

► Deuxième table ronde

Sous la présidence de Pauline TÜRK,
Professeur à l'Université de Nice

L'autonomie financière des assemblées parlementaires au sein des États fédéraux et de l'Union européenne

■ Regards croisés sur le cas particulier du financement du Parlement européen



Pr. Aymeric POTTEAU¹
Professeur à l'Université de Lille

Mme Danièle LAMARQUE²
Membre de la Cour des comptes européenne

Hommage doit tout d'abord être rendu aux organisateurs du symposium pour avoir mis en exergue dans l'intitulé « le cas particulier » (sic) du Parlement européen, attention qui répond manifestement aux titres des interventions ultérieures relatives au « financement du bicaméralisme ». Formellement en effet, le Parlement européen constitue l'unique assemblée parlementaire de l'Union. Difficile cependant d'écarter purement et simplement de l'étude le Conseil de l'Union qui, à bien des égards, présente des similitudes avec la chambre haute d'un Parlement bicaméral du point de vue du moins de certaines de ses fonctions. Or cette donnée mérite d'être prise en considération, ne serait-ce qu'au regard de la problématique de l'autonomie respective des deux assemblées, problématique à laquelle les deux institutions européennes ont précocement répondu au moyen d'un mystérieux *gentlemen's agreement* auquel chacune d'elles se réfère

périodiquement. À son origine, il y a en réalité une résolution du Conseil du 22 avril 1970 par laquelle ce dernier s'engage en marge de la conclusion du traité de Luxembourg réformant la procédure budgétaire « à ne pas modifier l'état prévisionnel des dépenses du Parlement européen ». Bien qu'unilatérale, cette déclaration du Conseil est depuis lors analysée comme un engagement mutuel des deux branches de l'autorité budgétaire à ne pas amender la section de l'autre. Inutile de dire qu'au moment de son introduction, ce *modus vivendi* préservait au moins autant les intérêts du Conseil que ceux du Parlement européen puisque ce dernier venait d'obtenir, dans le cadre de la procédure budgétaire, un pouvoir de dernier mot sur les dépenses non obligatoires initialement assimilées aux dépenses administratives. La répartition du pouvoir budgétaire a cependant été modifiée par le traité de Lisbonne. On peut donc légitimement s'interroger sur la pérennité du *modus vivendi*.

Une seconde particularité du système institutionnel mérite d'être exposée d'emblée. Elle tient à l'autonomie financière de rang « constitutionnel » conférée aux principaux organes de l'UE, dans le prolongement de leur non moins significative autonomie administrative et organisationnelle. Le traité FUE impose en effet premièrement que les dépenses des principales institutions fassent l'objet de parties séparées du budget général (art. 316), et deuxièmement que chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres (art. 317). Dans la droite ligne de ces prescriptions, le règlement financier garantit ainsi au Parlement européen comme aux autres institutions non seulement une individualisation budgé-

¹ Le Pr. Aymeric Potteau a rédigé les propos introductifs et les trois premières parties de la présente contribution.

² Mme Danièle Lamarque a rédigé la quatrième partie de la présente contribution et les propos conclusifs.

taire, prenant la forme d'une section propre du budget général mais aussi le pouvoir d'exécuter les crédits qui y sont inscrits³. Alors qu'en application des traités, l'exécution budgétaire échoit en principe à la Commission, le Parlement européen est ordonnateur des dépenses qui le concernent et dispose de son propre comptable qu'il lui appartient de nommer⁴. À cela s'ajoute la capacité garantie par les traités de participer à l'évaluation de ses propres besoins. La procédure budgétaire annuelle définie par l'art. 314 du traité FUE débute en effet par l'établissement par chacune des institutions de l'état prévisionnel de ses dépenses pour l'exercice suivant. Les rédacteurs des traités ont néanmoins manifestement veillé à combiner cette prérogative avec le principe du pouvoir exclusif de proposition de la Commission qui trouve également à s'appliquer en matière budgétaire. La Commission devra ainsi grouper dans son projet de budget les états prévisionnels établis par chacune des institutions. Mais, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle dispose désormais de la faculté de substituer ses propres prévisions à celles présentées par l'institution concernée. De fait, dans son projet de budget, la Commission n'hésite nullement à revoir à la baisse les crédits sollicités par certaines institutions. Le Parlement européen pourrait donc théoriquement en être victime.

Au même titre que les autres institutions de l'UE, le Parlement européen jouit donc d'une assez significative autonomie dans la gestion de ses finances. Cependant, il demeure, à cet égard comme à bien d'autres, une institution à part puisqu'il est susceptible de tirer parti, pour ses propres finances, de sa qualité d'autorité budgétaire, d'autorité législative et d'autorité de décharge. Il reste que, dans le contexte supranational, l'institution parlementaire ne constitue qu'une branche des autorités qui doit donc composer avec l'autre de nature intergouvernementale. Or l'équilibre fixé par les traités est plus subtil qu'il n'y paraît à première vue du point tant de l'autonomie budgétaire (I), de l'autonomie normative (II) que de l'autonomie de contrôle (III). Enfin, sera évoqué le contrôle du financement du Parlement européen par la Cour des comptes européenne (IV).

I. L'autonomie budgétaire

Sur le plan budgétaire tout d'abord, force est de constater que le traité de Lisbonne a assez largement modifié les équilibres en transformant la procédure budgétaire en procédure d'inspiration

codécisionnelle. Désormais les deux branches parlementaires et intergouvernementales de l'autorité budgétaire sont tributaires l'une de l'autre en ce sens qu'elles doivent en principe adopter le budget en termes identiques. Cette évolution de la dynamique procédurale ne devrait cependant pas sensiblement affecter l'autonomie financière du Parlement puisque les deux institutions se sont entendues pour s'abstenir de modifier l'état prévisionnel des dépenses de leur partenaire. De fait, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil comme le Parlement européen ont non seulement expressément réitéré leur attachement à ce principe mais aussi et surtout ils l'ont mis en œuvre en spécifiant bien que, ce faisant, ils s'y conformaient.

Une brèche semble cependant s'être récemment ouverte au stade de la conciliation budgétaire intervenant au terme d'une première lecture discordante du projet de budget. Il revient alors à un comité mixte et paritaire de parvenir à un projet commun susceptible d'être approuvé par les deux institutions. L'esprit du *modus vivendi*, l'idée en somme que « chacune des branches de l'autorité budgétaire est seule compétente pour sa propre section du budget »⁵ voudrait que, au stade de la conciliation, la section du Parlement et celle du Conseil fussent automatiquement approuvées conformément à la lecture qui en a été faite par l'intéressé. Les procédures budgétaires pour 2016 et 2017 démontrent néanmoins que la délégation parlementaire au comité a accepté qu'au stade de la conciliation avec le Conseil, puisse être discutée et même modifiée la position du Parlement sur sa propre section du budget général, ce qui a conduit en 2016 à une réduction de neuf postes et en 2017 de soixante-seize. Il s'est manifestement agi pour le Conseil de rappeler au Parlement européen les engagements souscrits en marge du cadre financier pluriannuel. Le Parlement européen a en effet conclu, avec le Conseil et la Commission, un accord interinstitutionnel relatif à la discipline budgétaire dans lequel il a notamment convenu de réduire progressivement de 5% les effectifs de l'ensemble des institutions⁶. Or, force est de constater que, contrairement aux deux cosignataires, le Parlement européen a tardé à se conformer à cet engagement. Grâce à ses pouvoirs budgétaires, l'assemblée parlementaire s'est accordé de significatives marges de manœuvre aussi bien sur le plan substantiel que temporel. Elle s'est tout d'abord refusée à intégrer dans le calcul des emplois concernés ceux des groupes politiques qui,

³ Articles 43 et 55 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, JOUE n° L 298 du 26 octobre 2012, p. 1.

⁴ Id., art. 65 et 68.

⁵ Résolution législative du Parlement européen du 1^{er} décembre 2016 sur le projet commun de budget général de l'Union européenne pour 2017, § 3.

⁶ Point 27 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, JOUE n° C 373 du 20 décembre 2013 p. 1.

émargeant au budget de l'Union, sont pourtant bien affectés à son tableau des effectifs. Or ils représentent plus de 15% des effectifs totaux (en 2018, 1135 postes sur 6743). Le Parlement a ensuite différé l'application de cette règle de réduction au point d'avoir dû être, d'une certaine manière, rappelé à l'ordre. Dans le cadre de la procédure budgétaire pour 2016, sa délégation au comité de conciliation a en effet dû concéder une déclaration par laquelle le Parlement s'est engagé à mener à bien la réduction des effectifs avant 2019 conformément, désormais, à un calendrier de mise en œuvre précis (réduction de 60 postes par an). Significative, l'autonomie budgétaire n'est donc pas sans limites.

II. L'autonomie normative

En tant que branche de l'autorité législative largement confortée au cours des trois dernières décennies, le Parlement européen se différencie de la plupart des autres institutions de l'organisation en participant de manière décisive à l'élaboration et à l'adoption des normes qui s'imposent à lui notamment en matière financière. Un seul exemple significatif sera pris ici. Il a trait à la définition du statut des parlementaires et partant à la définition d'une partie non négligeable des dépenses de l'institution. Le traité d'Amsterdam a conféré au Parlement européen le soin de fixer lui-même le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, et ce dans le cadre d'une procédure législative spéciale qu'il lui revient au surplus d'initier⁷. Si cette novation du traité d'Amsterdam a sans doute favorisé l'unification, certes tardive, du régime indemnitaire des parlementaires, elle a également conféré au Conseil une forme de droit de regard sur l'ensemble des prestations offertes aux représentants des citoyens européens. Le projet de statut envisagé par le Parlement européen doit en effet être approuvé par le Conseil. Or, lors des négociations du statut finalement adopté en 2005⁸, le Conseil a obtenu du Parlement que les multiples autres indemnités et remboursements de frais régis jusque-là par le seul Parlement soient intégrés dans le statut⁹, ce qui n'est pas sans effet sur l'autonomie du Parlement en la matière. On peut en donner ici deux principales illustrations.

La première a trait au montant de l'indemnité parlementaire. Fixé par le statut, il ne peut être modifié par le Parlement européen sans l'approbation du Conseil. Reste qu'à l'inverse, le Conseil ne peut pas intervenir, du moins directement, sur le montant de l'indemnité parlementaire. C'est ici

qu'apparaît à nouveau la singulière autonomie du Parlement européen par rapport aux autres institutions qui, contrairement à lui, dépendent en la matière complètement du Conseil. C'est ainsi que l'organe représentant les États membres fixe seul et de sa propre initiative les indemnités des membres de la Commission, de la Cour de justice ou encore de la Cour des comptes¹⁰. Le statut encadre également les autres prestations financières accordées aux parlementaires en offrant ou non la faculté à l'institution de prévoir une prise en charge forfaitaire. Cette liberté est ainsi accordée en ce qui concerne le remboursement des frais généraux mais à l'exclusion expresse des frais de voyage pour lesquels le remboursement ne peut porter que sur les « frais effectivement encourus », la même rigueur s'imposant aux frais engagés au titre de l'assistance parlementaire. Le Parlement ne pourrait donc se soustraire à ces règles qu'en initiant une modification du statut, ce qui appellerait donc l'approbation du Conseil.

L'institution parlementaire conserve néanmoins d'assez significatives marges de manœuvre, ce qui se justifie à l'aune du droit du Parlement de régler ses affaires internes dans son règlement intérieur, comme le rappelle d'ailleurs fort opportunément le préambule du statut. Si, compte tenu de son objet, le statut fixe logiquement le niveau de l'indemnité parlementaire, il confère, pour la plupart des autres prestations financières, au Parlement le soin de définir les conditions de mise en œuvre. Ainsi, c'est bien le Parlement, par l'intermédiaire de son bureau, qui fixe en toute autonomie le montant de l'indemnité forfaitaire de frais généraux, le type et le nombre de voyages susceptibles d'être remboursés, le montant maximal pris en charge au titre de l'assistance parlementaire. Les modalités arrêtées par le bureau ne se bornent pas à fixer des montants, elles établissent également certaines prestations non expressément prévues par le Statut, comme l'indemnité de séjour, de distance ou encore de durée. Le PE définit donc pour une part non négligeable l'encadrement normatif de ses propres dépenses.

III. L'autonomie de contrôle

Le Parlement européen se singularise également par rapport aux autres institutions en ce qu'il dispose du pouvoir d'accorder la décharge en ce qui concerne l'exécution budgétaire, c'est-à-dire de libérer l'exécutif de sa responsabilité en la matière. Appartenant initialement aux représentants des États membres, cette prérogative a été intégralement transférée aux représentants des

⁷ Article 223 § 2 du traité FUE.

⁸ Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen, JOUE n° L 262 du 7 octobre 2005, p. 1.

⁹ N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, spéc. p. 74.

¹⁰ Article 243 du traité FUE. Voir également le règlement (UE) 2016/300 du Conseil du 29 février 2016 fixant les émoluments des titulaires de charges publiques de haut niveau de l'Union européenne, JOUE n° L 58 du 4 mars 2016, p. 1.

citoyens européens par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 dans une optique de démocratisation consécutive à la substitution des contributions financières étatiques par des ressources propres. Il n'en demeure pas moins que le Conseil reste associé à cette ultime phase du contrôle budgétaire puisqu'il est investi d'un pouvoir de recommandation en la matière à l'adresse donc de l'assemblée parlementaire. D'ailleurs, dans ce cadre et nonobstant le *modus vivendi*, le Conseil n'hésite pas à égratigner la gestion budgétaire du Parlement en se fondant sur les très objectives observations formulées par la Cour des comptes européenne. De ces remarques acerbes, le Conseil ne peut cependant réellement tirer de conséquences à l'égard du Parlement dès lors que, comme son intérêt institutionnel le lui recommande, il conteste l'interprétation extensive que le PE donne de son pouvoir de décharge et qui permet à l'assemblée parlementaire de s'auto-absoudre. Faisant preuve de l'habileté qu'on lui connaît, le Parlement européen a fort intelligemment mis en exergue un hiatus dans le système budgétaire de l'UE conçu par le traité FUE et mis en œuvre par le règlement financier. En application du traité, l'exécution budgétaire incombe à la Commission « sous sa propre responsabilité » de sorte qu'en toute logique, la lettre du traité ne soumet donc formellement que cette institution à la procédure de décharge. Reste que, parallèlement, dans la droite ligne des facultés offertes par le traité, le règlement financier contraint, comme on l'a vu, la Commission « à reconnaître » aux autres institutions les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget qui les concernent¹¹ sans pour autant lui conférer un quelconque pouvoir de contrôle à l'égard de l'exécution budgétaire menée par les autres institutions.

Fort de ce constat, le Parlement européen a introduit, en 2002, dans son règlement intérieur, une disposition relative aux « autres procédures de décharge » applicable donc notamment aux autres institutions, y compris le Conseil et le Parlement lui-même. Or, depuis 2011¹², il refuse la décharge au Conseil, reprochant à l'organe intergouvernemental une coopération insuffisante, en particulier son refus de répondre à l'ensemble des questions posées¹³. Dans ce cadre, le Parlement n'hésite d'ailleurs pas à jeter l'anathème en déplorant « que, par son attitude, le Conseil fasse obstacle au contrôle démocratique, ainsi qu'à la transparence et à la responsabilité devant les contribuables »¹⁴. Inutile de dire que le Conseil

conteste le pouvoir du Parlement européen de lui octroyer la décharge en arguant de ce que, selon les termes du traité, la décharge est octroyée à la Commission en ce qui concerne l'exécution du budget de l'Union. Il n'en demeure pas moins que, de fait, avec d'ailleurs l'assentiment de la Commission, chaque institution est amenée à répondre de son exécution budgétaire devant le Parlement européen qui accompagnera l'octroi de la décharge d'une substantielle résolution comportant de nombreuses recommandations qui feront l'objet d'un suivi conformément au règlement financier¹⁵. Le Parlement européen échappe néanmoins à ce contrôle politique externe de l'exécution budgétaire puisqu'il accorde lui-même la décharge à son secrétaire général. Il le fait certes sur recommandation du Conseil mais, étant donné que ce dernier conteste ce pouvoir du Parlement, il ne peut, sans renier sa position de principe, suggérer un refus de décharge. Le suivi des travaux de la commission parlementaire du contrôle budgétaire et la lecture des résolutions accompagnant cette décharge laissent en tout état de cause à penser que cette mission de contrôle est assumée par le Parlement sans concession grâce aux travaux de l'auditeur externe consacrés à l'institution parlementaire.

IV. Le contrôle du financement du Parlement par la Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne est l'auditeur externe du Parlement européen au même titre que des autres institutions européennes (Conseil, Commission, Cour de justice, Comité économique et social, Comité des régions, Médiateur, Contrôleur européen de la protection des données).

Les observations issues de ses contrôles sont retracées dans son rapport annuel relatif à l'exécution du budget, dans le chapitre consacré aux dépenses d'administration de l'Union. La Cour conduit également des audits de régularité et de performance, à son initiative ou à la demande du Parlement; les conclusions et les recommandations de ces audits sont publiées dans des rapports spéciaux. Elle rend enfin des avis obligatoires sur toute modification réglementaire ayant une incidence financière sur le budget de l'Union. Toutes les interventions de la Cour sont publiques et accessibles sur son site.

Dans les années récentes, la Cour s'est ainsi intéressée au financement des partis politiques,

¹¹ Article 55 du règlement n° 966/2012 précité.

¹² Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 concernant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'UE pour l'exercice 2009, section II – Conseil.

¹³ Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2012, §§ 14-15.

¹⁴ Id., § 16.

¹⁵ Article 166 du règlement n° 966/2012 précité.

aux frais et indemnités des députés et au statut de leurs assistants, et enfin au coût du siège du Parlement à Strasbourg.

A. Le contrôle du financement des partis politiques

Un encadrement progressivement renforcé, qui laisse subsister quelques lacunes

Les partis et fondations politiques européens reçoivent un financement du budget européen pour couvrir leurs frais administratifs, d'assistance technique, d'information et de campagnes électorales européennes. Les dépenses de personnel, de locaux, d'équipement et d'autres moyens sont prises en charge directement par le Parlement sur son budget.

Le versement et l'utilisation des crédits sont encadrés par des règlements du Parlement et du Conseil adoptés après avis de la Cour des comptes. Le règlement en vigueur n° 1141/2014 du 22 octobre 2014, applicable depuis 2017, est en cours de révision.

Le régime du financement des partis et fondations politiques européens a été progressivement précisé et renforcé : intervention des co-législateurs, supervision d'une Autorité, établissement d'un statut conférant une personnalité juridique aux partis. De même, la transparence et les contrôles se sont développés avec l'harmonisation des règles comptables, la certification des états financiers, l'obligation de rendre compte dans un rapport annuel rendu avant le 30 juin, et la publication de nombreuses informations relatives à la composition et au fonctionnement des partis et des fondations. Un nouveau règlement en cours d'approbation poursuit cette évolution et vise notamment à modifier la clé de répartition des crédits, préciser les modalités de recouvrement des montants indûment versés, et clarifier le lien entre partis politiques nationaux et européens.

Ces réformes répondent à plusieurs insuffisances relevées, dès les années 1990, par la Cour des comptes européenne. Dans le rapport annuel de 1989, elle a rendu compte des conclusions d'un audit portant sur la période 1986-1989, qui avait relevé diverses faiblesses dans les procédures internes de gestion, une absence de système uniforme de comptabilisation, des insuffisances dans le contrôle des auditeurs externes chargés de vérifier les comptes des groupes, des cas de confusion entre dépenses d'information et dépenses courantes ainsi que des dépenses

inéligibles liées à des opérations de campagne électorale.

En 2000, la Cour a consacré un rapport spécial aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen exécutées selon le régime applicable jusqu'en 1998 (rapport spécial n° 13/2000). Le contrôle a comporté des tests sur les opérations de l'exercice 1998, auprès de chacun des groupes et des services administratifs du Parlement pour les députés non inscrits. La Cour observait la clarté insuffisante de la réglementation : la notion d'activité politique et les formes qu'elle peut revêtir ne sont pas définies ; aucun critère ne permet d'opérer une distinction claire entre ces activités et celles qui relèvent de l'exercice normal du mandat de député. La finalité des crédits relatifs aux dépenses administratives alloués aux membres non inscrits n'est pas claire.

La Cour a rendu plusieurs avis sur les projets de règlements concernant le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, et formulé des recommandations pour renforcer la transparence et le contrôle de ces financements. Elle n'intervient pas toutefois sur les dispositions qui relèvent de décisions politiques, comme la clé de répartition du financement entre les partis.

Dans son dernier avis de décembre 2017, rendu sur le projet de nouveau règlement, la Cour approuve l'intention de la Commission d'améliorer la transparence du lien entre partis politiques européens et nationaux, et plaide pour le regroupement dans un document unique des dispositions qui régissent les partis et fondations. Elle rappelle toutefois les risques liés à la recherche de cofinancements, même réduits à 10% du budget des partis et 5% de celui des fondations, et note qu'aucune suite n'a été donnée à sa recommandation de 2013 de fixer des règles spécifiques concernant les dons émanant de personnes physiques ou morales fournissant des biens et services aux institutions de l'Union ou à d'autres autorités publiques impliquées dans la gestion des fonds de l'Union. Aucune règle n'est non plus prévue concernant les dons à des entités entretenant des liens directs ou indirects avec des partis politiques européens ou avec des fondations politiques européennes. La question d'une réglementation des prêts n'est pas non plus traitée. Enfin la Cour souhaite la suppression du plafond maximal de 10% du budget annuel du parti ou de la fondation, applicable aux amendes en cas de violation quantifiable de la réglementation.

Les contrôles de la Cour des comptes relèvent diverses irrégularités

Les partis et les fondations politiques européens ne sont pas des organes créés par l'Union européenne et ne relèvent pas du contrôle de la Cour au titre des compétences qui lui sont fixées par l'article 287 du TFUE. Cependant, dans la mesure où ils sont financés par le budget européen, la Cour peut mener des audits fondés sur l'examen des pièces comptables et conduire des visites sur place. Elle peut aussi examiner les fonds reçus d'autres sources dans la mesure où il y a des interactions avec les financements européens.

Les audits effectués par la Cour l'ont conduite à relever diverses lacunes ou irrégularités dans ses rapports annuels et ses rapports spéciaux. À la suite de ses observations, elle formule des recommandations.

La Cour contrôle chaque année les dépenses des institutions européennes, selon un principe de rotation, et en rend compte dans son rapport annuel.

Dans ses trois derniers rapports annuels, consacrés aux exercices 2014 à 2016, avant l'entrée en application du règlement de 2014, la Cour a relevé des irrégularités dans les paiements effectués en faveur de deux groupes politiques. Ces paiements sont couverts par un règlement et une décision du bureau du Parlement fixant ses modalités d'application. Ces crédits sont gérés conformément aux principes de la gestion décentralisée indirecte par analogie avec l'article 60 du règlement financier. Lorsque le Bureau est d'avis que les crédits n'ont pas été utilisés conformément à cette réglementation, ces crédits doivent être remboursés.

Pour le rapport portant sur l'exercice 2014, un des 28 paiements contrôlés concernait les subventions de fonctionnement attribuées en 2013 à un parti politique européen : le Parlement européen n'avait pas suffisamment contrôlé les dépenses liées aux coûts remboursés par ce parti à ses organisations affiliées ; le plafond de 60 000 € avait été dépassé, et le Parlement ne s'était pas assuré que les coûts avaient été effectivement supportés. Le Parlement a répondu avoir clarifié les conditions du soutien aux organisations affiliées, ainsi que les règles de passation des marchés, pour lesquels la Cour relevait certaines faiblesses : incapacité à démontrer que le marché avait été attribué au soumissionnaire présentant l'offre la plus avantageuse, absence de pièce justifiant le recours à un appel d'offres.

Dans son rapport sur l'exercice 2015, la Cour relève les mêmes faiblesses ; en réponse à sa

recommandation, le Parlement annonce la mise en place de formations et l'établissement d'un groupe de travail par le groupe concerné par les irrégularités, afin de recenser d'éventuelles améliorations à apporter à la gestion financière et au cadre juridique interne relatif aux finances du groupe.

Dans le rapport sur l'exercice 2016, la Cour relève les mêmes irrégularités concernant un autre groupe politique. Le Parlement s'engage à développer des formations sur les principes généraux de la gestion budgétaire et sur les marchés publics, à l'intention des groupes politiques.

B. Les dépenses relatives aux députés et le statut de leurs assistants

Divers avis et rapports de la Cour traitent des dépenses relatives aux députés, concernant soit leur régime personnel (frais et indemnités, fonds de pension complémentaire), soit leurs moyens en personnel (assistants parlementaires). Les réglementations applicables ont été adaptées en 2008 et 2009.

La Cour a consacré un rapport spécial en 1998 (n° 10/98) aux frais et indemnités des députés, recommandant une profonde réforme du cadre réglementaire. Elle a rendu un avis en 1999 (n° 5/1999) sur le régime et le fonds de pension complémentaire des députés, à la demande du président du Parlement. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2014, la Cour relevait quelques erreurs dans la gestion des allocations familiales. Le Parlement les a rectifiées et a recouvré les créances en 2015.

Le statut des assistants parlementaires a fait l'objet de deux avis, en 1998 (n° 6/1998) et 2008 (n° 5/2008). La Cour préconisait en 1998 la création d'une catégorie spécifique d'agents dans le régime des « autres agents » de l'Union. Elle avait également relevé, dans ses deux rapports annuels consacrés aux exercices 2006 et 2007, des insuffisances dans le cadre réglementaire applicable et la nécessité de règles garantissant l'effectivité des services des assistants. Cette recommandation a donc été mise en œuvre en 2008, avec la modification du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, afin d'y inclure une nouvelle catégorie, celle des assistants parlementaires. Le statut unique du député a été mis en place en 2009.

C. Le siège du Parlement à Strasbourg

Le Parlement dispose de trois implantations, à Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg. Les dépu-

tés siègent à Strasbourg lors des douze sessions mensuelles de plénière, et à Bruxelles pour les sessions en commissions et en plénières exceptionnelles. Le secrétariat général du Parlement et ses services sont installés à Luxembourg.

En réponse à une résolution du Parlement européen de novembre 2013, la Cour a analysé les économies potentielles que représenterait, pour le budget de l'Union, une centralisation des activités du Parlement à Bruxelles. Ses conclusions ont fait l'objet d'une Lettre du président en juillet 2014. La Cour a estimé que le déménagement de Strasbourg à Bruxelles engendrerait une économie annuelle de 114 M€, dont 34 M€ de frais de mission, soit l'équivalent de 6,3% du budget annuel du Parlement; ce montant doit être majoré de 616 M€ en cas de vente des bâtiments, et minoré de 40 M€ de coûts de maintenance si les bâtiments demeuraient invendus pendant deux ans. Le déménagement de Luxembourg à Bruxelles ne représenterait qu'une économie marginale. À noter que les locaux du Parlement à Luxembourg sont en cours d'agrandissement, et qu'un déménagement impliquerait l'achat ou la location de nouveaux espaces à Bruxelles, ce qui

n'est pas le cas de Strasbourg, puisque toutes les activités sont dupliquées entre Strasbourg et Bruxelles. La Cour a analysé à cet effet les études antérieures réalisées par l'administration du Parlement, dont les estimations varient du simple au quadruple. Ces variations s'expliquent par les différences entre les finalités, l'étendue et le moment de la réalisation de ces études.

En conclusion, les contrôles de la Cour des comptes européenne sur les dépenses du Parlement couvrent donc l'ensemble de ces dépenses, dans la mesure où elles sont financées par le budget de l'Union. Ils s'exercent dans le cadre de sa mission annuelle de vérification de l'exécution du budget, mais aussi d'audits spécifiques que la Cour programme de sa propre initiative, ou à la demande d'une autorité européenne. La Cour a ainsi utilement contribué à renforcer le contrôle de ces dépenses et à clarifier le régime des partis politiques et des moyens à la disposition des députés. La publicité des travaux de la Cour et la soumission obligatoire des projets de règlement à ses avis, contribuent ainsi efficacement à la transparence du financement des activités du Parlement européen.

Regards croisés sur le financement public des parlements en Belgique



Pr. Francis DELPEREE¹⁶

Membre de la Chambre des représentants et professeur émérite de l'Université catholique de Louvain

M. Frédéric JANSSENS

Greffier - Secrétaire général du Parlement wallon

« L'indépendance des chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule. L'autonomie sur ce point est complète, absolue, sans réserve »¹⁷. L'on connaît le message d'Eugène Pierre. Le Parlement ne sau-

rait remplir les tâches qui lui reviennent s'il doit compter sur les moyens que lui concèdent les autorités qu'il contrôle.

Le débat sur l'autonomie financière du Parlement¹⁸ mérite pourtant d'être rouvert. La Belgique n'est plus celle de 1831. Les rapports entre les pouvoirs se sont modifiés. Les structures se sont complexifiées. Les méthodes de gestion ont évolué. Aujourd'hui, qui délie ou, au contraire, qui serre les cordons de la bourse parlementaire ?

L'on ne peut répondre à la question sans analyser successivement le financement de la Chambre des représentants (I), celui du Sénat (II) et, à titre d'exemple pour les assemblées fédérées, celui du Parlement wallon (III)¹⁹.

I. Le financement de la Chambre des représentants

A. Les règles de financement

« Chaque année, la Chambre des représentants vote (...) le budget » de l'État fédéral (Const., art. 174, al. 1^{er}). Avec cette précision : « Toutes les

¹⁶ Francis Delperee est membre de l'Académie royale de Belgique et correspondant de l'Institut de France.

¹⁷ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies Imprimeries réunies, 1902, pp. 1343-1344.

¹⁸ Dans un État qui pratique le bicamérisme et le fédéralisme, il n'y a pas un financement public du Parlement. Il y en a un par assemblée.

¹⁹ La « charge du ménage parlementaire », comme l'écrit joliment Pierre Wigny (*Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 350), n'est pas qu'ancillaire. Elle est politique. Elle reflète la vision que la société se fait de son fonctionnement. Elle présente l'avantage d'en procurer une image concrète. Et même chiffrée.

recettes et dépenses de l'État », sans exception, « doivent être portées au budget et dans les comptes ». La Constitution de 1831 a fait œuvre pionnière. Elle a pris ses distances vis-à-vis de la Loi fondamentale des Pays-Bas et de la Charte française de la Restauration. Elle a imposé les principes d'annualité, d'unité et de spécialité.

« Pour des raisons historiques et politiques, le texte constitutionnel magnifie le rôle que joue l'assemblée la plus représentative des citoyens-contribuables. Le gouvernement remplit, cependant, en ce domaine comme en d'autres, une fonction essentielle. Il établit les documents qui sont soumis à la Chambre des représentants. Il prépare le budget. Il le défend. Il s'engage à poursuivre les politiques que les moyens qui lui seront alloués lui permettront de réaliser »²⁰.

« Toutefois, la Chambre des représentants... fixe (...) annuellement, (...) en ce qui (la) concerne, (sa) dotation de fonctionnement ». La « dotation » relève d'un belgicisme ou, en tout cas, de l'usage local d'un mot français. Des moyens financiers sont inscrits au budget général des dépenses. Ils visent à couvrir les besoins d'institutions particulières, telle la Chambre des représentants. La dotation est répertoriée sous la forme d'une somme globale²¹. Elle ne fait pas l'objet d'une présentation détaillée – poste par poste – dans la loi de budget²². Le procédé préserve la liberté d'appréciation et d'action de l'institution bénéficiaire.

En fonction de la dotation qui lui est allouée, la Chambre établit un « budget caméral ». Le document est public mais d'ordre domestique. L'assemblée en a l'entière maîtrise. Il ne fait pas l'objet de concertations avec le gouvernement. Il n'est pas soumis à son approbation. *A fortiori*, il ne fait pas l'objet d'une discussion avec le Sénat.

En termes de recettes, le budget caméral compte plusieurs sources. La plus grande part provient de la dotation que la Chambre s'alloue avec l'accord du gouvernement. Il faut aussi avoir égard à des recettes propres (entre autres, des moyens mis en réserve), à des produits financiers, à une dotation particulière pour l'immeuble "Forum" et aux remboursements du Sénat pour l'utilisation de la Maison des parlementaires et les services de nettoyage.

En termes de dépenses, le budget caméral se distingue de la dotation. Il énumère les postes de dépenses et précise, pour chacun d'eux, les moyens qui pourront être utilisés dans l'année qui vient. Il sert de feuille de route aux services de la Chambre.

Le budget caméral permet de rétribuer les membres du personnel administratif que la Chambre a engagés dans les liens d'un statut (40%). Une deuxième part sert à verser des « indemnités » (en réalité, des traitements et les avantages sociaux qui s'y rapportent) aux députés (28%) et à financer les groupes politiques (25%). Une troisième part pourvoit aux dépenses de fonctionnement des services de l'institution (services généraux, greffe, économat, équipes de traduction et d'interprétariat...), en ce compris les dépenses afférant à l'entretien du palais de la Nation et de ses annexes – la Maison des parlementaires et le Forum – (7%). La dotation de la Chambre sert aussi à assurer le financement des partis politiques. Elle tient encore compte des cotisations versées à des organismes internationaux et de la subvention qui est allouée à la caisse des pensions des parlementaires.

Pour tenir compte de ces préoccupations diversifiées, l'article 174, al. 1^{er}, mériterait d'être réécrit. « Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget fédéral. Celui-ci comprend la dotation de fonctionnement dont la Chambre des représentants et le Sénat bénéficient annuellement. Les chambres fédérales établissent, chacune en ce qui la concerne, leur budget en tenant compte de ces moyens et de leurs autres ressources ».

B. La procédure financière

Une procédure en cinq étapes se développe.

– Le gouvernement fédéral établit une hypothèse de travail. Dans un *projet de budget général des dépenses*, il prévoit une dotation en faveur de la Chambre. Pour ce faire, il tient compte des montants arrêtés précédemment. Il respecte les options prises en « conclave budgétaire » – telle la décision de 2014, destinée à se répéter « de 2016 à 2019 inclus », à savoir une réduction, après indexation, des dotations de 2%.

– La Chambre vérifie la pertinence de cette projection. Dès le mois de mars de l'année n, elle demande à ses services d'estimer leurs besoins pour l'année n + 1. Le service des affaires générales, finances et économat procède, avec le directeur général de la Questure, à une première appréciation de ces demandes. Il les soumet au Comité de gouvernance. Celui-ci ajuste, le cas échéant, les demandes exprimées. Le document est transmis au gouvernement.

– Le montant de la dotation est inscrit au projet de budget général de l'État et soumis à l'approbation de l'assemblée plénière (article 172.2 du Règlement).

²⁰ F. DELPEREE et S. DEPRE, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1988, n° 380. Selon la Cour constitutionnelle, le budget général des dépenses est établi par une assemblée législative démocratiquement élue, seule compétente à cet effet : elle fixe le montant maximum pouvant être dépensé pour chaque article budgétaire et autorise l'organe exécutif à réaliser ces dépenses ; une telle règle peut être déferée au juge constitutionnel (n° 499).

²¹ M. VANDERHULST, *Le Parlement fédéral. Organisation et fonctionnement*, Kortrijk, UGA, 2011, p. 325 : la dotation « compte, en principe, un seul article budgétaire qui n'est pas ventilé en allocations de base ».

²² Art. 51 de la loi du 22 mai 2003 « Les crédits afférents aux programmes sont ventilés dans les tableaux budgétaires en allocations de base conformément à la classification économique, avec indication des dépenses affectées au service financier des dépenses préfinancées ». Avec cette précision : « Cette disposition ne s'applique pas aux crédits prévus pour les dotations ».

– La loi votée fait l'objet de la sanction royale et donc de l'accord du gouvernement fédéral.
 – Au départ de ces chiffres, le "comité de gouvernance", constitué au sein du Bureau²³, établit un projet de budget caméral. Le projet détaillé est transmis à la "commission de la comptabilité" de la Chambre. Il y fait l'objet d'une discussion, puis d'un vote²⁴. Le budget caméral fait l'objet, en fin d'année, d'un vote en séance plénière – qui intervient sans discussion préalable –. Il est publié. Il est inscrit sur le site de la Chambre des représentants.

La procédure peut paraître simple. Une question subsiste. Et si les montants proposés par la Chambre excèdent les projections du gouvernement ? Soit celui-ci ignore les demandes formulées et maintient les montants envisagés. Soit il se rend compte que les demandes exprimées par la Chambre sont justifiées; il adapte en conséquence ses propres prévisions. Soit encore, il constate, par la suite, que le montant envisagé est insuffisant et il le corrige; un ajustement budgétaire réalise l'opération.

Aux fins d'établir son propre budget et d'équilibrer le montant de ses recettes et celui de ses dépenses, la Chambre des représentants puise dans ses autres ressources pour couvrir les besoins de l'année n + 1.

II. Le financement du Sénat

En ce qui concerne le Sénat, la Constitution utilise la technique du trompe l'œil. Elle rappelle, dans l'article 36, que « le pouvoir législatif » est trinitaire. Il « s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat ». Elle précise, à près de quarante articles de distance, que « par dérogation » à l'article 36, « le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi et la Chambre des représentants » (art. 74). Et ceci, dans toutes les matières autres que celles énumérées aux articles 77 et 78. Le régime dérogatoire est le régime ordinaire. Pour cette raison, le Sénat est qualifié « d'organe non permanent » de l'ensemble législatif (art. 44, al. 2, *in fine*).

Le Sénat ne vote pas le budget de l'État fédéral. Il prend connaissance de celui qui a été proposé par le gouvernement et voté par la Chambre des représentants. Il y trouve inscrite la dotation de fonctionnement que la Constitution lui réserve²⁵.

Le Sénat affecte librement ces moyens aux besoins qu'il détermine. Les dépenses sont du même ordre que celles de la Chambre. À une différence près. Cinquante sénateurs sont élus par les parlements de communauté et de région; ils sont ré-

munérés par eux. Le Sénat prend en compte « l'indemnité » – la moitié de celle d'un député – versée aux dix autres sénateurs.

Ici aussi, les dépenses de personnel occupent la première place (50%)²⁶. Pour le reste, il faut avoir égard aux dépenses de fonctionnement, de sécurité et d'entretien de l'institution.

A. Les règles de financement

Le Sénat ne participe pas à la confection du budget fédéral. En application de l'article 174, al. 1, deuxième phrase, de la Constitution, il fixe annuellement, et pour ce qui le concerne, sa « dotation de fonctionnement ». Comment combiner cette règle et la précédente ? Une réponse est procurée dans le chapitre VII du règlement du Sénat – « De la dotation » – (article 88) : « Le Sénat fixe, chaque année, sa dotation de fonctionnement, sur proposition du Bureau. La dotation adoptée est communiquée au ministre qui a le budget fédéral dans ses attributions pour être inscrite dans le projet de budget général des dépenses ». Le caractère concis de la disposition masque mal les interventions du pouvoir exécutif et notamment les directives qu'il est amené à donner pour fixer des montants raisonnables.

Le Sénat établit le budget sénatorial en tenant compte des moyens qui lui sont alloués et des ressources dont il dispose.

B. La procédure de financement

Un schéma peut se dessiner. Il se rapproche de celui qui prévaut à la Chambre. Il reste que le régime institutionnel différent qui caractérise les assemblées n'est pas sans incidence sur les procédures mises en œuvre.

– Il appartient au gouvernement fédéral d'établir une hypothèse de travail, d'envisager les moyens qu'il compte consacrer aux différentes dotations et de déterminer celle qui pourrait revenir au Sénat. Tel est l'objet du projet de budget général des dépenses de l'État.

– Il revient au Sénat de fixer, eu égard au volume des moyens qui sont envisagés, ceux qu'il pourrait affecter à ses besoins. Le bureau du Sénat formule une proposition; celle-ci est préparée par les questeurs (article 88 du Règlement du Sénat); elle est soumise à l'approbation de l'assemblée plénière.

– Il convient que la Chambre des représentants inscrive dans les documents budgétaires qu'elle adopte, de concours avec le gouvernement, le montant ainsi négocié pour la dotation sénatoriale. Ce régime atteste la dépendance de la Haute assemblée vis-à-vis du gouvernement et de la

²³ Le comité de gouvernance fait partie du Bureau de la Chambre des représentants. Il est composé des trois vice-présidents et de deux autres membres du Bureau. Il prépare les décisions du Bureau et assure le suivi de l'exécution de ces décisions.

²⁴ La commission de la comptabilité est présidée par le président de la Chambre. Elle se compose de onze députés. Sur proposition du comité de gouvernance, elle détermine le budget qui sera soumis à la séance plénière de la Chambre. Règl. Ch. Rep., art. 172, al. 2, deuxième phrase : « La commission, sur la proposition du comité de gouvernance, détermine le budget de la Chambre et le soumet à son approbation ».

²⁵ En 2017, la dotation sénatoriale se montait à 47 millions d'euros. Soit 0,05 % par rapport au budget fédéral. Soit aussi un tiers du montant affecté à la Chambre des représentants. Selon la présidence du Sénat, il y aurait lieu de resserrer à l'avenir les cordons de la bourse et de tabler sur un budget plus modeste, "à la hollandaise".

²⁶ Le Sénat comptait 308 fonctionnaires en 2015. Il n'y en a plus que 240 à l'heure actuelle. Le chiffre de 180 est avancé pour un proche avenir. Il devrait être atteint grâce aux départs annuels : la moyenne d'âge est de 55 ans.

Chambre, y compris pour la définition de ses moyens.

- Pour l'établissement de son budget propre, le Sénat ajoutera si nécessaire des ressources propres, notamment des moyens puisés dans ses réserves.
- En cours d'exercice, il sollicitera, s'il échet, l'intervention de la Chambre des représentants aux fins de faire procéder aux ajustements budgétaires requis.

Comme on peut le constater, la pratique ne correspond pas aux textes règlementaires. Il serait plus exact d'écrire: « *Le Sénat fixe, chaque année, son budget. Il l'établit en tenant compte notamment de la dotation de fonctionnement qui a été inscrite à son profit au budget général des dépenses* ».

III. Le financement du Parlement wallon

A. Le Parlement wallon²⁷

La Constitution (complétée par des lois qualifiées de « spéciales », votées dans chaque chambre fédérale à la majorité des deux tiers, avec une majorité dans chaque groupe linguistique) établit les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités fédérées, en l'occurrence ceux qui concernent la Région wallonne qui bénéficie d'un régime semi-parlementaire (Const., art. 3). Le Parlement wallon est composé de « *mandataires élus* » (Const., art. 39 et 116, § 1^{er}); ceux-ci sont au nombre de soixante-quinze. Ils sont issus d'une élection directe. Le système retenu est celui d'un « parlement de législature ». Le gouvernement peut démissionner ou faire l'objet d'une motion de méfiance constructive. Par contre, le parlement ne saurait, lui, être dissout; il est élu à date fixe, tous les cinq ans. Le Parlement wallon exerce, de concours avec le gouvernement wallon, la fonction législative, sous forme de décrets. Il assure le contrôle politique du gouvernement et de ses services. À l'instar de la Chambre des représentants, le Parlement wallon est investi de prérogatives étendues en matière de financement des activités publiques régionales.

B. Les principes de financement

Il revient à une loi spéciale de « *fixe(r) le système de financement des régions* » (Const., art. 177, al. 1^{er}). Tel est l'objet de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions qui a été révisée en profondeur en 1993, 2001 et 2014. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose (art. 13) que chaque parlement de communauté ou de région – et donc le Parlement wallon – vote annuellement le budget et arrête les comptes²⁸. Les prin-

cipes budgétaires et comptables en vigueur au niveau fédéral sont d'application²⁹ même si la Région est habilitée à déterminer de nombreuses modalités d'application.

Cependant, aucune disposition ne règle explicitement la question du financement du Parlement wallon alors que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose au même Parlement plusieurs charges particulières dont l'indemnisation des membres et l'octroi d'une pension de retraite (art. 31 ter, § 1^{er}), le financement complémentaire des partis politiques (art. 31, § 6) et la rémunération des membres du personnel (art. 45). Puisque « *toutes les recettes et dépenses sont portées au budget et dans les comptes* » (art. 13, §1^{er}, al. 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), il faut accepter l'idée que le Parlement a le droit d'être financé pour remplir les tâches qui lui reviennent.

L'article 44 de la même loi spéciale habilite le Parlement à arrêter son règlement. L'article 169, point 3, du Règlement du Parlement wallon s'attache à combler le silence du législateur. Il dispose que « *chaque année, le Parlement adopte, en séance plénière, son projet de budget pour l'année suivante sur proposition du Bureau* ». Un budget étant notamment composé de recettes, il faut en déduire que le Parlement a le droit de fixer un montant qui figure dans le budget régional à titre de dotation.

Le Parlement wallon vote annuellement le budget de la Région. Il y inscrit la dotation qui lui revient pour son propre fonctionnement et qui, en 2017, s'élevait à la somme de 57,686 millions d'euros soit 0,43 % du budget régional³⁰.

En 2017, le budget des dépenses du Parlement s'est établi à 58,946 millions d'euros, soit près de 1,5 million d'euros en sus de la dotation. À concurrence de 27 %, il a permis d'indemniser les parlementaires et de leur accorder divers avantages sociaux et matériels. Le financement des collaborateurs parlementaires et des groupes politiques a mobilisé 36 % du budget. Les rémunérations des agents du Parlement absorbent 21 % du budget. Les dépenses de fonctionnement des services (10%) et les dépenses d'investissement (6%) se partagent le solde³¹.

C. La procédure financière

Le Bureau du Parlement qui est habilité à régler les questions administratives, financières et judiciaires concernant l'organisation interne du Parlement, son greffe et ses organes (Règlement, art.

²⁷ Le 16 juillet 2015, l'assemblée a choisi une autre appellation, à savoir « Parlement de Wallonie ». Elle l'a inscrite dans son règlement.

²⁸ La même disposition figure à l'article 50, §1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

²⁹ Voy. notamment la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes.

³⁰ Pour comparer les dotations qui reviennent à la Chambre des représentants et au Parlement wallon, il faut savoir que la première assemblée compte deux fois plus de membres que la seconde et évidemment tenir compte des frais fixes inhérents au fonctionnement de toute institution parlementaire.

³¹ Des raisons historiques et matérielles expliquent une structure de dépenses différentes de celle des chambres fédérales. À titre d'exemple, l'on note que le Parlement wallon ne compte que cent fonctionnaires.

24, point 4) décide du montant de la dotation qu'il estime nécessaire à son fonctionnement pour l'année suivante et le communique au ministre-président du gouvernement.

Le projet de budget de fonctionnement du Parlement établi par les services du Parlement a une importance plus ou moins prépondérante dans cette estimation mais force est de constater que la décision est, pour l'essentiel, d'ordre politique. Lorsqu'un cadre pluriannuel d'évolution de la dotation est fixé, la décision du Bureau s'apparente à une simple confirmation de l'accord antérieurement intervenu avec le gouvernement. Tout au plus vérifie-t-on les hypothèses macro-économiques qui s'imposent à l'ensemble du budget régional³² et envisage-t-on la survenance d'événements exceptionnels³³. Dans l'hypothèse inverse, il est tenu compte de la situation des dernières années.

Parallèlement, les services du Parlement affinent le projet de budget. La technique utilisée est celle du « ZBB » ou « budget à base zéro ». Elle impose la justification annuelle précise de tout centre de dépenses. En sus de la dotation, les services identifient les recettes propres au Parlement : récupération d'indemnités, de traitements et d'allocations auprès d'autres assemblées³⁴, récupération de salaires et d'allocations auprès de tiers, location d'immeubles et produits financiers... En 2017, le montant mentionné au budget était de 1,260 million d'euros soit 2,14% des recettes totales.

Le Bureau du Parlement arrête le projet de budget qui est déposé en équilibre, fût-ce au prix d'un prélèvement compensatoire dans le fonds de réserve du Parlement. Les services du Parlement diffusent simultanément le projet de budget de la Région et celui du Parlement.

La commission des affaires générales du Parlement (et non celle qui examine le budget de la Région) est chargée de l'examen à huis clos du budget du Parlement. Le Bureau présente le budget et répond aux questions des députés. Un rapport est établi et diffusé. La séance plénière peut formellement se saisir du projet de budget du Parlement qui est inscrit à son ordre du jour mais, par tradition, aucun débat n'intervient. Le projet est soumis à la sanction des députés après le vote sur le budget de la Région.

Dès le début de l'exercice budgétaire, l'administration régionale verse au Parlement la totalité de la dotation. Tout au long de l'année, les services du Parlement veillent à l'exécution du budget du Parlement.

D. Les contrôles

Le contrôle de l'utilisation des moyens est, d'une part, interne et, d'autre part, d'un certain point de vue, externe.

Le contrôle interne est d'une triple nature.

– Les principes généraux de la comptabilité publique sont mis en œuvre, qui veillent à la différenciation des intervenants dans le cycle des dépenses. En outre, depuis la certification du Parlement à la norme ISO 9001 en 2009, des mécanismes de contrôle sont intégrés à l'ensemble des processus des services.

– Les services analysent l'exécution du budget au 30 juin de l'année en cours et en font rapport au Bureau. Si nécessaire, le budget de fonctionnement du Parlement est ajusté moyennant, le cas échéant, une augmentation de la dotation du Parlement.

– La commission parlementaire qui a examiné le budget est également en charge de la comptabilité, des comptes et de la gestion des fonds du Parlement ; elle désigne en son sein un vérificateur par groupe politique reconnu³⁵.

Ces vérificateurs présentent, après examen des pièces justificatives, un rapport sur le compte pour l'exercice écoulé qui comprend les documents suivants, établis par les services du Parlement sans intervention du Bureau : une comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses, un compte de résultats (basé sur une comptabilité analytique), un bilan et un tableau des amortissements. La commission vérifie et apure tous les comptes ; elle contrôle l'inventaire du mobilier appartenant au Parlement.

Enfin, la commission fait rapport au Bureau qui statue sur les conclusions qui lui sont proposées. Ce rapport, complété par les décisions du Bureau, est distribué à l'assemblée.

Le contrôle externe est, pour l'essentiel, plus récent. Il repose, fondamentalement, sur le concept de publicité. L'octroi, lors du vote du budget de la Région, d'une dotation au Parlement assure une publicité du crédit global mis à sa disposition. La tenue en séance publique, depuis 1995, d'un débat sur le budget du Parlement et la publication, depuis 2009, du compte de l'année n-2 sont venus compléter un mouvement de transparence souhaité par le citoyens et les médias.

Un changement radical est lié à l'entrée de la Belgique dans l'Union Monétaire Européenne et à son adhésion au pacte de stabilité et de croissance³⁶ : elle doit désormais produire aux instances

³² On songe notamment aux conséquences de l'indexation automatique des indemnités, traitements, salaires et allocations publiques alors qu'ils représentent plus de 80% des dépenses.

³³ Tel un renouvellement important des parlementaires ou le remplacement du Gouvernement.

³⁴ En raison de l'appartenance d'un député wallon à une ou plusieurs autres assemblées parlementaires (Parlement de la Communauté française ou Sénat) ou de carrières dites mixtes (parlementaires ayant siégé dans des assemblées sans lien avec le Parlement wallon (Chambre des représentants, Sénat).

³⁵ Un groupe politique est reconnu s'il compte au moins cinq membres.

³⁶ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

européennes des statistiques et des comptes établis selon la méthodologie du système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (SEC)³⁷. La directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres a été transposée en droit wallon en 2015³⁸ et cette transposition a été l'occasion d'inclure expressément le Parlement dans le périmètre de consolidation de la Région wallonne³⁹.

Le Parlement est ainsi tenu :

- depuis le 1^{er} janvier 2016, de communiquer mensuellement au Gouvernement wallon, selon le modèle arrêté par lui, les données budgétaires afférentes aux dépenses et aux recettes réalisées et, plus largement, les données permettant de satisfaire aux exigences en matière de rapportage ;
- depuis le 1^{er} janvier 2017, d'établir, conformément aux règles approuvées par le Parlement dans son Règlement, un budget annuel comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses, quelles qu'en soient l'origine et la cause ;
- au plus tard le 1^{er} janvier 2020, de faire auditer son système de comptabilité publique à son choix par la Cour des comptes ou par un organisme indépendant public ou privé, le résultat de cet audit étant communiqué au seul Parlement.

À l'occasion de l'examen du projet de transposition de la directive⁴⁰, le Conseil d'État, se fondant sur l'article 60 de la Constitution et son équivalent, l'article 44 de la spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a fait plusieurs constats⁴¹ :

- l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail ;
- l'autonomie qui est conférée au Parlement est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à son organisation et à son fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité. En l'espèce, il s'agit de soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne. Elle ne porte donc pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque son règlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si le projet ne les prévoyait pas ;
- une réglementation uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie de son périmètre de consolidation

constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes.

Depuis respectivement les 1^{er} janvier 2016 et 2017, le Parlement s'acquiesce scrupuleusement de ses obligations en parfaite collaboration avec le service compétent du Gouvernement. Quant à l'échéance du 1^{er} janvier 2020, son respect n'appellera aucune difficulté dès lors que la comptabilité du Parlement est, depuis plusieurs années, tenue sur des bases très complètes.

La manière dont les moyens de financement du Parlement wallon sont déterminés indique que la liberté laissée au Parlement s'est détériorée dès l'instant où le Gouvernement est tenu de respecter une trajectoire budgétaire. Le contrôle externe, « imposé » par l'Union européenne, tend à accréditer l'idée que le Parlement est une administration autonome, une sorte d'organisme d'intérêt public. Les textes, s'ils existent, continuent à manifester quelques égards vis-à-vis de l'assemblée parlementaire, ne fût-ce que par référence au statut des chambres fédérales, mais les pratiques tendent parfois à les démentir.

* * *

En Belgique, le mythe d'un Parlement souverain et indépendant dans la définition et l'usage de ses moyens financiers a vécu. Trois phénomènes – institutionnel, matériel et fonctionnel – ont concouru à provoquer une telle évolution. Il faut, d'abord, avoir égard au phénomène du pluriparlementarisme. Neuf assemblées parlementaires, composées d'hommes et de femmes qui, dans la plupart des cas, ne poursuivront pas une carrière politique homogène mais qui la mèneront, avec des allées et des venues, dans plusieurs parlements. Des comparaisons s'établissent. Entre la Chambre des représentants et le Sénat. Entre les divers parlements de communauté et de région. Entre les chambres fédérales et les parlements fédérés. L'appartenance d'une majorité de sénateurs à deux ou trois parlements encourage à pratiquer ce travail de vérification. Des concertations peuvent s'établir aux fins de gommer des différences de régime trop sensibles. Elles s'avèrent complexes dans un système constitutionnel où chacun des partenaires considère, à juste titre, qu'il est l'égal des autres. Elles peuvent s'avérer délicates dès l'instant où le discours ambiant revient à préconiser des solutions qui s'inspirent du régime financier le moins favorable. Et ce, indépendamment de l'ancienneté, de la dimen-

³⁷ Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 (SEC2010).

³⁸ Décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable.

³⁹ La Région wallonne appartient au sous-secteur d'administrations d'états fédérés (S.1312) du secteur des administrations publiques (S.13).

⁴⁰ Projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (Doc. Parl., Parl. Wall., n° 343/1 (2015-2016)).

⁴¹ Voy. Avis de la section de législation du Conseil d'État du 16 novembre 2015 sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable » (Doc. parl., Parl. wall., n° 343/1 (2015-2016), pp. 38 et suivantes.

sion, de l'ampleur des tâches ou du volume des projets et des ambitions de l'assemblée. Il faut aussi tenir compte de la raréfaction des moyens publics. Les politiques d'austérité, celles que l'Union européenne impose ou celles que les gouvernements fédéral, communautaires et régionaux préconisent, affectent la gestion de l'ensemble des institutions politiques et administratives. Les chambres et les parlements sont amenés à suivre le mouvement. S'ils prétendaient jouer cavalier seul au nom de l'autonomie financière que la Constitution leur reconnaît sur papier, ils se rendraient vite impopulaires. Ils seraient accusés de corporatisme. La menace est réelle pour des institutions qui se veulent représentatives de la Nation, de la communauté ou de la région⁴².

Il faut encore prendre conscience des modifications qui sont intervenues dans les relations entre les autorités publiques. Le schéma d'un Parlement qui légifère et qui contrôle face à un gouvernement qui exécute est dépassé. Une majorité politique, fût-elle composite, est présente au Parlement. Elle dirige un gouvernement de coalition. À n'en pas douter, ce dernier a pris la main. Y compris dans la définition du périmètre des moyens qui sont mis à la disposition de l'ensemble des institutions qu'il contrôle. Politiquement, s'entend. En ce compris, l'assemblée parlementaire.

L'autonomie financière des parlements se développe aujourd'hui dans un cadre plus étriqué. L'on doute qu'il soit de sitôt mis fondamentalement en question. L'on peut considérer que le Parlement, dans ses différentes configurations, sera amené,

plus encore que par le passé, à perdre de sa superbe. Comme d'autres autorités publiques, elles aussi bénéficiaires d'une dotation, il a perdu la maîtrise de la définition du périmètre de ses moyens pour ne conserver que celle de leur utilisation. L'on ne saurait y voir une forme d'abaissement de l'institution parlementaire. Plutôt l'aménagement d'un régime égalitaire de définition des moyens par rapport à d'autres institutions publiques et la préservation d'un régime libéral de leur utilisation. Dans un tel contexte, les parlements – légitimement soucieux de leur indépendance – doivent être attentifs à ce que les gouvernements ne cèdent pas à la tentation de contrôler l'efficacité et l'efficience de dépenses dont l'opportunité doit rester entre leurs mains.

Au(x) parlement(s) de faire bon usage de leur statut. D'adapter en permanence la ventilation des dépenses : les "indemnités" parlementaires, le financement des partis politiques, les traitements des membres du personnel, le fonctionnement, la sécurité et l'aménagement des locaux... De recourir à des formes simples de collaboration : le recrutement du personnel, les achats groupés, les appels d'offres communs... Et de concourir ainsi à l'avènement d'une société démocratique dans laquelle nulle autorité n'est "souveraine" – ni dans ses décisions, ni dans son administration – mais tire sa légitimité de l'accomplissement correct de ses fonctions.

La fin justifie les moyens... Seul le travail accompli sur le terrain politique peut justifier l'affectation de ressources aux assemblées parlementaires. La proposition inverse n'est plus de saison.

⁴² Tant la pression du gouvernement que celle de l'opinion publique obligent la Chambre et le Sénat à une autocensure budgétaire (M. VAN DER HULST, *op. cit.*, p. 329).

Réflexions sur le financement du Parlement fédéral allemand



Pr. Christoph GRÖPL
Professeur à l'Université de la Sarre

Le financement du parlement fédéral allemand (*Deutscher Bundestag*) semble s'inscrire – à première vue et sans particularités frappantes – dans le système fédéral de gestion budgétaire, appelé « système constitutionnel financier ». Il en va de même en ce qui concerne les *Landtage* – les parlements des États fédérés allemands⁴³. L'objectif du droit budgétaire consiste en l'instauration d'un cadre juridique assurant la réception de fonds publics (des ressources budgétaires) par les autorités publiques ainsi que la réalisation des objectifs d'intérêt public (*öffentliche Zwecke*) poursuivis.

⁴³ À Berlin: Abgeordnetenhaus, à Brême et Hambourg: Bürgerschaft.

I. Un dualisme historique

Durant la période de constitutionnalisme suivant le Congrès de Vienne (1814/1815), les parlements bourgeois réclamaient à l'exécutif monarchique un renforcement de leur participation à la politique budgétaire. À l'époque, le terme français d'« État » était généralement employé pour désigner le budget national. En Allemagne, on distinguait les deux systèmes suivants :

- d'un côté, le système d'Allemagne du sud des budgets issus de négociations entre le monarque et les parlements dans le cadre d'autorisations/approbations périodiques des impôts ;
- de l'autre côté le système prussien de plan budgétaire proposé par le Roi. À partir de 1848 le Parlement avait la possibilité de consentir en votant une loi budgétaire correspondant à la proposition⁴⁴.

Sous le Second Empire Allemand – l'Empire bismarckien de 1871 à 1919 – le système prussien s'est imposé suite à l'adoption de la Constitution de l'Empire du 16 avril 1871⁴⁵. Il resta applicable sous la Constitution de Weimar du 11 août 1919⁴⁶ et s'applique toujours sous la Loi fondamentale du 23 mai 1949 (LF).⁴⁷ Sa caractéristique principale consiste en une interaction de compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif, servant à la délimitation du pouvoir au sens de la séparation horizontale des pouvoirs et au contrôle réciproque des organes suprêmes de l'État⁴⁸.

II. Le cycle budgétaire

L'art. 110, al. 2, 1^{re} ph. LF prévoit, de manière générale, l'existence d'un budget fédéral unique et complet pour chaque exercice. Ainsi, il est procédé annuellement à la définition et l'établissement du budget, son exécution ainsi que la vérification comptable et la décharge du budget. Cette procédure est dénommée cycle budgétaire (*Haushaltskreislauf*).

Les projets du plan budgétaire et de la loi budgétaire sont établis par l'exécutif. Cet établissement se fait de manière ascendante : les autorités publiques transmettent leurs « états prévisionnels » aux autorités supérieures qui les vérifient. Les états prévisionnels approuvés sont réunis dans un projet unique par le ministère des Finances (les paragraphes – §§ – 27, 28 du règlement financier fédéral (*Bundeshaushaltsordnung – BHO*) et du règlement financier de chaque Land (*Landeshaushaltsordnung – LHO*).⁴⁹ Ce projet fait l'objet d'un débat auprès du gouvernement qui l'adopte et le dépose au Parlement (§§ 29, 30 BHO/LHO). Le parlement

jouit de l'autonomie budgétaire, lui donnant la discrétion d'adopter le plan et la loi budgétaire, de les modifier ou de les rejeter.⁵⁰

Dans un souci de clarté, mon intervention se limitera au niveau fédéral. En raison de similitudes structurelles entre les niveaux fédéral et fédéré, les propos suivants valent en grande partie également pour les parlements et administrations des états fédérés.

Sur le plan systématique, le plan budgétaire suit le principe ministériel⁵¹, reflétant les compétences autonomes de chaque ministre dans le département qui lui est attribué (art. 65 al. 2 LF). Ainsi, le plan budgétaire est découpé en un plan commun et des plans spécifiques (§ 13 BHO). Ces derniers correspondent aux différentes branches administratives, c'est-à-dire aux départements ministériels (principe institutionnel), et sont subdivisés en chapitres et titres. Le principe dit « réel » (*Realprinzip*) ne s'applique qu'à titre exceptionnel : il s'agit d'un plan spécifique, prévoyant des ressources budgétaires de manière centralisée qui sont gérées communément par plusieurs ou toutes les autorités fédérales suprêmes. Au niveau fédéral, ce sont les plans spécifiques numéro 32 (sur la dette fédérale) et numéro 60 (sur l'administration générale des finances).

Au niveau fédéral, le plan budgétaire établi par la loi budgétaire du *Bundestag* est exécuté par l'administration fédérale (exécutif, §§ 34 et suivants BHO). Ceci s'effectue en plusieurs étapes : le Ministère fédéral des finances (*Bundesministerium der Finanzen – BMF*) transmet les plans spécifiques aux autorités fédérales suprêmes (ministères fédéraux). Les plans spécifiques sont ensuite transférés aux autorités fédérales supérieures et, le cas échéant, aux autorités fédérales intermédiaires ainsi qu'aux autorités fédérales locales et aux autres services⁵². Au sein de chaque service, le responsable des affaires budgétaires (*Beauftragter für den Haushalt – BfH*) peut soit gérer seul (de manière centralisée) les fonds, soit déléguer cette compétence à une personne chargée de la gestion au sein du service (*Titelverwalter*)⁵³. Les titres du plan budgétaire habilitent cette dernière à effectuer les dépenses concédées par le Parlement et affectées par le plan budgétaire, à souscrire des engagements y correspondant (§ 3 al. 1, § 45 al. 1 ph. 1^{re} BHO) et à recruter du personnel (§§ 49 et suivants BHO).

Les recettes, les dépenses et les crédits d'engagement (§§ 71 et suivants BHO) sont inscrits dans un registre afin d'assurer l'établissement d'une comptabilité à la fin de l'année budgétaire (§§ 76,

⁴⁴ C. GRÖPL, in Kahl/Waldhoff/Walter (éds.), *Bonner Komm. z. GG* (Commentaire de Bonn sur la Loi fondamentale), art. 110, points 60 s., avant tout art. 98 de la Constitution octroyée de l'État de Prusse du 31 janvier 1850. Voir également § 109, al. 1 de la Constitution de l'Empire d'Autriche du 4 mars 1849, abrogée par la Patente de la Saint-Sylvestre (*Silvesterpatent*) du 31 décembre 1851.

⁴⁵ Constitution de l'Empire Allemand (*Verfassung des Deutschen Reiches*) du 16 avril 1871 (*Journal officiel de l'Empire = Reichsgesetzblatt* (RGBl.) p. 63) : art. 69.

⁴⁶ Constitution de l'Empire Allemand (*Verfassung des Deutschen Reiches*) du 11 août 1919 (RGBl. p. 1383) : art. 85. À l'époque du national-socialisme (1933-1945), cette disposition constitutionnelle n'est pas, tout comme beaucoup d'autres dispositions de la Constitution de Weimar, respectée.

⁴⁷ Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (LF = *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, GG) du 23 mai 1949 (*Journal officiel fédéral = Bundesgesetzblatt* (BGBl.) p. 1) : art. 110.

⁴⁸ Décisions de la Cour constitutionnelle fédérale (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE) 3, 225 (247); 139, 321 (361 et s., n° 125) – jurisprudence constante; Sachs, in du même, GG, 8^e édition 2018, art. 20 points 81, 90.

⁴⁹ Le règlement financier fédéral (*Bundeshaushaltsordnung*) du 19 août 1969 (BGBl. I, p. 1284) modifié. Les dispositions relatives aux budgets des Länder respectent les dispositions de ce texte fédéral (*Landeshaushaltsordnungen – LHO*), voir Gröpl, in du même (éd.), *Komm. z. BHO/LHO* (Commentaire sur le règlement financier fédéral et des Länder), 2011, § 27, points 14 s., § 28, point 13, § 29, point 15, § 30 point 11.

⁵⁰ BVerfGE 45, 1 (32); 129, 124 (177 s.); 131, 152 (202 s.); 132, 195 (238 s.); 135, 317 (399 s.) – jurisprudence constante, voir également Gröpl, in Kahl/Waldhoff/Walter (note de bas de page n° 2), Art. 110, point 79 s.

⁵¹ Reus/Mühlhausen, *Haushaltsrecht in Bund und Ländern*, 2014, partie A, point 430, 665 s.

⁵² Voir en détail : Tappe, in Gröpl (note de bas de page n° 7), remarques préliminaires sur §§ 34 s., point 4 s.

⁵³ Voir de manière détaillée : Gröpl, in Gröpl (note de bas de page n° 7), § 9, point 15 s.

80 al. 1 BHO). Durant l'année budgétaire suivante, le Ministère fédéral des finances établit un compte de gestion pour l'année budgétaire passée sur la base des comptes clos (§§ 80 al. 3, §§ 81 et suivants BHO). C'est ainsi qu'il remplit son obligation constitutionnelle issue de l'art. 114 al. 1 LF de présenter au *Bundestag* et au *Bundesrat* un compte afin d'obtenir le *quitus* du gouvernement fédéral (*Bundesregierung*).

III. Les spécificités parlementaires

Concernant les assemblées parlementaires et notamment quant au *Bundestag* se pose la question de savoir si et comment ces organes législatifs sont intégrés au cycle budgétaire ou s'ils sont soumis à un régime spécifique. Il est évident que le Parlement génère également des dépenses. Ainsi, une gestion des fonds est incontournable. L'exécution du budget et sa gestion sont cependant rattachées institutionnellement à l'exécutif. Il s'agit ainsi de se demander si et dans quelle mesure les assemblées parlementaires peuvent appartenir à l'exécutif et si elles sont par conséquent en mesure de participer à la procédure d'exécution du budget et à la mise en œuvre du plan budgétaire.

A. Les « bureaux parlementaires »

Sur le plan fonctionnel, institutionnel et organisationnel, les assemblées parlementaires ne font pas partie du pouvoir exécutif – elles constituent le noyau central du législatif. Or le développement des parlements modernes après 1815⁵⁴ a montré le besoin d'une certaine administration soutenant les députés et assurant l'accomplissement efficace de la fonction législative⁵⁵. Ainsi, il fallait (et faut toujours) préparer et assurer le suivi des débats en plénière et au sein des commissions parlementaires, tout comme la fourniture des moyens financiers nécessaires à la réalisation des missions des députés. De même, il faut mettre à disposition des biens fonciers parlementaires, tels que les immeubles équipés de salles de conférences et d'une salle plénière. C'est dans ce contexte que se sont établis des « bureaux parlementaires » dans les États allemands⁵⁶. Le personnel de ces bureaux a longtemps été mis à disposition par l'exécutif, classiquement par le ministère de l'Intérieur. De cette manière, l'exécutif (monarchique) a conservé une influence considérable sur le travail parlementaire⁵⁷. Cette forme d'influence est difficilement conciliable avec le concept d'autonomie parlementaire tel qu'établi par les constitutions modernes et inscrit à l'art. 40 LF pour le *Bundestag*⁵⁸.

Le parlement de la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Reichstag des Norddeutschen Bundes*) et par la suite le parlement de l'Empire Allemand (*Reichstag des Deutschen Reiches*) ont permis d'ouvrir la voie à une autonomie parlementaire⁵⁹ en inscrivant le passage suivant dans leurs règlements intérieurs (*Geschäftsordnungen*) : « Le président [du parlement] décide du recrutement et du licenciement du personnel de service et du personnel administratif parlementaire ainsi que des dépenses nécessaires pour répondre aux besoins du parlement, en respectant le cadre des estimations prévisionnelles déterminées par une loi »⁶⁰. Toutefois, la chancellerie de l'Empire (*Reichskanzleramt*) restait chargée de l'administration du parlement, sous ses formes successives d'Administration impériale de l'Intérieur (*Reichsamt des Inneren*, à partir de 1879) et de Ministère impérial de l'Intérieur (*Reichsministerium des Inneren*, après la Première Guerre Mondiale).

B. L'autonomie parlementaire complète depuis 1949

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre Mondiale qu'a commencé à dominer la conviction qu'une autonomie du Parlement et la séparation horizontale des pouvoirs (inscrite à l'art. 1^{er}, al. 3 et à l'art. 20, al. 2, ph. 2 et al. 3 LF) ne pouvaient être assurées que par l'autogestion des assemblées parlementaires⁶¹. Même si la notion d'autogestion parlementaire ne se trouve pas dans le texte de la Loi Fondamentale, le concept fait partie des principes constitutionnels aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau fédéré⁶². Depuis sa première séance constitutive le 7 septembre 1949, le *Bundestag* jouit donc d'une autonomie parlementaire complète au sens moderne, c'est-à-dire d'une indépendance sur le plan personnel, matériel, organisationnel (logistique) et fonctionnel.⁶³ Dans ce cadre, il dispose d'une administration propre (*Bundestagsverwaltung*) dont la composition est à sa discrétion. Actuellement, l'administration du *Bundestag* compte environ 3.000 agents⁶⁴. Elle est dirigée par le président du *Bundestag*⁶⁵. Celui-ci est ainsi non seulement député⁶⁶ et président de l'organe législatif mais également chef de l'administration parlementaire et son autorité administrative supérieure. Il ressort de l'interprétation de l'art. 40 LF que l'ensemble des compétences de conduite, d'organisation et de direction reviennent de manière exclusive et absolue au président du *Bundestag*⁶⁷ ; les autres membres de la présidence, les vice-présidents, ne jouissent que de compétences limitées⁶⁸. Ces compétences très étendues du président sont reprises au § 7 du Rè-

⁵⁴ Voir Schönberger, in Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (éds.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 1, point 24 s.

⁵⁵ Voir Jekewitz, *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl = revue administrative allemande) 1969, 513 (513); Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 1.

⁵⁶ Herz, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (ZParl = revue sur des questions parlementaires) 41 (2010), 551 (557); Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 16.

⁵⁷ Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 3, point 15 s.

⁵⁸ Schliesky, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 5, point 59 s.

⁵⁹ Sur le développement, voir aussi Klein, in Maunz/Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz* (Commentaire sur la Loi fédérale), Art. 40, points 10 s., avec des références bibliographiques supplémentaires.

⁶⁰ § 12 du Règlement intérieur du Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Geschäftsordnung für den Reichstag des Norddeutschen Bundes*) du 8 juin 1868, http://www.reichstagsprotokolle.de/en_Blatt3_nb_bsb00018289_00415.html (consulté le 16 février 2018); § 14 du Règlement intérieur du Reichstag de l'Empire allemand (*Geschäftsordnung des Reichstags des Deutschen Kaiserreichs*) du 10 février 1876, cité par Ernst Rudolf Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, vol. 2: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1918*, 1964, p. 61; voir également Herz, ZParl (note de bas de page n° 14) 41 (2010), 551 (555) et Brocker, in Morlok et alii. (note de bas de page n° 12), § 34, point 17 – le fondement constitutionnel de l'autonomie organisationnelle était l'art. 27, 2^e ph. de la Constitution de l'Empire du 16 avril 1871 (RGBl. p. 63).

⁶¹ Voir l'art. 50, al. 3 du projet constitutionnel de Herrenchiemsee: « Dem Präsidenten untersteht die Verwaltung des Bundestages. Er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses und vertritt den Bund für den Geschäftskreis des Bundestages » (La gestion du Bundestag appartient au président. Il dispose des entrées et dépenses de l'institution et représente la Fédération au sein de l'administration du Bundestag).

⁶² Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 15 s.

⁶³ Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 8.

⁶⁴ <https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung>, consulté le 12 février 2018.

⁶⁵ Voir § 7 GOBT.

⁶⁶ Klein, in Maunz/Dürig (note de bas de page n° 17), art. 40, point 88; Brocker, in Kahl/Waldhoff/Walter (note de bas de page n° 2), Art. 40, point 106; Blum, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 21, point 1.

⁶⁷ En ce sens: Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 12; voir également Magiera, in Sachs, *Komm. z. GG*, 8^e éd., 2018, Art. 40, point 6 s.

⁶⁸ Voir § 7, al. 4, 4^e ph. du GOBT (règlement du Bundestag, note de bas de page n° 27).

⁶⁹ Dans la version publiée le 2 juillet 1980 (BGBl. I p. 1237). Au début de chaque nouvelle législature, le GOBT est adopté par le Bundestag conformément à l'art. 40, al. 1, 2^e ph. LF, le plus récent date du 24 octobre 2017, voir *Bundestags-Drucksache (BT-Drucks. = matière imprimée du Bundestag) 19/1 et Plenarprotokoll (protocole plénière) 19/1* du 24 octobre 2017, p. 12.

⁷⁰ Sur ces points, en détail : Blum, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 21, point 8 s., 40 s.

⁷¹ <https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung>, consulté le 12 février 2018; Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 25 s.

⁷² <https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung>, consulté le 12 février 2018.

⁷³ § 4, 1^{ère} ph. du BHO (voir note de bas de page n° 7).

⁷⁴ Voir *supra* I.

⁷⁵ Voir *infra* III 5 a.

⁷⁶ Les indemnités de fonction y sont comprises. Fondement juridique : art. 48, al. 3, 1^{ère} ph. LF en combinaison avec §§ 11 s. de la loi sur les députés (*Abgeordnetengesetz, AbgG*).

⁷⁷ Totalité des dépenses forfaitaires : 33 millions d'euros.

⁷⁸ Montant des dépenses portant sur le recrutement des collaborateurs : 212 millions d'euros.

⁷⁹ Des postes planifiés et des postes, dans le chapitre 02 du budget, existaient pour environ 1500 fonctionnaires et 1150 employés.

⁸⁰ Le président, le vice-président, le directeur et autres.

⁸¹ À l'instar des députés, les fractions parlementaires au Bundestag sont également financées par les impôts. D'après le § 50 AbgG, pour l'accomplissement de leurs missions (§ 47 AbgG), les fractions ont le droit à un financement et à des prestations matérielles du budget de la Fédération. Les prestations financières se composent d'une contribution de base pour chaque fraction, d'une contribution pour chaque membre et d'un supplément pour chaque fraction qui ne fait pas partie de la majorité gouvernementale (supplément pour l'opposition). Le montant de ces contributions est arrêté annuellement par le Bundestag. Le financement des fractions par des aides étatiques est autorisé, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, car les fractions, en tant que parties autonomes du Bundestag, sont intégrées dans l'organisation étatique (*BVerfGE 29, 56 [104]; 80, 188 [231]*). Il est controversé dans quelle mesure le président du Bundestag doit contrôler les moyens financiers accordés aux fractions du Bundestag. L'opinion dominante se prononce contre un tel contrôle : voir Blum, in Morlok et alii.

⁸² Ces moyens sont accordés aux fractions pour leur autogestion, voir § 15 Abs. 2 BHO.

⁸³ En détail, *supra* III 3 a et note de bas de page n° 30.

⁸⁴ Voir III 2.

glement du Bundestag (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GOBT*)⁶⁹ et lui confèrent une position forte et même monopolistique, sur le plan juridique et politique⁷⁰.

Le directeur du Bundestag est placé sous l'autorité directe du président. En tant que plus haut fonctionnaire, il est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des agents et il soutient le président, le conseille et le représente en matière administrative⁷¹.

C. Le budget du Bundestag : la structure

1) Un double rôle

Il découle de l'autonomie parlementaire que le Bundestag, par l'intermédiaire de son administration, doit être en mesure de demander de manière autonome des ressources budgétaires et de les gérer et qu'il doit en établir une comptabilité. Sur le plan organisationnel l'administration du Bundestag, comme l'administration fédérale, fait partie de l'exécutif fédéral. L'unité budgétaire de la sous-section « droit » (ZR), faisant partie de la section centrale de l'administration parlementaire, est compétente en la matière⁷². Ainsi, pour chaque année civile (année budgétaire⁷³), un plan budgétaire spécifique propre au Bundestag est défini, établi, exécuté et contrôlé (le plan spécifique numéro 02). En même temps, en tant qu'organe central du pouvoir législatif, le Bundestag est compétent pour l'établissement et le contrôle de la mise en œuvre du budget fédéral – dont fait partie « son » plan spécifique. Dans ce contexte – en ce qui concerne uniquement le plan spécifique du Bundestag – l'interaction⁷⁴ entre le législatif et l'exécutif assurant la séparation des pouvoirs est affectée. Je reviendrai sur ce double rôle du Bundestag concernant son propre budget⁷⁵.

2) La structure du budget (chiffres clés)

Le plan spécifique du Bundestag de l'année budgétaire 2017 contenait des dotations budgétaires générales et comportait un volume d'environ 870 millions d'euros, répartis comme suit :

- 70 millions d'euros pour « l'indemnité » des députés,⁷⁶ c'est-à-dire la « rémunération » pour leur activité parlementaire, qui n'a été introduite en Allemagne qu'en 1906;
- 245 millions d'euros pour les indemnités forfaitaires exonérées d'impôts revenant aux députés⁷⁷ et les dépenses pour l'emploi de personnel aux bureaux des députés⁷⁸;
- un dernier poste important, plus de 46 millions d'euros, pour la pension des anciens députés et la pension de réversion.

La somme dépensée en 2017 pour les députés et leurs employés s'élevait donc à environ 361 millions d'euros, ce qui correspond à 40 pourcents des dépenses totales du plan spécifique numéro 02. Pour l'année budgétaire 2018, ces dépenses vont probablement s'accroître de manière importante en raison de l'augmentation du nombre des députés de 630 à 709 à partir de la 19^e législature.

Restent plus que 500 millions d'euros au plan spécifique du Bundestag, donc environ 60 pourcents des dépenses totales de 870 millions d'euros. La partie, environ 155 millions d'euros, en a été dépensée pour le personnel de l'administration parlementaire, constituée d'environ 3 000 agents⁷⁹. En outre, environ 134 millions d'euros étaient des dépenses de fonctionnement administratif. Dans ce cadre, une attention particulière peut être apportée à un poste d'environ 0,5 million (520.000) d'euros : les fonctionnaires dirigeants du Bundestag⁸⁰ disposent de cette somme pour « des dépenses d'alimentation et de rafraîchissement lors de réunions aux occasions particulières ». Pour un Français, 500 000 euros pour les dépenses occasionnelles de restauration et de réception sur un budget de 800 millions, c'est probablement extrêmement peu. Alors que ça semble beaucoup aux yeux d'un Allemand. Voilà une différence fondamentale des « cultures » financières en deça et outre-Rhin.

Toutefois, environ 110 millions d'euros étaient dépensés pour des « attributions et allocations sans investissement », une notion assez encombrante. Ce sont surtout des prestations pécuniaires versées aux groupes parlementaires du Bundestag⁸¹ s'élevant à 88 millions d'euros⁸². Le montant restant d'environ 20 millions d'euros servait à des aides financières à l'Institut allemand des Droits de l'Homme et d'autres organisations nationales et internationales présentant des rapports parlementaires. Seulement 24 millions d'euros, même pas 3 pourcents, étaient dépensés pour des investissements.

D. La définition du budget parlementaire du Bundestag

1) La décision du comité des doyens sur les prévisions budgétaires

Les prévisions du plan budgétaire spécifique du Bundestag sont élaborées par la sous-section « droit » de l'administration parlementaire⁸³. Eu égard à la position forte du président du Bundestag comme directeur de l'administration, développée plus haut⁸⁴, on pourrait supposer que la détermination définitive de la nature et du

montant des prévisions revient à lui seul. Curieusement, cela n'est pas le cas : le § 6, al. 3, ph. 3 du Règlement du *Bundestag* dispose que le comité des doyens établit les prévisions budgétaires relatives au plan budgétaire spécifique du *Bundestag*. L'alinéa 1^{er}, 1^{re} ph. de la même disposition énonce que ce comité des doyens se compose du président du *Bundestag*, des vice-présidents⁸⁵ et de 23 autres membres désignés par les groupes parlementaires. La première phrase de l'al. 2 dispose que le comité assiste le président dans la conduite de ses affaires. La compétence du comité des doyens en matière d'établissement du budget⁸⁶ indique une séparation des pouvoirs bienvenue au sein du parlement, encadrant la position forte du président en matière financière.

2) La soumission des propositions budgétaires et les négociations budgétaires

Comme tous les projets de plans budgétaires spécifiques, les propositions budgétaires du plan spécifique du *Bundestag* sont transmises annuellement au ministère fédéral des Finances (§ 27, al. 1^{er}, ph. 1^{re} BHO). La lettre annuelle sur l'établissement du budget du ministère fédéral des Finances, contenant les directives du Ministère, sert de fondement.

Les prévisions pour les plans budgétaires spécifiques sont ensuite négociées par un représentant du *Bundestag* et le ministère fédéral des Finances. Habituellement, du côté du *Bundestag*, ces négociations sont menées par le directeur du *Bundestag* et le directeur de la section, sous-section ou unité compétente. Au sein de la section « budget fédéral » du ministère fédéral des Finances, il existe une unité correspondant à chaque plan budgétaire spécifique⁸⁷. Dans ce cadre, la procédure ne diffère pas des budgets (plans budgétaires spécifiques) des autres domaines. Le ministère fédéral des Finances examine les prévisions et élabore ensuite le projet de plan budgétaire fédéral commun (plan commun et plans spécifiques⁸⁸, § 28 al. 1^{er} BHO). Les projets de plan et de loi budgétaire sont soumis à la discussion et à la décision du Gouvernement fédéral⁸⁹.

3) Les privilèges procéduraux : la manifestation des divergences en matière budgétaire

Le ministère fédéral des Finances en tant que « ministère du budget » dispose d'une position forte en ce qui concerne l'élaboration du projet de budget : il est en mesure de différer des prévisions budgétaires des différentes branches et ainsi, des prévisions du *Bundestag*. Cependant, le droit budgétaire fédéral prévoit au § 28, al. 2

BHO un privilège concernant le plan spécifique du *Bundestag*⁹⁰ : lorsque le ministère fédéral des Finances diffère des prévisions du *Bundestag* dans son projet, il est obligé d'en informer le Gouvernement fédéral (*Bundesregierung*). Ce privilège n'est pas prévu pour les autres branches, c'est-à-dire notamment les ministres fédéraux. Lors du débat et la décision du projet de la loi budgétaire au sein du Gouvernement fédéral (§ 29 al. 1^{er} BHO), son attention est ainsi dirigée sur les divergences entre le *Bundestag* et le Gouvernement fédéral.

Au cas où le ministre fédéral des Finances réussit à imposer son point de vue par rapport aux prévisions du *Bundestag*, le § 29 al. 3 BHO prévoit un autre privilège du *Bundestag*⁹¹ : les parties du plan spécifique sur lesquelles subsiste un désaccord seront adjointes au projet du plan budgétaire sans modification. Il est ainsi assuré que la commission des budgets du *Bundestag*, notamment compétente en la matière⁹², aura connaissance des divergences entre l'administration du *Bundestag* et le Gouvernement fédéral lors des débats budgétaires.

E. Le débat et l'établissement du budget du Bundestag

La procédure législative budgétaire au sein du *Bundestag* constitue l'élément central des dispositions parlementaires sur les dépenses de l'administration et sa direction financière. La Loi fondamentale garantit la procédure législative budgétaire en ce qu'elle impose que le plan budgétaire soit arrêté par une loi (art. 110 al. 2 1^{re} ph. LF). D'un côté, le *Bundestag* devient ainsi acteur décisif en tant que parlement fédéral. D'un autre côté, sous réserve de dispositions spécifiques, les règles générales de la procédure législative sont applicables. D'après le § 30 BHO, le Gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) doit déposer les projets de la loi et du plan budgétaires au *Bundestag* (art. 110 al. 3 LF) avant le début de l'année budgétaire, généralement au plus tard début septembre. La délibération au sein de la commission des budgets du *Bundestag*, qui est en mesure de modifier les projets de loi et du plan budgétaires (budget prévisionnel⁹³) et qui élabore des propositions de résolution pour la séance plénière du *Bundestag*, constitue une composante essentielle.

1) L'intervention du Bundestag pour son propre compte : une atteinte à la séparation des pouvoirs

D'un côté, le fait que le *Bundestag* débattre et décide également du projet de son propre plan budgétaire spécifique, correspond à la normalité

⁸⁵ En vertu du § 2, al. 1, 2^e ph. GOBT, chaque fraction du *Bundestag* (actuellement elles sont au nombre de six) est représentée par un vice-président au présidium.

⁸⁶ Le comité des doyens (*Ältestenrat*) décide des affaires budgétaires comme par exemple des questions au sens du § 6, al. 3 GOBT – différemment que s'agissant des questions au sens du § 6, al. 2, 3^e ph. GOBT – avec la majorité des voix, voir Roll, *Komm. z. GOBT*, 2001, § 7, point 6; Klein, in Maunz/Dürig (note de bas de page n 17), art. 40, point 122.

⁸⁷ http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_auf_einen_Blick/2011-08-15-die-haushaltsabteilung.html, consulté le 1^{er} février 2018.

⁸⁸ § 13, al. 1 BHO.

⁸⁹ Voir sur ce point: art. 65 4^e ph. LF en combinaison avec §§ 15 s. de la *Geschäftsordnung der Bundesregierung* (GOBReg = règlement du gouvernement fédéral). Sur le droit d'opposition du ministre fédéral des finances, voir § 29, al. 2, 3^e et 4^e ph., § 28, al. 2, 2^e ph. BHO en combinaison avec § 26, aliéna 1 GOBReg.

⁹⁰ Également avantagés, aux termes du § 28, al. 3 BHO, sont les parties concernant le président fédéral, le conseil fédéral (*Bundesrat*), la Cour constitutionnelle fédérale et la Cour fédérale des comptes.

⁹¹ Aussi, encore (note de bas de page n° 48) s'agissant du président fédéral, du *Bundesrat*, de la Cour constitutionnelle fédérale et de la Cour fédérale des comptes.

⁹² Voir § 95, al. 1, deuxième ph. GOBT.

⁹³ Voir § 95 GOBT.

démocratique et parlementaire, d'autant qu'il débat et décide de la même manière de tous les autres plans spécifiques du budget fédéral. D'un autre côté, ce double rôle constitue une anomalie, en ce que le *Bundestag* peut s'accorder à lui-même ses ressources budgétaires. Il intervient ainsi dans ses propres affaires (financières), ce qui exige en général, même en dehors du parlement et du secteur public, des mesures de précaution particulières⁹⁴. Dans le secteur public, cette « intervention pour son propre compte » mène à une atteinte à la séparation des pouvoirs législatif et exécutif en matière budgétaire. Concrètement, la crainte est que le *Bundestag* puisse être tenté de s'accorder des ressources de manière plus aisée ou d'une quantité plus importante qu'aux autres branches, ou de faire preuve de plus d'indulgence quant au contrôle de son propre budget (art. 114 al. 1 LF).

2) Aucune autre solution : les transferts de compétences

La préoccupation du double rôle du *Bundestag* dans la procédure législative budgétaire – à la fois demandant et accordant du budget – pourrait être réduite par l'établissement de compétences d'exception. Soit il faudrait retirer à l'administration du *Bundestag* la compétence d'élaborer des prévisions budgétaires et de conduire les négociations budgétaires avec le ministère fédéral des Finances, soit il faudrait interdire au *Bundestag* de voter son propre plan spécifique, ensemble avec le plan commun et les autres plans spécifiques.

Le transfert de l'élaboration des prévisions budgétaires et de leur représentation lors des négociations budgétaires à une autorité autre que l'administration concernée, constituerait une nouveauté au sein du droit budgétaire allemand et causerait une représentation par des tiers (*Fremdorganschaft*) dysfonctionnelle. L'administration concernée, ici l'administration du *Bundestag*, doit conserver pour la définition du budget un droit de proposition et de codécision qui ne peut être exercé par des tiers. Le § 28 al. 1^{er}, ph. 2 BHO dispose que c'est le ministère fédéral des Finances qui décide de manière définitive des prévisions budgétaires. Dans ce contexte, la compétence de l'administration du *Bundestag* concernant ces prévisions et négociations est sans risque en ce que la décision définitive n'est pas prise par elle. Déjà à ce stade du cycle budgétaire, ce rôle majeur du ministère fédéral des Finances en matière de définition du projet budgétaire mène à l'introduction d'une expertise externe, susceptible de s'imposer.

Concernant l'établissement du budget se pose la question de savoir quelle autorité publique, quel organe au sein de l'État de droit démocratique et représentatif (*repräsentativ-demokratischer Rechtsstaat*) autre que le *Bundestag* devrait décider du plan budgétaire. Un transfert de compétences partiel sur un autre organe constitutionnel contredirait non seulement la séparation horizontale des pouvoirs mais également le principe démocratique (*Demokratieprinzip* – art. 20 al. 1 et 2 LF) selon lequel la fonction législative et de ce fait également la législation budgétaire doit appartenir au parlement (art. 77 al. 1 ph. 1^{re}, art. 110 al. 2 ph. 1^{re} LF).

Le *Bundesrat* (Conseil fédéral) ne peut en particulier pas venir en aide au *Bundestag* dans ce contexte. Son rôle dans l'établissement du plan budgétaire fédéral est modeste. Bien qu'il participe à la procédure législative conformément à la Loi fondamentale, la loi budgétaire n'est qu'une loi d'opposition dont l'entrée en vigueur ne peut pas être empêchée par le *Bundesrat*, mais seulement ralentie (art. 77 al. 2, 3 et 4, art. 78 LF). Par ailleurs, et ceci constitue l'argument principal, les lois fédérales, dont fait partie la loi budgétaire, sont toutes sans exception adoptées par le *Bundestag* selon l'art. 77 al. 1, ph. 1^{re} LF. Cette fonction ne peut être assumée par le *Bundesrat*, même en ce qui concerne le plan spécifique du *Bundestag*. Ceci vaut également pour des raisons d'organisation fédérale : selon l'art. 50 LF se réunissent au *Bundesrat* les représentants des États fédérés⁹⁵. Non seulement les États fédérés ne sont pas concernés par le plan spécifique budgétaire du *Bundestag*, mais ils n'ont en outre pas de compétences en matière de budget fédéral.

3) Mécanismes compensatoires, en particulier l'antagonisme entre la commission des budgets et l'administration

Si un transfert de la compétence pour l'établissement du plan spécifique du *Bundestag* à d'autres organes est exclu, il faut tenir compte d'autres considérations pour compenser le double rôle du *Bundestag* concernant son propre budget : il convient de citer ici la structure véritablement différenciée d'un grand « parlement en commissions » (*Arbeitsparlament*) moderne.

Ce faisant le *Bundestag* est en mesure d'atténuer le soupçon de traitement en sa propre faveur suite à son intervention pour son propre compte. Le *Bundestag* n'est en effet pas un organe monocratique, pas plus qu'un organe qui ne forge

⁹⁴ Ce phénomène trouve un équivalent dans les indemnités des députés, dont le fondement juridique est réglé dans la loi fédérale sur les députés (*Abgeordnetengesetz*), mais qui doivent toutefois être décidées par le *Bundestag*.

⁹⁵ C'est-à-dire les membres des gouvernements des Länder (art. 51, al. 1 LF).

son opinion qu'en séance plénière. Il se subdivise plutôt en commissions, qui sont les unités de travail à proprement parler du parlement⁹⁶. Les discussions portant sur le plan commun budgétaire tout comme celles sur les plans spécifiques et les détails du projet budgétaire y associés constituent la mission centrale de la commission des budgets. Cette commission est attentive au fonctionnement durable de l'État, qui ne peut réussir que si un équilibre budgétaire est assuré⁹⁷ et si une discipline en matière de dépenses et ainsi l'intérêt de la collectivité des « contribuables » sont protégés. Autrement dit, l'engagement de dépenses supplémentaires ou l'acceptation de telles dépenses, même en matière d'administration du *Bundestag*, ne se feront pas sans critiques de sa part. Ainsi la commission des budgets constitue l'« antagoniste » au sein même du *Bundestag* du Comité des doyens (*Ältestenrat*), du président et de l'administration du *Bundestag*, qui doivent à leur tour représenter les intérêts financiers du *Bundestag* et de son administration lors de la mise en place de la prévision budgétaire et des négociations budgétaires. Cette dichotomie institutionnelle entre la commission des budgets d'un côté et le Comité des doyens et le président du *Bundestag* de l'autre est bien adaptée à la maîtrise du danger d'estimations et dépenses en contradiction à une bonne gestion financière concernant le plan spécifique du *Bundestag*.

Hormis cette dichotomie institutionnelle dans la procédure budgétaire, il faut se souvenir que l'administration du *Bundestag* ne constitue pas une administration au sens classique du terme. D'un point de vue du droit « de l'organisation de l'État », elle appartient au *Bundestag*, qui représente en raison de la légitimation directe et démocratique de ses députés (art. 38 al. 1 LF) la diversité de courants politiques du peuple. Il en résulte un autre dualisme, qui est désigné communément comme dualisme « nouveau » ou « parlementaire interne » entre les groupes majoritaires et les groupes minoritaires de l'opposition⁹⁸. À travers son rôle de minorité parlementaire, l'opposition dispose d'un contrôle de la direction de l'État, qui est constitué dans le régime parlementaire de la Loi Fondamentale de la majorité parlementaire et du gouvernement⁹⁹.

L'on peut estimer que l'opposition assure également cette fonction de contrôle vis-à-vis du plan spécifique budgétaire de sa « propre » adminis-

tration, à savoir l'administration du *Bundestag*. Comme pour tout débat, l'opposition bénéficie en manière de discussions budgétaire de la garantie constitutionnelle de la publicité des débats au moins dans les séances plénières (art. 42 al. 1 LF). C'est le moment idéal pour l'opposition de faire valoir d'éventuelles objections sur le plan spécifique du *Bundestag* et ainsi faire bonne figure ; les médias reprendraient certainement les éléments du débat, ce qui conduirait à sensibiliser l'opinion. L'État de droit démocratique peut et doit dans ce contexte faire confiance au fait que le *Bundestag* ne se fasse pas bénéficier d'un traitement de faveur dans ses propres questions financières¹⁰⁰.

4) Le privilège au sein de la procédure législative budgétaire : la « consultation » du Comité des doyens

L'optimisme affiché ici doit cependant être relativisé à la lecture d'une disposition du Règlement interne du *Bundestag* : la commission des budgets ne peut selon le § 6 al. 3 3^e ph. 2^e partie, s'écarter des prévisions budgétaires relatives au plan spécifique parlementaire du Comité des doyens qu'après consultation de celui-ci. Le droit issu de ce règlement met ainsi en place un moyen pour protéger le *Bundestag* et son administration de réductions budgétaires éventuelles initiées par le ministère fédéral des Finances ou de la commission des budgets même¹⁰¹. Ni les ministres compétents ni les autres services gérant ce plan ne bénéficient d'un tel privilège de « rétroaction », qui ne semble pas avoir de justification. S'agit-il de conserver une harmonie au sein du *Bundestag* entre le Comité des doyens et la commission des budgets ? Cette obligation de consultation n'est que difficilement conciliable avec le rôle d'antagonistes déjà évoqué, voulu institutionnellement entre la commission des budgets et le Comité des doyens¹⁰² comme compensation à l'absence de séparation des pouvoirs. Afin de pallier la crainte d'un traitement de faveur « fait à soi-même » (*Selbstbevorzugung*), il convient de conseiller au *Bundestag* de supprimer cette disposition de son règlement.

« Consultation » au sens administratif signifie heureusement uniquement que la commission des budgets doit informer le Comité des doyens si elle envisage de modifier la prévision budgétaire pour le *Bundestag* et que le Comité des doyens a le droit de prendre position face à la commission¹⁰³. La simple « consultation » ne confère – à la différence d'un « accord » – pas au Comité des doyens un droit de veto lui permettant d'imposer

⁹⁶ Kersten, in Maunz/Dürig (note de bas de page n° 17), art. 7, point 13; Winkelmann, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 23, point 1.

⁹⁷ On n'entend pas ici l'équilibre budgétaire au sens formel de l'art. Art. 110, al. 1, 2^e ph. LF, mais dans la conception matérielle de l'art. 109, al. 3, 1^{er} ph. et art. 115, al. 2, 1^{er} ph. LF.

⁹⁸ Inversement, le dualisme „historique” du constitutionnalisme entre le parlement bourgeois et l'exécutif monarchique est surmonté, voir, sur ce point, *supra* I.

⁹⁹ Voir BVerfGE 142, 25 (56, point 87).

¹⁰⁰ De manière similaire les emplois scientifiques du *Bundestag*, les questions particulières sur la procédure de préparation, d'exécution et de contrôle du budget du *Bundestag*, WD 4-3000-113/16, automne 2016, p. 5.

¹⁰¹ Après l'expérience pratique, il doit y avoir très peu de modifications significatives, en particulier concernant l'augmentation des dépenses, ainsi que l'indique la prise de position des collaborateurs scientifiques du *Bundestag*, les questions particulières sur la procédure de préparation, de l'exécution et du contrôle du budget du *Bundestag*, WD 4-3000-113/16, automne 2016, p. 5.

¹⁰² Voir *supra* III 5 c.

¹⁰³ Voir de manière générale Gröpl, in Maunz/Dürig (note de bas de page n° 17), Art. 89, point 141.

ses idées sur la politique budgétaire à la commission des budgets. Tout autre raisonnement serait discutable d'un point de vue constitutionnel. Un aspect égalitaire primordial est inhérent à l'uniformité du plan budgétaire (art. 110 al. 1 ph. 1^{re} LF)¹⁰⁴ et à la procédure budgétaire homogène : toutes les recettes et dépenses publiques doivent être transparents pour le parlement et par là pour tout citoyen ; toutes les institutions publiques doivent être traitées de manière identique dans l'évaluation budgétaire. Un Comité des doyens ou un président du *Bundestag* qui pourraient en tant que représentants des intérêts financiers du *Bundestag* et de son administration s'ingérer de manière significative dans les discussions de la commission des budgets qui doit garder en vue le plan commun, ne serait guère compatible avec cette conception.

F. L'exécution du budget du Bundestag

Le plan budgétaire est exécuté par l'administration. Pour ce qui est du *Bundestag*, le président du *Bundestag* ordonne les dépenses dans le cadre du plan budgétaire (§ 7 al. 3 ph. 2^e du Règlement du *Bundestag*). Ceci peut signifier au sens strict que le président du *Bundestag* dispose du droit de donner des ordres de paiement selon le § 70 ph. 2^e BHO¹⁰⁵. Mais la disposition doit être comprise dans un sens plus large : le pouvoir d'avoir le dernier mot dans l'exécution du plan spécifique budgétaire pour le *Bundestag* doit dans le cadre de ses vastes compétences de direction¹⁰⁶ également revenir au président du *Bundestag*¹⁰⁷. En d'autres termes, la gestion lui revient, qu'il peut cependant déléguer au responsable des affaires budgétaires¹⁰⁸ (*Beauftragter für den Haushalt*) et à d'autres agents (*Titelverwalter*)¹⁰⁹. Sur ce point l'administration du *Bundestag* ne se distingue pas d'autres unités administratives.

G. La mise en œuvre et la vérification comptable – contrôle financier par la Cour fédérale des comptes (Bundesrechnungshof)

Selon l'art. 114 al. 1 LF, le ministre fédéral des Finances doit, dans l'année qui suit une année budgétaire, présenter au *Bundestag* et au *Bundesrat* un compte retraçant toutes les recettes et les dépenses, ainsi qu'un état des avoirs et des dettes, en vue d'obtenir le quitus du gouvernement fédéral (§ 80 al. 3, §§ 81 et suivants BHO)¹¹⁰. À l'administration du *Bundestag* incombe dans la préparation de ceci l'obligation de tenir des

comptes dans son domaine sur la base des comptes clos (§ 80 al. 1 avec § 76 BHO). Sur cette base, la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof – BRH*) procède à la vérification de ces comptes et veille à ce que le budget et la gestion financière de la Fédération soient équilibrés d'un point de vue économique et conformes aux règles budgétaires, et contrôle ainsi le plan spécifique du *Bundestag* et son administration. Elle doit en faire rapport chaque année au Gouvernement fédéral, ainsi qu'au *Bundestag* et au *Bundesrat* (art. 114 al. 2 ph. 1^{re} et 3^e LF). Un rôle considérable revient alors au contrôle financier par la Cour fédérale des comptes, d'autant plus que les membres de la Cour en tant qu'un des organes fédéraux suprêmes bénéficient de l'indépendance reconnue aux juges, protégée constitutionnellement par l'art. 114 al. 2 ph. 1^{re}.

Face à l'insuffisante application de la séparation des pouvoirs quant au plan spécifique budgétaire du *Bundestag* et de son administration, la responsabilité de la Cour fédérale des comptes relativement à ce contrôle est d'autant plus grande¹¹¹. Dans la procédure de définition du budget, la Cour fédérale des comptes constitue – avec le ministère fédéral des Finances – la seule institution ne pouvant être influencée par le *Bundestag* mais occupant néanmoins un rôle suffisamment décisif au sens de la séparation horizontale des pouvoirs¹¹², qui peut contrôler le plan spécifique du *Bundestag* « de l'extérieur ». L'examen de la Cour fédérale des comptes consiste selon le § 90 n° 3 et 4 BHO à déterminer si l'administration du *Bundestag* respecte les exigences d'une bonne gestion financière et si l'administration pourrait accomplir ses missions de manière plus efficace tout en réduisant ses frais de personnel et matériel. On peut en déduire une compétence de la Cour fédérale des comptes pour exercer un contrôle financier étendu¹¹³. Elle doit dans ce contexte porter un regard critique sur le développement du plan spécifique du *Bundestag* à tous les stades du cycle budgétaire et attirer l'attention sur tout problème de bonne gestion financière. La Cour fédérale des comptes va porter une attention particulière au fait que c'est le *Bundestag* lui-même – malgré des différenciations de compétences au sein même du parlement¹¹⁴ – qui arrête également son propre plan spécifique par la loi budgétaire. Elle peut ainsi contrer d'une certaine manière le danger que le *Bundestag* agisse de manière trop généreuse face à son administration lors de la procédure

¹⁰⁴ Sur ce point Gröpl, in Kahl/Waldhoff/Walter (note de bas de page n° 2), Art. 110, point 172 s.; Tappe, in Gröpl (note de bas de page n° 7), § 11, point 16 s.

¹⁰⁵ Sur cette question Kußmaul/Meyering, in Gröpl (note de bas de page n° 7), § 70, point 6 s.

¹⁰⁶ Voir supra III 2.

¹⁰⁷ En ce sens: Brocker, in Morlok et alii (note de bas de page n° 12), § 34, point 12. Aucune position n'est prise concernant ce point dans Roll, Komm. z. GOBT, 2001, § 7.

¹⁰⁸ Sur la position du responsable des affaires budgétaires (*Beauftragter für den Haushalt, BfH*), voir § 9 BHO.

¹⁰⁹ Voir de manière générale Gröpl, in Gröpl (note de bas de page n° 7), § 9, point 15 s.

¹¹⁰ Critique sur les pratiques comptables : Gröpl, *Haushaltsrecht und Reform*, 2001, p. 568 s. avec des références complémentaires.

¹¹¹ Voir supra III 3 a.

¹¹² Sur la position constitutionnelle de la Cour fédérale des comptes, voir Schwarz, in Gröpl (note de bas de page n° 7), remarques préliminaires sur §§ 88 s., point 15 s., avec des références supplémentaires.

¹¹³ Schwarz, in Gröpl (note de bas de page n° 7), remarques préliminaires sur §§ 88 s., point 5 s.; § 88, point 5 s., § 90, point 7 s., avec des références supplémentaires.

¹¹⁴ Sur ce point III 5 c.

d'autorisation budgétaire (*Haushaltsbewilligung*). La Cour fédérale des comptes doit synthétiser chaque année le résultat de ses vérifications dans ses « observations » (§ 97 BHO), qui sont publiées par le *Bundestag* en tant que « document du *Bundestag* » (*Bundestags-Drucksache*) et par la Cour fédérale des comptes directement sur Internet¹¹⁵. De plus ces résultats doivent, sur le fondement du § 96 BHO, être discutés avec les destinataires de l'examen, donc ici avec l'administration du *Bundestag*. Les interlocuteurs de la Cour fédérale des comptes au sein du *Bundestag* sont le responsable des affaires budgétaires (*Beauftragter für den Haushalt*)¹¹⁶, le directeur de la sous-section ou de la section compétente, le directeur du *Bundestag*¹¹⁷ et, si nécessaire, le président du *Bundestag*.

* * *

En conclusion, le fait que ce soit le parlement et non par le gouvernement qui décide de toutes les dépenses étatiques représente un acquis démocratique d'importance historique. L'art. 101 al. 2, ph. 1^{re} LF dispose que cette décision est prise, au niveau fédéral, par l'établissement du plan budgétaire et l'adoption de la loi budgétaire du *Bundestag*. En ce qui concerne l'établissement de son propre plan budgétaire spécifique, le *Bundestag* dispose d'un double rôle problématique : d'un côté par le biais de son administration, il figure comme demandeur de budget pour son compte, et de l'autre côté il est en mesure de s'attribuer ce budget dans le cadre du budget fédéral commun. La crainte concernant cette intervention pour son propre compte est d'autant plus importante que le *Bundestag* dispose de

trois privilèges en matière de procédure budgétaire (§ 28 al. 3 et § 29 al. 3 BHO et § 6 al. 3 ph. 3 du Règlement du *Bundestag*). Constitutionnellement, ce problème peut être pallié par certaines structures et mécanismes :

– Le *Bundestag* ne constitue pas un organe monocratique, mais il recèle une différenciation fonctionnelle et organisationnelle qui s'applique également en matière budgétaire. Il convient de distinguer l'administration du *Bundestag*, le comité des doyens, la commission du budget et le plénum. Au sein de l'administration, on distingue par ailleurs le président du *Bundestag*, la section et sous-section compétentes en matière budgétaire, l'unité budgétaire et les autres sections. Cela sert à un certain degré d'équilibre institutionnalisé des intérêts.

– En outre, le *Bundestag* se compose de députés d'origines et convictions politiques différentes. En tant que parlement, il constitue un centre d'attention des médias et se trouve ainsi placé sous le regard du public.

– Lorsqu'en matière budgétaire fédérale, les divergences entre les députés se trouvent atténuées par la volonté commune de se voir attribuer des ressources suffisantes, la Cour Fédérale des Comptes jouit d'un rôle important. Eu égard aux aspects de la procédure budgétaire atténuant la séparation des pouvoirs, la Cour Fédérale des Comptes est appelée à exercer son contrôle de manière particulièrement intensive.

– Outre la Cour Fédérale des Comptes, le Ministère fédéral des Finances représente un élément compensatoire : notamment lors de la procédure budgétaire, celui-ci est appelé à examiner le plan budgétaire spécifique du *Bundestag* de manière critique.

¹¹⁵ <https://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/...> Voir, par exemple, les chapitres s'y rapportant, 2016 vol. I n° 5 p. 24 s.

¹¹⁶ Voir note de bas de page n° 67.

¹¹⁷ Voir note de bas de page n° 29.