une autre sphère ?

C'est de la provision interdépartementale dont il est ici question. L'objet de pareille provision « est de prévoir les crédits estimés nécessaires pour certaines dépenses qui sont encore incertaines, qui dépendent de la réalisation de certaines conditions, ou dont l'imputation budgétaire précise n'est pas encore déterminée »¹⁴³.

Si ce concept présente l'avantage de maintenir l'autorisation préalable du Parlement, et donc d'assurer le respect du principe d'antériorité, il malmène, par contre, le principe de spécialité. Non plus en ce qu'il interdit le dépassement des crédits ; en ce qu'il s'oppose à la mise à disposition d'enveloppes globales au profit du Gouvernement¹⁴⁴.

Or l'ampleur de cette entorse, déjà critiquée par le passé¹⁴⁵, s'est vue décuplée avec l'augmentation considérable dont la provision interdépartementale a fait l'objet pour faire face à la crise sanitaire du COVID-19¹⁴⁶.

¹³⁹ Entre 2012 et 2016, une à deux délibérations budgétaires ont été adoptées par an (2 en 2012 ; 2 en 2013 ; 2 en 2014 ; 1 en 2015 ; 1 en 2016), aucune délibération budgétaire n'a été adoptée en 2017 et 2018, deux l'ont été en 2020 et aucune ne l'a été en 2021. Le 23 mai 2022, aucune délibération budgétaire n'avait encore été adoptée en 2022.

Entre 2005 et 2011, il est vrai qu'il a été (un peu) plus recouru aux délibérations budgétaires. Il est probable que la stabilisation vers un usage plus modéré, vers 2012, du mécanisme, s'explique par la modernisation de l'exécution du budget et de la comptabilité, d'une part, et par la relativisation de l'obligation générale de voter des crédits limitatifs d'autre part. Voy. l'entretien organisé avec Monsieur le Conseiller Pierre RION le 29 septembre 2021. Voy. aussi l'entretien organisé avec Madame la Première auditrice Isabelle MASSEM le 1^{er} octobre 2021.

Cette stabilisation pourrait également trouver une explication dans le contrôle interne de la gestion des risques imposé par l'arrêté royal du 17 août 2007 « relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral », *M.B.*, 18 octobre 2007, p. 53949. Voy. l'entretien organisé avec Madame l'Inspectrice Béatrice BAUMANN le 11 juillet 2021.

¹⁴⁰ Une seule des deux délibérations budgétaires adoptées en 2020 l'a été dans le contexte de la crise sanitaire. Voy. l'avis sur la délibération budgétaire du Conseil des ministres n° 3234 du 2 mai 2020. Au vu de l'usage qui a été fait de la disposition de l'article 70 de la loi du 22 mai 2003 ces dernières années, l'on ne pense pas pouvoir en déduire que l'année 2020 marquerait une diminution dans l'utilisation de ce mécanisme (au profit de la provision interdépartementale). Voy., dans ce sens, l'entretien organisé avec Monsieur le Conseiller Marc EVRARD le 20 octobre 2021.

¹⁴¹ Voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », in F. BOUHON, E. SLAUTSKY et S. WATTIER (dir.), *Le droit public belge face à la crise du Covid-19. Quelles leçons pour l'avenir ?*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 722.

¹⁴² En d'autres termes, deux des conditions de l'article 70 – l'absence ou l'insuffisance des crédits et le caractère imprévisible des circonstances – ont cessé d'être réunies une fois l'augmentation de la provision votée. Ce constat doit néanmoins être nuancé pour deux raisons. D'une part, le caractère prévisible ou imprévisible des dépenses liées à la crise sanitaire une fois passée la « surprise » de mars 2020, peut être débattu. D'autre part, le débat sur le caractère autonome des circonstances exceptionnelles refait ici surface, puisqu'il est difficilement contestable que les dépenses liées à la crise sanitaire sont des dépenses exceptionnelles (quand bien même il faudrait considérer qu'à partir d'un certain stade, elles ont perdu en imprévisibilité). Il n'en reste pas moins qu'au moins une condition de l'article 70 a cessé d'exister quand la provision a été augmentée : l'absence ou l'insuffisance des crédits.

¹⁴³ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, p. 724. Les auteurs précisent que l'« [o]n intègre ainsi chaque année dans [le budget], au niveau fédéral, des crédits provisionnels, et ce depuis 1966 (aujourd'hui, à la section 06.90 – SPF Stratégie et Appui). La loi portant le budget contient des dispositions qui autorisent leur répartition, par voie d'arrêtés royaux, après accord du ministre du Budget, entre les programmes des départements » (*ibid.*). Sur les crédits provisionnels, voy., parmi d'autres, W. SCHELSTRAETE et V. GEUFFENS, *Précis des règles budgétaires à usage parlementaire*, *op. cit.*, p. 34, n° 17.8.

¹⁴⁴ B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, pp. 724-727.

¹⁴⁵ Voy., par exemple, la question écrite n° 5-5514 de Anke VAN DER MEERSCH (*Vlaams Belang*) du 6 février 2012 au ministre du Budget et de la Simplification administrative, disponible sur le site du Sénat.

¹⁴⁶ En 2020, voy. la loi du 23 mars 2020 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020 », *M.B.*, 26 mars 2020, p. 17967 ; loi du 18 juin 2020 « portant ajustement de loi du 23 mars 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois d'avril, mai et juin 2020 », *M.B.*, 30 juin 2020, p. 48521 ; loi du 20 juillet 2020 « portant ajustement de la loi du 30 juin 2020 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020 », *M.B.*, 31 juillet 2020, p. 56493 ; loi du 30 octobre 2020 « ouvrant des crédits provisoires pour les mois de novembre et décembre 2020 », *M.B.*, 30 octobre 2020, p. 78546.



Reste, maintenant, à savoir si l'engagement pris par le Gouvernement en 2021 de faire preuve d'une transparence accrue dans l'utilisation future de la « provision corona »¹⁴⁷ suffira à ménager le principe fondamental de la spécialité budgétaire.

29. Si l'on accorde le bénéfice du doute aux décideurs d'aujourd'hui¹⁴⁸, l'on s'interroge, par contre, sur la capacité de pareil engagement à préserver les prérogatives du Parlement, non plus dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 mais – plutôt – dans le cadre des crises futures.

Après la provision « terrorisme »¹⁴⁹ et la provision « corona », l'on imagine aisément, en effet, que le Gouvernement sera prompt à mobiliser à nouveau la provision interdépartementale dès la prochaine crise venue¹⁵⁰. Ce recours cyclique à un mécanisme par nature critiquable – s'il peut

se comprendre dans une certaine mesure, quand il se limite à des montants raisonnables¹⁵¹ – pose question au regard des principes qui gouvernent le droit budgétaire belge.

Peut-être est-il temps, pour le Gouvernement, de se réapproprier la faculté de déposer des ajustements budgétaires¹⁵² – justement pensés pour favoriser la flexibilité du budget et assurer sa conformité à la réalité – en y recourant, non plus pour augmenter¹⁵³ son enveloppe globale¹⁵⁴, mais pour ventiler les (nouveaux) crédits qu'il s'octroie¹⁵⁵.

Dans les cas vraiment urgents, les articles 67 et 70 de la loi du 22 mai 2003 ne manqueront pas de venir à la rescousse des décideurs sous pression.

En 2021, voy. la loi du 22 décembre 2020 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 », *M.B.*, 29 décembre 2020, p. 95251 ; loi du 2 avril 2021 « contenant le deuxième ajustement du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 », *M.B.*, 13 avril 2021, p. 32931 ; loi du 27 juin 2021 « contenant le troisième ajustement du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 », *M.B.*, 9 juillet 2021, p. 69109.

¹⁴⁷ Projet de loi « contenant le deuxième ajustement du Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 », 22 mars 2021, exposé, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2020-2021, n° 55-1875/1, p. 3 : « Afin d'augmenter la transparence envers le Parlement, le but est de limiter l'utilisation de la provision corona en 2021 aux dépenses difficiles à préciser d'avance, ou aux dépenses dont le montant exact est difficile à déterminer d'avance. Par ailleurs, des "feuilletons d'ajustement corona" élaborés concrètement seront déposés, si nécessaire, au Parlement ». Voy. aussi l'audition de la Secrétaire d'État au budget du 24 février 2021 : « Jusqu'à présent, les demandes de fonds liés au coronavirus étaient placées sous le couvert de la provision corona. Dorénavant, mon cabinet analysera ces demandes et si elles sont justifiées, établira une liste qui sera présentée au Parlement et au gouvernement avant que les crédits nécessaires ne soient libérés » (Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission des Finances et du Budget, 24 février 2021 (matin), *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2020-2021, n° CRIV 55 COM 384, p. 18). Voy., à ce propos, B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, pp. 726-727.

¹⁴⁸ Il faut néanmoins relever que la Cour des comptes a d'ores et déjà eu l'occasion de formuler un certain nombre de réserves quant au respect de l'engagement pris. Voy. Cour des comptes, *Commentaires et observations sur les projets de budget ajusté de l'État pour l'année budgétaire 2021*, rapport adopté le 12 mai 2021 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, disponible sur le site de la Cour (<https://www.ccrek.be/FR>), pp. 62-63. À ce propos, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, p. 727.

¹⁴⁹ Voy. not. la loi du 22 décembre 2017 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2018 », *M.B.*, 28 décembre 2017, p. 115043 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, p. 725.

¹⁵⁰ Lors du Conseil des ministres du 6 mai dernier, il était ainsi déjà question d'une « provision interdépartementale Ukraine » « pour la tutelle et la lutte contre la traite des êtres humains » (<https://news.belgium.be/fr/>

[spf-justice-moyens-supplementaires-pour-la-tutelle-et-la-lutte-contre-la-traite-des-etres-humains](https://news.belgium.be/fr/)).

Le recours à la provision interdépartementale dans ce cadre et pour lutter contre le terrorisme montre que ce mécanisme – à tout le moins, un recours accru à ce mécanisme – n'est pas spécifique à la crise sanitaire du COVID-19. Il en résulte, à notre sens, qu'il ne peut être tiré aucun enseignement de la particularité de la crise de 2020, qui a pris place dans le contexte des crédits provisoires. Voy., à ce propos, l'entretien organisé avec Monsieur le Conseiller Marc EVRARD le 20 octobre 2021. Voy. aussi B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, p. 725 ; loi du 22 mai 2003, art. 57. En d'autres termes, les crédits provisoires ne nous apparaissent pas constituer une condition *sine qua non* du recours (accru) à la provision interdépartementale.

¹⁵¹ À tout le moins, le recours aux crédits provisionnels est justifié dans le cas où l'on peut prédire de nouvelles dépenses, sans être en mesure d'anticiper le montant (indexation, dommages et intérêts auxquels l'État pourrait être condamné, etc.). Voy., dans ce sens, l'entretien organisé avec Monsieur le Conseiller Marc EVRARD le 20 octobre 2021. Plus généralement, voy. la définition de la provision interdépartementale donnée *supra*, n° 28.

¹⁵² Voy. la loi du 22 mai 2003, art. 53.

¹⁵³ C'est bien de son augmentation dont il est question. Comme esquissé ci-avant, l'existence même de la provision interdépartementale n'est pas remise en cause.

¹⁵⁴ Certes, « [a]ucune dépense budgétaire n'est jamais imputée directement sur la provision, mais bien sur l'allocation de base vers laquelle le transfert a eu lieu de sorte que, *in fine*, le principe de la spécialité budgétaire est rétabli. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue du parlement, de telles provisions tiennent lieu d'enveloppes globales laissées, dans une certaine mesure, à l'appréciation et à l'arbitrage du gouvernement » (B. BAYENET, M. BOURGEOIS et A. LACHAPPELLE, « Covid-19, droit budgétaire et finances publiques », *op. cit.*, p. 724). Voy., par exemple, l'arrêté royal du 6 août 2021 « portant septième répartition du crédit provisionnel inscrit au programme 06-90-1 de la loi du 22 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2021 et destiné à couvrir des dépenses concernant le renforcement des mesures prises ainsi que des initiatives nouvelles en matière de lutte contre le COVID-19 », *M.B.*, 23 août 2021, p. 90535.

¹⁵⁵ Le vote du Parlement, et donc son autorisation, porte sur les programmes (loi du 22 mai 2003, art. 48, al. 1^{er}). Il en résulte qu'une ventilation par programmes suffirait à ménager la spécialité légale. Ceci étant, la spécialité administrative impose, quant à elle, une ventilation en allocations de base (loi du 22 mai 2003, art. 51).

