Face à l’obstacle que constitue l’article 40, il est possible de solliciter la rédaction d’un rapport, quoiqu’une telle demande ne produise pas exactement les mêmes effets qu’un dispositif juridique véritable. Parfaitement recevable, le dépôt d’un « amendement-rapport »84 est même devenu pour les parlementaires « un mode habituel d’exercice de leur droit d’initiative »85. En effet, il arrive fréquemment qu’un élu formule un amendement créant une subvention par exemple et un autre amendement demandant au Gouvernement la remise d’un rapport sur la mise en place de ladite contribution publique. Tandis que le premier sera déclaré irrecevable, le second sera déposé et permettra à son auteur de susciter un débat. Pour peu que l’amendement soit adopté et que le rapport soit ensuite rédigé et déposé, l’exécutif n’aura ensuite aucune obligation de se conformer aux recommandations du rapport. Ainsi le groupe socialiste a-t-il par exemple usé de cet artifice en 2010, afin d’élargir le droit à la retraite anticipée aux personnes dont le taux d’invalidité se situe entre 50 et 80 %. Il s’agissait de l’amendement n° 666 sur le projet de loi n° 2770 portant réforme des retraites. Cette pratique est récurrente, à telle enseigne que d’aucuns évoquent une véritable « République des rapports »86. Mais cet état de fait résulte moins de choix délibérés que de la nécessité de se soustraire au couperet de l’épée de Damoclès pesant sur l’initiative parlementaire. Cependant, cette solution n’en est pas véritablement une, dans la mesure où de lourdes hypothèques pèsent sur sa portée concrète. En outre, par application de la LOLF, certains rapports, s’ils échappent aux règles de recevabilité financière au sens strict, sont considérés comme « cavaliers » en loi de finances ou en loi de financement (avec une jurisprudence plus sévère du Conseil ces dernières années).

Grâce à la jurisprudence rendue par le président de la Commission des finances, il existe certains cas dans lesquels « la charge publique n’est pas constituée »87. Ainsi est-il loisible aux députés de solliciter l’expérimentation d’une charge publique notamment88. Par ce biais, l’interdiction d’augmenter le périmètre d’intervention d’une structure publique concernée par l’article 40 est susceptible d’être contournée.

Le contrôle de la recevabilité financière des initiatives législatives d’origine parlementaire connaît de substantielles différences suivant la nature du texte envisagé. Ainsi les amendements sont-ils assujettis à une surveillance autrement plus stricte que les propositions de loi et, d’ailleurs, les premiers succombent bien plus souvent que les secondes aux rigueurs de l’article 40. Cette asymétrie s’explique par le fait que l’amendement est devenu le principal levier de l’initiative parlementaire. Malgré tout, le départ entre l’amendement et la proposition de loi ne va pas nécessairement de soi. Chateaubriand observait en ce sens que « vouloir fixer des bornes au droit d’amendement, trouver le point mathématique où l’amendement finit, où la proposition commence, savoir exactement quand cet amendement empiète, quand il n’empiète pas sur la prérogative, c’est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond »89. Par-delà ces différences tenant au support de l’initiative elle-même, il n’existe pas nécessairement identité de jurisprudence entre les diverses autorités en charge du contrôle de la recevabilité financière.

Malgré l’activisme du Conseil constitutionnel, des divergences sont susceptibles de se faire jour entre les chambres ainsi qu’au sein d’une même assemblée.

Jusqu’en 2005, le système de l’article 40 conduisait à « traiter de façon différente des initiatives identiques selon qu’elles émanent des membres de l’une ou l’autre assemblée »94. C’est pourquoi Jean-Louis Pezant dénonçait un « régime inégal »95. Cela résultait d’incertitudes pesant sur la signification que doivent revêtir ces dispositions constitutionnelles, ainsi que, par suite, des conséquences à en tirer. La lettre de l’article 40 faisait l’objet de deux concrétisations procédurales divergentes, mais cette différence avait été implicitement validée par le Conseil constitutionnel, au nom du principe d’autonomie des chambres notamment.

Dans sa volonté de contenir l’exercice du droit d’amendement100, le Conseil constitutionnel a finalement remis en cause cette divergence procédurale à partir de 2005101, puis surtout l’année suivante102, en réaffirmant la règle du préalable parlementaire : selon la clé de répartition des compétences découlant de cette exigence, un rôle de juge de première instance échoit aux parlementaires, tandis que le pavillon de la rue de Montpensier constitue une sorte de juge d’appel. L’examen de la recevabilité financière par le Conseil constitutionnel présuppose, donc, « la mise en œuvre d’un contrôle effectif et systématique au dépôt de tels amendements[,] une telle procédure n’a[yan]t pas encore été instaurée au sénat »103.

Afin de se conformer à ce revirement de jurisprudence, la chambre haute a révisé l’article 45 de son Règlement dans la foulée de la révision constitutionnelle de 2008104. Désormais, le président de la commission concernée s’enquiert de la recevabilité financière des amendements déposés s’agissant des amendements formulés en vue de la séance plénière, ils sont contrôlés au moment du dépôt par la Commission des finances.

Depuis 2015, une « jurisprudence audacieuse »111, que le Conseil constitutionnel n’a pas encore pu confirmer, a desserré l’étau comprimant les initiatives des députés. Il leur est désormais loisible de faire usage des dispositions constitutionnelles relatives aux expérimentations législatives et réglementaires, prévues aux 37-1 et 72 de la Constitution.

Mais les initiatives parlementaires dans ce domaine doivent se conformer à des critères cumulatifs, sauf à tomber sous le coup des dispositions de l’article 40. Ainsi les expérimentations proposées par les députés ne sauraient-elles être explicitement laissées à la main d’une personne publique, ni porter sur un champ trop vaste, ou bien sur une période trop longue (supérieure à trois ans). Elles ne doivent pas non plus s’avérer irréversibles une fois achevées, et il importe au plus haut point qu’elles soient suffisamment définies, réalisables et identifiables. Les expérimentations induisant une perte de recettes doivent, au surplus, être gagées.

Malgré tout, une tendance à l’harmonisation des jurisprudences parlementaires, résultant de l’action du Conseil constitutionnel, et de la réforme de la procédure de la chambre haute, se dessine avec une certaine netteté. Ce rapprochement concerne notamment le champ des personnes soumises à l’article 40, ce dernier croissant à la mesure de l’interventionnisme de la puissance publique. Les conditions de recevabilité financière semblent parfaitement analogues, en ce qui concerne les mesures relatives aux fonds interprofessionnels, aux fédérations sportives et aux régimes de retraite complémentaires obligatoires, comme l’Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), l’Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARCCO) et l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’état et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Les contacts entre les services des Commissions des finances de l’Assemblée nationale et du sénat s’avèrent bien plus réguliers que par le passé. L’on pourrait à cet égard s’étonner que ces relations ne se soient pas intensifiées plus tôt, dans la mesure où un dialogue sur des questions de recevabilité qui se poseront dans les mêmes termes successivement dans les deux assemblées (et, souvent, en premier lieu au Palais-Bourbon) apparaît souhaitable. Mais ces échanges ne permettent pas nécessairement de faire advenir une identité de jurisprudence sur tel ou tel point, les présidents des Commissions des finances des deux chambres demeurant irréductiblement autonomes l’un vis-à-vis de l’autre.

En raison des modalités de sa composition, la Commission des finances était jadis perçue comme étant « trop souvent le miroir brisé où la Chambre a peine à reconnaître son image »122. si l’on en juge aux divergences d’interprétation des règles de la recevabilité financière pouvant exister au sein d’une même chambre, l’aphorisme n’a probablement pas perdu toute son actualité ni sa pertinence. Des épisodes de désaccord entre les instances d’une même assemblée surviennent ponctuellement. Ceux-ci peuvent relever de ce que Tocqueville appelait la « comédie parlementaire »123 (1), tandis que d’autres sont probablement plus systémiques (2).

De l’aveu des services de la Commission des finances du PalaisBourbon, ce contrôle ne paraît pas toujours bien compris par les parlementaires, comme en atteste un conflit plutôt récent dans le cadre du projet de loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles. Les modalités de vérification de la recevabilité financière par Gilles Carrez avaient été incriminées par la majorité d’alors, certains députés exigeant qu’il s’explique quant aux méthodes qu’il utilise128.

M. Carrez rétorqua que le contrôle de la recevabilité financière ne suit pas une logique d’ordre politique, mais technique et objective, c’est-à-dire fondée sur des considérations exclusivement juridiques. Aussi rappela-t-il que le taux d’irrecevabilité des amendements sur le projet de loi « Métropoles » était plus faible que la moyenne (7,5 % contre 10,2 % sous la XIIe législature) et que les taux d’irrecevabilité des amendements présentés par des membres de la majorité et de l’opposition étaient similaires à la décimale près (22,1 % et 22,2 %).

Outre des incidents ponctuels de cette nature, des divergences peuvent se faire jour en raison des cultures propres aux différentes commissions. Ainsi la Commission des lois s’estime-t-elle investie d’une mission de protection des libertés individuelles prévues par la Constitution, tandis que celle des finances est chargée de faire prévaloir les conditions de recevabilité financière des initiatives parlementaires. Or, comme le note Philippe Marini, le respect des libertés individuelles est susceptible de conduire à considérer comme « inéluctables ou souhaitables »137 certaines dépenses publiques, ce qui peut heurter la jurisprudence établie par le « club des diamantaires »138. Distinctes, les logiques animant les commissions sont quelquefois susceptibles de se contredire. Voilà pourquoi, selon l’ancien président de la Commission des finances du sénat, il pourrait être « utile »139 d’être guidé a priori par le Conseil constitutionnel. Cosigné par ces deux présidents de commission, un courrier en ce sens avait été transmis au pavillon de la rue de Montpensier, sans que l’initiative ne se traduise par des effets concrets.

#### V. Les pouvoirs du président de la Commission des finances

**La tentation de la justice retenue. À propos du contrôle de la condition de recevabilité financière des initiatives parlementaires de l’article 40[[1]](#footnote-1)**

**Depuis le début de la présente législature, la jurisprudence rendue au titre de l’article 40 de la Constitution connaît un grand écho dans l’espace public**[[2]](#footnote-2). Cela tient pour partie au fait que l’acteur traditionnellement en charge de ce contrôle n’est autre que le Président de la Commission des finances et que, depuis 2007 à l’Assemblée nationale, il est ordinairement issu du plus important groupe d’opposition y siégeant, le groupe majoritaire s’abstenant (jusqu’à présent du moins…) de prendre part à l’élection. À titre de comparaison, un tel usage existe depuis 1949 au Parlement fédéral allemand, où les présidences des 25 commissions permanentes sont en outre réparties à la proportionnelle des groupes, sans que l’expression de ce pluralisme suscite des tensions aussi récurrentes et tenaces qu’à l’Assemblée nationale.

Par ailleurs, une telle condition de recevabilité *a priori* des propositions de loi et des amendements parlementaires n’existe pas outre-Rhin. Le contraste se révèle donc plutôt saisissant.

Après l’élection de l’Assemblée nationale l’an passé, la présidence de la Commission des finances avait été très disputée entre les différents groupes de l’opposition (ceux de la NUPES, ainsi que les groupes RN, LR et d’une certaine façon LIOT), en partie parce que le règlement de l’Assemblée nationale n’attribue pas le poste à un groupe d’opposition en particulier (par exemple celui dont les effectifs seraient les plus importants)[[3]](#footnote-3). Éric Coquerel (LFI et intergroupes NUPES) avait finalement été élu au troisième tour après une tentative de mettre en place une présidence tournante, laquelle aurait profité à Jean-Philippe Tanguy (RN), Charles de Courson (LIOT) et Véronique Louwagie (LR).

**L’enjeu est de taille, car environ 20 000 amendements sont examinés par le Président de la Commission des finances chaque année, soit 10 000 à 15 000 amendements déposés en séance publique, entre 2 000 et 4 000 amendements déposés devant les autres commissions permanentes ou les commissions spéciales et, enfin, de 4 000 à 5 000 amendements directement déposés devant la Commission des finances. De toute évidence, la tendance n’est au reste pas à l’assèchement, mais plutôt à la hausse.**

**Sous l’actuelle législature, certaines initiatives parlementaires ont provoqué des controverses, alimentées par les circonstances de majorité relative**.

* Tel a d’abord été le cas **d’amendements visant à la réintégration des personnels soignants qui n’avaient pas été vaccinés contre le covid 19**. Afin de neutraliser Éric Coquerel, Yaël Braun-Pivet a ainsi résolu, le 12 juillet 2022, de s’enquérir elle-même de la recevabilité financière desdits amendements déposés en vue de la séance.
* Par la suite, la **proposition de loi émanant du groupe socialiste visant à protéger le groupe EDF d’un démembrement** avait fait l’objet de très vives controverses en séance le 9 février 2023[[4]](#footnote-4).
* C’est finalement la célèbre **proposition de loi déposée par le groupe LIOT visant à abroger le recul de l’âge de départ à la retraite** qui a suscité un fort mécontentement de la majorité[[5]](#footnote-5).

En effet, **alors que l’usage confine à la justice déléguée, en confiant cette mission au Président de la Commission des finances, la majorité par la voie du Rapporteur général a ouvertement suggéré en mai 2022 d’opter pour une justice retenue à son profit** : ainsi Jean-René Cazeneuve expliquait-il qu’*« il n’y a pas de compétence exclusive. Le texte [c’est-à-dire le règlement de l’Assemblée nationale] nous place au même niveau [lui et le Président de la Commission des finances]. Certes, l’usage veut depuis 2009 que le Président de la Commission des finances tranche. Mais c’est la première fois que le titulaire de cette fonction privilégie un rôle partisan au détriment d’un rôle de Président »*[[6]](#footnote-6). Il ajoutait, dans un courrier à l’attention d’Éric Coquerel en date du 5 juin 2023 : *« vous créez un vide dans l’exercice de la recevabilité financière, que d’autres autorités devront combler. Vous affaiblissez ainsi le rôle institutionnel et politique de notre Commission des finances »*.

**La majorité, crispée par sa situation très précaire politiquement, semble vouloir reprendre la main** sur la concrétisation de la condition de recevabilité des initiatives parlementaires, alors que **la compétence du Rapporteur général apparaît comme essentiellement subsidiaire selon la lettre du règlement de l’Assemblée nationale**. En effet, **le Président de la Commission des finances est l’acteur principal** du contrôle de la recevabilité financière, **sans en être le seul participant**. L’article 89, alinéa 2 du règlement de l’Assemblée nationale dispose à cet égard qu’au stade de l’examen en commission, *« l’irrecevabilité est appréciée par le président de la commission et, en cas de doute, par son bureau. Le président de la commission peut, le cas échéant, consulter le président ou le rapporteur général de la Commission des finances »*. S’agissant de la séance, l’alinéa 3 prévoit que *« la recevabilité des amendements déposés sur le bureau de l’Assemblée est appréciée par le Président. […] En cas de doute, le Président décide après avoir consulté le Président ou le Rapporteur général de la Commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire ou un membre de son bureau désigné à cet effet ; à défaut d’avis, le Président peut saisir le Bureau de l’Assemblée ».*

Dans le courrier précité, Jean-René Cazeneuve semble interpeller Éric Coquerel sur le **risque de l’abandon de la règle du préalable parlementaire[[7]](#footnote-7) et, donc, sur celui d’un contrôle systématique par le Conseil constitutionnel, ce qui reviendrait à amoindrir d’autant l’autonomie des assemblées** sous la Ve République[[8]](#footnote-8) : en effet, comme l’observait Jean-Louis Pezant, **si les autorités parlementaires jouent le rôle de juge de première instance, le Conseil constitutionnel représente une sorte de « juge d’appel en dernier ressort »[[9]](#footnote-9). Seule sa jurisprudence bénéficie de l’autorité de la chose jugée, celle des parlementaires ne jouissant que de la force décidée**. Des **limites juridiques** existent donc face à l’action du Président de la Commission des finances, quel qu’il soit.

Par ailleurs, **limites politiques :** **la présidence de la Commission des finances est remise en jeu chaque année** et, par voie de conséquence, il est **possible de tirer les conséquences de la pratique d’un Président jugé trop « audacieux » ou « laxiste ».** **La majorité, pour l’instant, a l’air décidé à ne pas participer au choix, mais des revirements sont toujours imaginables** comme en témoigne l’épisode de l’élection (mouvementée) du troisième questeur en 2017. Dans de telles extrémités, la fonction de Président de la Commission des finances pourrait **revenir à un élu d’un autre groupe, considéré comme plus modéré par la majorité**. Le nom de Valérie Rabault (groupe socialiste) notamment a pu circuler en 2022.

**L’avenir dira si la majorité fera évoluer la situation en cédant à la tentation de la justice retenue ou en encadrant davantage les modalités de la justice déléguée** découlant de l’article 40 de la Constitution. **Affaire à suivre, donc…**

## Section 3. L’adoption des lois de finances rectificatives

En principe, **l’examen d’un PLFR ne mobilise que la Commission des finances**. Il est rare qu’une autre commission se saisisse pour avis. Comme pour toute LF, la Commission des finances procède à **l’audition du Gouvernement** après que ledit texte ait été délibéré en Conseil des ministres. **~~La discussion des crédits ne s’effectue pas mission par mission et~~ seul le ministre en charge du budget est présent** pour soutenir le texte en séance. Les débats sont brefs et se tiennent généralement durant une semaine à l’AN en première lecture. La navette se déroule comme indiqué plus haut pour le PLF.

## Section 4. Le CC et les lois de finances

### § 1. Le contrôle effectué par le CC

**Au sens de l’article 61 de la Constitution, les lois de finances** (les lois de finances initiales, lois de finances rectificatives, les lois de règlement et lois prévues à l’article 45 LOLF, soit celles qui sont prises si les délais de l’article 47 CF ne sont pas respectés) **sont des « lois ordinaires », même si elles revêtent une importance stratégique de tout premier plan, dans la mesure où elles ne sont pas soumises à un contrôle obligatoire** de constitutionnalité, et ne sont donc **examinées par le Conseil constitutionnel que s’il a été saisi** à cette fin.

**En pratique, il est fréquemment amené à se prononcer** à leur sujet, et **sa jurisprudence revêt une importance majeure** en finances publiques, à tel point que certains auteurs ont évoqué un phénomène de ***« constitutionnalisation des finances publiques »***, selon la formule du professeur Loïc Philip. Le CC **confronte les lois de finances à des normes tant substantielles que procédurales. Concrètement, il a étendu la compétence législative par une jurisprudence plutôt favorable aux compétences du Parlement, ce qui a eu pour conséquence d’étendre en parallèle sa compétence juridictionnelle**. En d’autres termes, **plus le champ de la loi est étendu, plus la compétence du Conseil constitutionnel est large.** Pour Éric Oliva, les 60 années de Constitution financière et fiscale ont permis d’échafauder *«****un ordre constitutionnel financier bien plus complexe qu’il n’était à l’origine »***. Cet ordre renvoie aux normes de valeur constitutionnelle régissant ce domaine de l’activité normative des pouvoirs publics ou/et les normes sur lesquelles s’appuie le Conseil constitutionnel afin d’effectuer le contrôle de constitutionnalité des lois financières ~~et fiscales~~. Ces normes dépassent le simple cadre de la Constitution écrite et comprennent également des lois organiques et des principes, exigences ou objectifs à valeur constitutionnelle.

À cet égard, on peut **schématiquement** distinguer **trois étapes** dans l’activité du CC en matière de finances publiques :

- **Jusqu’aux années 1970** : cette activité financière a été **très réduite**, comme elle l’a été dans quasiment tous les domaines. En effet, dans la version initiale de la Constitution de 1958, la saisine du Conseil constitutionnel est limitée au Président de la République, au Premier ministre et aux Présidents des deux assemblées parlementaires ; en outre, durant cette période, toutes ces autorités politiques furent de la même couleur politique (parti gaulliste). Par ailleurs, il est alors admis que sa compétence en matière de contrôle de conformité des lois à la Constitution est limitée aux 92 articles que compte initialement celle-ci, parmi lesquels on trouve peu de dispositions financières. Au cours de cette période, **seules deux lois de finances initiales et deux lois de finances rectificatives ont été déférées au CC**.

- **Dans les années 1970** : deux évènements majeurs viennent modifier cette situation. En premier lieu, le CC a lui-même étendu sa compétence en consacrant la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution, dans sa célèbre décision *Liberté d’association* (CC, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC). Or ce préambule renvoie à la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789, dont les articles 13, 14 et 15 concernent expressément des droits financiers. **Cette extension du bloc de constitutionnalité diversifie très sensiblement les références du contrôle du Conseil et, donc, le champ de ses compétences financières**. En second lieu, la **révision constitutionnelle du 29 octobre 1974,** présentée comme un « statut de l’opposition » par son instigateur le Président Valéry Giscard d’Estaing, ouvre la saisine du CC à 60 députés et 60 sénateurs. **La conjugaison de ces deux évènements a conduit à ce que presque toutes les lois de finances initiales, et un nombre important de lois de finances rectificatives, soient désormais examinées** par le Conseil constitutionnel. Avec Éric Oliva, il serait possible d’affirmer que *«****la saisine parlementaire est peut-être une forme moderne d’expression du libre consentement à l’impôt****, car l’impôt ne peut être consenti que dans le respect de la Constitution et notamment des droits fondamentaux »*.

- **Après l’entrée en vigueur de la LOLF** : il est intéressant de noter un **relatif ralentissement des saisines du Conseil constitutionnel, puisque les lois de finances initiales pour 2007 et 2008 ne lui ont pas été soumises** ; **ceci tient incontestablement (au moins pour partie) aux précisions importantes qu’il avait lui-même apportées, dans sa décision *LOLF***(CC, 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC), quant aux interprétations qu’il fallait donner à ce texte. Cependant, **cette tendance s’est infléchie par la suite, probablement (pour partie toujours) sous l’effet de la crise économique** qui a conduit à la mise en œuvre de nouvelles politiques économiques et financières.

**En pratique, la portée du contrôle opéré par le CC varie en fonction des types de lois de finances : ainsi sera-t-il plus étendu s’agissant des lois de finances initiales et rectificatives que des lois de règlement**. Il estime, à cet égard, que les irrégularités pouvant affecter les opérations d’exécution du budget sont sans influence sur la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de règlement qui prennent en compte les opérations en cause.

Le CC peut **aller au-delà des griefs invoqués par les parlementaires en soulevant d’office certains moyens**. La seule **exception** concerne les irrecevabilités de l’article 40 CF et celles de l’article 47 LOLF, celles-ci ne pouvant être invoquées par le CC ni d’ailleurs par les auteurs de la saisine que si elles ont été préalablement soulevées au cours de la procédure parlementaire. C’est la règle du préalable parlementaire.

Enfin, **les décisions du CC sont définitives, insusceptibles de recours, et qu’elles ont l’autorité de la chose jugée** : ainsi, aux termes de l’article **62** de la Constitution du 4 octobre 1958, ***« elles s’imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles »***. Leur **portée** n’est **pas toujours dissuasive et, notamment en matière de droit d’amendement des parlementaires ou de cavaliers budgétaires, on constate que les tentatives de contourner sa jurisprudence sont récurrentes.**

#### I. Le contrôle de la procédure parlementaire par le CC

##### A. Le contrôle de l’information des parlementaires

Il s’agit ici de **contrôles portant sur les procédures appliquées lors de la discussion et du vote de la loi de finances**. Mais il faut rappeler que **ces contrôles, comme tous ceux qu’exerce le Conseil constitutionnel, ne peuvent être effectués qu’après que la loi déférée ait été adoptée par le Parlement ; ils ne peuvent donc pas intervenir au cours desdites procédures.**

**De ce point de vue, il existe une asymétrie par rapport à d’autres pays européens comme l’Allemagne, l’Italie ou encore l’Espagne : outre-Rhin, le litige inter-organes permet à la Cour constitutionnelle fédérale d’examiner si la concrétisation donnée à la Loi fondamentale et au règlement du Bundestag par le Gouvernement et sa majorité est recevable**.

Le **consentement à l’impôt** doit être un consentement **éclairé** : **les parlementaires doivent disposer de toutes les informations utiles lors de l’adoption des lois de finances**. **La LOLF, qui s’inscrit dans le prolongement d’une réflexion d’ensemble concernant notamment le contrôle parlementaire, organise minutieusement cette information**. Elle en **souligne en outre expressément le lien avec la fonction de contrôle dévolue au Parlement**, puisque son titre V « de l’information et du contrôle sur les finances publiques », comporte un chapitre intitulé « de l’information » qui énumère notamment les documents qui doivent être fournis au Parlement, qu’ils soient joints au projet de loi de finances ou communiqués en cours d’année. L’article 5 de la LOLF dispose que *« sont joints au projet de loi de finances […] des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l’information et au contrôle du Parlement »*.

**Le Parlement peut également décider lui-même de développer cette information** : en effet, aux termes des articles 34 et 37 LOLF, les lois de finances de l’année et les lois de règlement peuvent *« comporter toutes dispositions relatives à l’information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques »*. Avant même la LOLF, le Conseil constitutionnel avait encouragé le Parlement à prévoir, dans les lois de finances, les modalités de son information, ainsi que l’y autorisait déjà l’article 1er de l’ordonnance de 1959, affirmant notamment qu’*«****il appartient au Parlement de prescrire, pour sa propre information, dans les lois de finances, des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques****»* (CC, 18 décembre 1964, n° 64-27 DC).

**Si l’ordonnance de 1959 organisait déjà une information des parlementaires, celle-ci était incontestablement moins précise et abondante ; mais la logique de moyens mise en œuvre à l’époque pouvait s’en accommoder**. Le **Conseil constitutionnel** avait néanmoins été conduit à en **amplifier la portée. Il est notamment intervenu à plusieurs reprises à propos du respect des délais de production de ces documents informatifs par le Gouvernement**.

Mais **c’est surtout sur le contenu même de ces documents qu’il a été le plus souvent saisi, aux motifs récurrents que les informations fournies ne reflétaient pas nécessairement la réalité économique et financière, voire qu’elles étaient manipulées** par le Gouvernement pour étayer ses prévisions de recettes et ses demandes de crédits. On sait en effet à cet égard que **le Parlement est dépourvu de services spécifiques** chargés de la prévision économique et financière, lesquels sont **quasiment tous rattachés au ministère de l’économie et des finances**. Il est important de rappeler que **c’est essentiellement cette question du contenu des documents budgétaires et des documents d’information fournis aux chambres parlementaires qui a conduit le Conseil constitutionnel à ériger la sincérité en principe budgétaire** ; il n’en demeure pas moins que **la pertinence et la fiabilité de ces informations n’en sont pas pour autant toujours pleinement assurées**.

**Lors de l’adoption de la LOLF, le CC a donc continué à œuvrer en ce sens.** Ainsi, dans sa décision *LOLF* (CC, 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC), il indique expressément *« que* ***la loi organique a […] reçu habilitation pour organiser les procédures d’information et de contrôle sur la gestion des finances publiques nécessaires à un vote éclairé du Parlement sur les projets de lois de finances, et notamment sur les projets de lois de règlement destinés à suivre l’emploi des contributions publiques****»*.

Il insiste par ailleurs sur **l’importance de cette information s’agissant de la gestion des crédits et de leurs éventuelles modifications en cours d’exécution de la loi de finances** : on dépasse apparemment ici la question de l’information des parlementaires dans le cadre des procédures d’adoption proprement dites des lois de finances, mais l’exécution des autorisations parlementaires est toujours riche d’enseignements pour l’élaboration des lois de finances à venir, et cela plus particulièrement dans le cadre d’une logique de résultats.

En outre, dans cette même décision relative à la LOLF, **le CC consacre des développements spécifiques aux délais de production de ces documents d’information**. Il précise plus globalement que les mesures inscrites à ce sujet dans la LOLF comportent un **double objet** : d’une part, **fixer le point de départ des délais d’examen de la loi de finances par le Parlement (*« afin de permettre l’intervention des mesures d’ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale »*)** et, d’autre part, **assurer que le Parlement disposera des informations nécessaires *« pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances »*.**

**Par la suite**, lors de la mise en œuvre de la LOLF, il a notamment **étendu ces exigences de délais aux projets annuels de performance (PAP) et aux rapports annuels de performances (RAP)** devant accompagner respectivement les projets de lois de finances et les projets de lois de règlement.

Il conclut de l’ensemble des précisions et réserves d’interprétation ainsi apportées que *« la* ***conformité*** *de la loi de finances à la Constitution sera alors* ***appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l’impératif de sincérité*** *qui s’attache à l’examen de la loi de finances »*.

##### B. Le contrôle des modalités d’adoption des lois de finances

Les **interventions du CC spécifiques aux modalités d’adoption des lois de finances** ont toutes revêtu une **portée essentielle**. Exposées les unes et les autres dans le cadre des développements de ce cours qui leur sont directement consacrés, on se limitera ici à rappeler l’apport du CC dans la rationalisation du droit des finances publiques de l’État.

À ce titre, il faut mentionner de nouveau **l’attention particulière que porte le Conseil à l’application du principe d’antériorité de l’adoption de la première partie de la loi de finances**. Son œuvre a été sans conteste extrêmement constructive s’agissant également de l’exercice du **droit d’amendement des parlementaires** en matière financière, précédemment évoqué aussi. Et l’on sait que, antérieurement à la LOLF, l’exercice d’un pouvoir financier par le Parlement a été préservé essentiellement par la conciliation réalisée par le Conseil constitutionnel entre les articles 40 de la Constitution et 42 de l’ordonnance de 1959[[10]](#footnote-10).

Il faut aussi évoquer les **répercussions de ses interprétations de la priorité donnée à l’Assemblée nationale en matière financière** (article 39 CF) **sur l’exercice du droit d’amendement** : **le Gouvernement ne peut pas présenter pour la 1re fois devant le Sénat *« une mesure financière entièrement nouvelle »*** (CC, 28 décembre 1976, n° 76-73 DC). **Dans le même sens**, dans la décision portant sur la **loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007**, le juge constitutionnel a affirmé que ***« les amendements du Gouvernement introduisant des mesures nouvelles dans une loi de financement de la sécurité sociale doivent en premier lieu être soumis à l'Assemblée nationale »***. Il s’agit de **préserver la qualité du débat parlementaire contre les amendements gouvernementaux déposés tardivement**.

En somme, **l’apport du CC a été fondamental pour étendre le droit d’amendement des parlementaires ; et il demeure encore déterminant puisque, si la LOLF a apporté sa contribution à cette extension, les dispositions les plus contraignantes en la matière demeurent inscrites dans la Constitution elle-même**. C’est donc désormais dans ce cadre que le Conseil contrôle la conformité à la Constitution des mesures qui ont été introduites par amendements dans les lois de finances qui lui sont déférées.

**Le CC a également contribué à assouplir les conditions d’adoption des lois de finances par le Sénat.** **L’ordonnance de 1959 a été modifiée en 1971 par une loi organique (loi organique du 22 juin 1971) qui porte de 15 à 20 jours le délai imparti au Sénat** pour l’examen du projet de loi de finances, **alors même que la Constitution, à laquelle la conformité des lois organiques est obligatoirement contrôlée, prévoit un délai de 15 jours.** **Le Conseil (CC, 17 juin 1971, n° 71-44 DC) a considéré que cet aménagement des délais ne portait pas atteinte aux dispositions constitutionnelles et, plus particulièrement, au délai global d’adoption de la loi de finances de 70 jours, dès lors que ce nouveau délai de 20 jours ne sera appliqué que dans le cas où l’Assemblée nationale s’est elle-même prononcée dans le délai de 40 jours qui lui est imparti**. Ce faisant, le CC a permis **d’élargir quelque peu la fonction budgétaire de la chambre haute**, en dépit des intentions à son égard du constituant de 1958. En pratique, il n’a pas eu directement à intervenir par la suite sur cette question.

Enfin, **l’apport du CC est essentiel dans les situations où il apparaîtrait qu’aucun projet de loi de finances ne pourra être adopté avant le 31 décembre de l’année précédant l’exercice budgétaire : la LOLF (article 45) a sur ce point prolongé sa jurisprudence (CC, 30 décembre 1979, n° 79-111 DC), de telle sorte que la question ne semble plus devoir se poser désormais.**

Décision 30 décembre 1979, n° 79-111 DC :

*« 1. Considérant que ni la Constitution, ni l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'ont prévu explicitement la procédure à suivre après une décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi de finances de l'année non conforme à la Constitution ;*

*2. Considérant que, dans cette situation et en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables, il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues, en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances, par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique, en ce qui concerne tant les ressources que la répartition des crédits et des autorisations relatifs aux services votés ;*

*3. Considérant qu'à cette fin, et dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980, la loi soumise au Conseil constitutionnel autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir, ainsi que celle des taxes parafiscales existantes ;*

*6. Considérant que de ce qui précède il résulte que la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants n'est pas contraire à la Constitution ».*

#### II. Le contrôle du contenu des lois de finances par le CC

##### A. Le contrôle des cavaliers budgétaires

On appelle cavaliers budgétaires des mesures qui n’ont pas leur place dans une loi de finances parce qu’elles sont ***« étrangères au domaine des lois de finances tel qu’il résulte de la loi organique du 1er août 2001 »*** (CC, 28 décembre 2011, *Loi de finances pour 2012*, n° 2011-644 DC), **parce qu’elles *« ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l’État »*** (CC, 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, n° 2012-662 DC).

Pour cette raison, **les cavaliers budgétaires présentent l’inconvénient majeur de détourner le débat des questions financières** sur lesquelles il doit logiquement porter : ils sont donc **préjudiciables à sa cohérence, et allongent inutilement la procédure parlementaire** d’adoption des lois de finances, alors même que cette procédure est enfermée dans des **délais très stricts.** Cependant, ces pratiques sont **récurrentes**, précisément parce qu’elles peuvent permettre sinon d’éluder, du moins d’écourter les discussions sur un sujet (parfois sensible) qui n’est pas en l’occurrence au cœur du débat.

Il faut préciser ici qu’un **grand nombre de cavaliers budgétaires sont d’origine gouvernementale**, soit qu’ils soient inscrits **dès l’origine** dans les projets de loi de finances déposés par le Gouvernement, soit (ce qui est le plus fréquent) qu’ils soient **introduits, par voie d’amendements ou d’articles additionnels,** au cours de sa procédure parlementaire d’adoption.

###### 1. Bref historique des cavaliers budgétaires

À la suite d’importants **abus sous la IIIe République**, les cavaliers budgétaires ont fait l’objet de multiples **interdictions successives**. On se souviendra, à cet égard, que J. **Barthélemy** écrivait, en 1934, que *«****l'usage s'amplifie de transformer la loi annuelle de finances en un invraisemblable bric-à-brac où voisinent, dans un désordre sans pittoresque, les objets les plus hétéroclites : autorisation de congrégations, réforme du CE, organisation du ministère, ouverture de maisons de jeu... Il s'agit de faire profiter ces "cavaliers budgétaires" des avantages inhérents à l'essence même du budget : vote à date fixe, rapidité. Ne médisons pas de la vitesse. Soyons modernes. Mais reconnaissons que l'improvisation ne va pas sans périls. Mal étudiée, la loi risque d'être mauvaise ; si elle est appliquée, elle donne tout son venin ; si elle est violée, elle est néfaste, comme exemple d'anarchie. (...) Il faut cependant reconnaître une certaine logique dans tout ce désordre. Lorsqu'une matière a été une fois insérée dans une loi de finances, elle devient financière par la forme, et, comme la forme emporte le fond, elle a ainsi pénétré définitivement dans la compétence de la Commission des finances. (...) Ainsi, des chapitres importants du droit constitutionnel - organisation du ministère, incompatibilités parlementaires - appartiennent désormais à la Commission des finances. Il est difficile d'aller plus loin dans la voie du formalisme byzantin****»* (*Essai…*, p. 326).

Après une **loi, pratiquement inefficace, adoptée dès 1913**, le principe d’interdiction a été résolument inscrit dans la **Constitution de la IVe République (27 octobre 1946), qui dispose (article 16) que le budget *« ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières »*.** Les effets de cette obligation sont restés **très modestes**. C’est pourquoi le **décret du 19 juin 1956**, premier texte d’ensemble régissant les finances publiques françaises, a tenté de préciser ces dispositions constitutionnelles en disposant que *«****la loi de finances ne peut contenir que des dispositions d’ordre strictement économique et financier, concernant uniquement les recettes et les dépenses de l’année budgétaire, ou tendant à aménager le contrôle de l’emploi des fonds publics****»*. **Des procédures spécifiques ont en outre été instaurées pour permettre aux Commissions des finances, lors des débats budgétaires, de demander la disjonction des mesures étrangères aux finances publiques**. Mais force a été de constater que ces diverses mesures n’ont **pas suffi** à éradiquer la pratique des cavaliers budgétaires.

La Ve République a, elle aussi, tenté de s’emparer du problème : ainsi, **l’article 1er de l’ordonnance du 2 janvier 1959** **énumère, de manière limitative, les dispositions susceptibles de figurer dans une loi de finances ; mais l’ordonnance n’assortit ces limitations d’aucune sanction**. C’est alors **le règlement intérieur de l’Assemblée** nationale qui **s’efforce de pallier cette insuffisance, en prévoyant une nouvelle procédure de retrait des cavaliers** budgétaires. **La pratique n’a pas pour autant régressé**. La **LOLF** n’est **guère plus explicite~~, tant sur les limitations du contenu des lois de finances que sur d’éventuelles sanctions, et s’avère donc tout aussi peu dissuasive~~** ~~que les textes qui l’ont précédée~~.

Pour tenter d’expliquer ce laconisme des textes et, plus particulièrement, leurs lacunes en matière de sanctions efficaces, il faut évidemment évoquer l’aménagement des pouvoirs qui prévaut sous la Ve République, qui ne prédispose pas, par principe, à une limitation rigoureuse des initiatives gouvernementales ; mais on ne doit pas non plus sous-estimer l’extrême difficulté à définir, *a priori* et de manière précise et exhaustive, ce qui ne doit en aucun cas figurer dans une loi de finances.

Néanmoins, **depuis qu’il existe en France un véritable juge constitutionnel, la question des cavaliers budgétaires a pris une tout autre dimension** => faire obstacle à leur mise en œuvre. Le CC est d’ailleurs, à l’heure actuelle, le seul rempart efficace contre les cavaliers budgétaires, et ceci constitue aussi **l’un des vecteurs de la *constitutionnalisation des finances publiques***.

###### 2. La censure des cavaliers budgétaires

Quel qu’ait été le contenu des lois de finances votées par les parlementaires, il s’agit pour le Conseil, dans le cadre de sa mission générale de contrôle de constitutionnalité, d’en **censurer celles des dispositions qui, au regard des textes en vigueur (dont on a vu qu’ils étaient relativement imprécis), ne sont pas de nature financière**. Pour ce faire, **il lui appartient évidemment de se prononcer sur la nature (financière ou pas) des mesures** incluses dans les lois de finances qui lui sont déférées. Une telle analyse ne peut évidemment être **effectuée qu’au cas par cas**. À cet égard, le CC dispose d’un **pouvoir d’évocation d’office**, de sorte que, lorsqu’il est saisi d’une loi de finances, il peut se prononcer sur la présence d’éventuels cavaliers budgétaires alors même que les auteurs de la saisine n’auraient pas invoqué ce moyen ; la seule exception concerne les irrecevabilités prévues aux articles 40 CF et 47 LOLF, celles-ci devant être soulevées au préalable durant la procédure budgétaire au Parlement.

Cela étant, **son appréciation reste d’autant plus délicate qu’il est extrêmement rare qu’une disposition législative, quelle qu’elle soit, n’ait aucune incidence financière**, fût-elle lointaine. Dès lors, **la pratique du Conseil démontre qu’il s’attache plus précisément au caractère « direct » ou « indirect » des incidences financières des dispositions qu’il examine** : ainsi, une disposition inscrite dans une loi de finances qui a des incidences financières indirectes sera considérée comme un cavalier budgétaire et, donc, invalidée.

Il n’en reste pas moins que la frontière est souvent très mince entre incidences financières directes et incidences financières indirectes, et qu’elle reste rationnellement **impossible à définir dans l’abstrait**.

En réalité, **le nombre, la variété et la récurrence des cavaliers budgétaires rendent illusoire toute tentative d’en dresser une typologie significative**.

Bien entendu, **il y a des cavaliers budgétaires *évidents*, tant leur lien avec les finances publiques paraît ténu**. Ainsi de l’obligation de remettre au Parlement un rapport sur la mise en œuvre d’un fonds contribuant à la lutte contre le tabagisme et à l’aide au sevrage tabagique (CC, 28 décembre 2011, *Loi de finances pour 2012*, n° 2011-644 DC). Ainsi d’un rapport étudiant les possibilités de réformes tendant à réduire le délai moyen de jugement de la juridiction administrative (CC, 28 décembre 2011, *Loi de finances pour 2012*, n° 2011-644 DC). Ainsi des mesures modifiant le CGCT et visant à permettre la création de communautés d’agglomérations sous certaines conditions (CC, 29 décembre 2014, *Loi de finances pour 2015*, n° 2014-707 DC). Ainsi d’une disposition qui aurait permis aux services du ministère de l’économie et des finances d’accéder à un fichier relatif à l’immatriculation des véhicules (CC, 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, n° 2016-744 DC).

S’il y a des cavaliers budgétaires *évidents*, **il reste extrêmement délicat dans la plupart des cas de mesurer avec précision l’impact financier des dispositions contestées**. Ainsi de la disposition permettant au gestionnaire d’un port de majorer la redevance d’occupation du domaine public en cas d’occupation irrégulière (CC, 28 décembre 2018, Loi de finances pour 2019, n° 2018-777 DC). **La frontière est d’autant plus difficile à délimiter dans le cas où la loi de finances précise les modalités de recouvrement des impôts par l’administration : *a priori*, les modalités concrètes de recouvrement n’ont pas d’incidence financière directe, mais l’article 34 de la LOLF admet que de telles dispositions soient intégrées dans une loi de finances** (CC, 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, n° 2019-796 DC, considérant 107). De même, **l’obligation faite au Gouvernement de délivrer certains rapports au Parlement peut être introduite dans une loi de finances dès lors que ce rapport facilite le contrôle budgétaire du Parlement** (CC, 18 décembre 1964, n° 64-27 DC).

C’est évidemment sur cette **impossibilité à dégager en amont des critères juridiques et/ou financiers pertinents, et sur l’incertitude qu’elle génère**, que misent les auteurs des cavaliers budgétaires pour faire ainsi adopter les mesures qu’ils tentent d’amalgamer à la loi de finances. Ils peuvent **en outre espérer que la loi de finances concernée ne sera pas soumise au CC**… On comprend donc aisément la **persistance** de ces pratiques.

##### B. Le contrôle du respect des principes budgétaires

Les grands principes budgétaires ont permis de **mieux assurer le respect du principe du consentement à l’impôt**. Ce dernier est entré dans le bloc de constitutionnalité, lorsque le Conseil constitutionnel a inclus le préambule de la Constitution dans les normes de référence de son contrôle de constitutionnalité (CC, 16 juillet **1971**, n° 71-44 DC), puisque ce préambule renvoie à la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen. **C’est donc sur son fondement que le Conseil peut contrôler le respect des grands principes budgétaires par les lois de finances** qui lui sont déférées, ce qui implique une interprétation très extensive des textes.

Ces principes ont toujours été consacrés par les textes financiers, même si, **au fil du temps, ils ont été assortis d’atténuations et de dérogations** de plus en plus nombreuses et substantielles. On en veut pour preuve leur **réaffirmation par la loi organique de 2001**, alors même que le changement radical qu’elle a introduit dans les finances publiques françaises aurait éventuellement pu s’accommoder de quelques remises en cause. **Dans sa décision *LOLF*** (CC, 25 juillet 2001, n° 2001-448 DC), **le CC ne manque d’ailleurs pas de se référer à ces principes** : *«****les principes de l’annualité, de l’universalité et de l’unité du budget répondent au double impératif d’assurer la clarté des comptes de l’État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement****»*.

C’est dire que **le rôle du CC en la matière est loin d’être négligeable**. S’il veille scrupuleusement à leur respect par les lois de finances, son attitude à l’égard de leur mise en œuvre se caractérise néanmoins par une certaine **souplesse**, qui va de pair avec la **mission de régulateur qu’il s’est assignée en matière financière** ; elle témoigne par là même le plus souvent de son **souci de maintenir au Parlement les attributs de sa fonction législative**.

**Le principe d’annualité reste l’un des moins invoqués devant le CC**. Pourtant, la logique de résultats et de performance de la LOLF, comme le faisaient déjà les contraintes liées à l’Union économique et monétaire, implique désormais une vision des finances publiques de l’État sur plusieurs années, afin de valoriser les résultats des années écoulées dans les prévisions budgétaires de l’année à venir. **Le CC a considéré**, dans sa décision relative à la LOLF, **que les techniques retenues pour la mise en œuvre de prévisions et de gestion pluriannuelles ne sont pas contraires à la Constitution.** S’agissant plus précisément du respect de ce principe d’annualité par les lois de finances qui lui sont déférées, il n’a donc pas eu à se prononcer souvent et n’a jamais dénoncé de violations flagrantes. **Plus récemment, on aurait pu penser que l’introduction de lois de programmation pluriannuelle des finances publiques par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 risquait de susciter des ambigüités quant à la pérennité du principe d’annualité ; mais on sait que ces lois de programmation, qui n’ont pour objet que de fixer une trajectoire aux finances publiques dans un objectif d’équilibre des comptes publics, ont une portée juridique limitée**. D’ailleurs, dans sa décision *Loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques* (CC, 13 décembre 2012, n° 2012-658 DC), le CC confirme que **cette programmation pluriannuelle *« ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle »*, dans la mesure où elle *« ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation*** *des finances publiques* ***ou en adopte une nouvelle*** *qui s’y substitue »*.

**Le principe d’unité budgétaire n’a pas non plus donné lieu à une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel**. On sait cependant **qu’en ce qui concerne les budgets annexes (qu’il a toujours considérés comme des atténuations, et non pas comme des remises en cause du principe d’unité budgétaire) son interprétation stricte de l’article 18 de la LOLF** (CC, 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, n° 2001-448 DC) **témoigne de sa volonté d’éradiquer ceux d’entre eux qui ont subsisté,** bien qu’ils ne respectent pas les conditions posées par l’ordonnance de 1959. Cela étant, il faut rappeler que c’est notamment au regard du principe d’unité que le Conseil a prononcé l’une de ses décisions les plus commentées : voulant renforcer les prescriptions de l’ordonnance de 1959 qui posaient le principe d’antériorité du vote de la première partie de la loi de finances, sa décision du 24 décembre 1979 a pu en effet susciter des interrogations quant à la compatibilité entre le principe d’unité budgétaire et la dissociation de la loi de finances en deux parties.

**Le principe d’universalité budgétaire est, en revanche, très présent** dans la jurisprudence du CC. **Ceci tient pour une part à la dualité des règles qui composent ce principe** **(principe de non-compensation et principe de non-affectation), dont il convient d’assurer la coexistence et la complémentarité ; mais ce sont surtout les atténuations que les textes financiers apportent à ce principe qui viennent justifier le nombre de ses interventions**. Le CC a, en effet, été maintes fois saisi de dispositions de lois de finances relatives à des fonds de concours et, plus particulièrement, à des fonds de concours dits « assimilés » : sa vigilance sur ces pratiques qui s’éloignaient souvent des prescriptions de l’ordonnance de 1959 a indiscutablement inspiré les rédacteurs de l’article 17 de la LOLF sur ce point ; même si la pratique est désormais restreinte, le Conseil y reste néanmoins très attentif. De même, les limites qu’il a posées face à la pratique des prélèvements sur recettes (que l’ordonnance de 1959 ne prévoyait pas) a conduit le législateur organique de 2001 à les encadrer (article 6 de la LOLF), ce qui permet désormais au Conseil un contrôle plus rigoureux en la matière. Mais c’est surtout à propos de fréquentes affectations de recettes à des dépenses particulières que le Conseil est saisi, en dehors des comptes d’affectation spéciale qui ont été créés à cet effet : il est vrai que les lois de finances annuelles peuvent parfois difficilement éviter ces affectations au regard des nécessités de la gestion publique, mais le Conseil reste très vigilant. Il en va de même s’agissant de certaines compensations entre recettes et dépenses. Dans ces deux séries d’hypothèses, on constate qu’il fait preuve d’une tolérance certaine, évidemment dans le cadre de ce que les textes en vigueur autorisent, tant qu’il estime que les pouvoirs de contrôle du Parlement ne sont pas entamés.

S’agissant du **principe de spécialité des crédits** encadré par l’ordonnance de 1959, le Conseil constitutionnel a surtout eu à se prononcer sur le contenu de certaines dispositions de lois de finances, au titre desquelles il a estimé que les précisions fournies par le Gouvernement étaient insuffisantes pour éclairer le vote du Parlement ; on rejoint là ses préoccupations relatives à l’information des parlementaires. Dans le cadre de la logique de résultats de la **LOLF**, le contenu et la portée du principe de spécialité ont été profondément modifiés, en raison de l’admission du principe de la **fongibilité des crédits**. Le CC n’a pas contesté la conformité de ces mutations aux exigences constitutionnelles. Mais on a pu remarquer qu’en 2001, il n’associe pas directement le principe de spécialité aux trois principes précédents ; il évoque en effet, *« les principes de l’annualité, de l’universalité et de l’unité du budget [qui] répondent au double impératif d’assurer la clarté des comptes de l’État et de permettre un contrôle efficace par le Parlement »* (CC, 25 juillet 2001, *LOLF*, n° 2001-448 DC) ; la spécialité n’est pas citée. Néanmoins, c’est par référence à ce principe que le Conseil a été amené à apporter une précision essentielle lors de la mise en œuvre de la LOLF : il a en effet **interprété strictement les dispositions de son article 7 régissant la nouvelle structuration du budget en missions et programmes, en indiquant expressément qu’*« une mission ne saurait comporter un programme unique »*** (CC, 29 décembre 2005, n° 2005-530 DC). Cette précision, qui correspond en tous points à la lettre de la LOLF, a opportunément contraint le Gouvernement à ne plus inscrire dans les lois de finances des missions « mono-programmes », assurément peu conformes aux objectifs du législateur organique de 2001.

Quant au **principe d’équilibre budgétaire**, il convient d’abord de distinguer de nouveau ici selon le sens qu’on attribue à la notion d’équilibre. On sait que, dans une acception large, elle renvoie à *« l’équilibre budgétaire et financier »* qui résulte de la loi de finances (article 1er de la LOLF) ; mais **en réalité c’est ici le solde de la loi de finances** (c’est-à-dire le différentiel ressources/charges) qui est pris en considération, qu’il soit équilibré ou, ce qui est le plus souvent le cas, déséquilibré. Ce solde budgétaire annuel est d’une grande importance car il constitue, pour chaque loi de finances, la traduction de la politique du Gouvernement dans un contexte économique donné ; et il est donc essentiel, à ce titre, que le CC veille à ce que les dispositions de la LOLF à son égard ne soient pas bafouées. En revanche, sous son aspect financier, l’équilibre s’entend de l’égalité mathématique entre ressources et charges ; et c’est celui vers lequel doivent tendre les États au titre des exigences européennes de l’UEM. **Le TSCG, entré en vigueur le 1er janvier 2013, a imposé aux États d’introduire dans leur droit interne une « règle d’or budgétaire » limitant le déficit structurel à 0,5% du PIB**. Après la décision *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l’Union économique et monétaire* (CC, 9 août 2012, n° 2012-653 DC) qui considérait qu’il n’était pas nécessaire de modifier la Constitution, **la France a adopté la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Dès lors, des contraintes en matière d’équilibre figurant désormais dans un texte à valeur supra-législative, le Conseil peut être amené à se prononcer sur la portée de ce principe.**

Enfin, **le CC est à l’origine** du principe de **sincérité budgétaire**, **repris par la LOLF** en 2001. Ce principe a été **affirmé par le CC à la suite de saisines réitérées de parlementaires qui contestaient la transparence des prévisions budgétaires**. Le CC a par la suite apporté **d’importantes réserves d’interprétation lors de sa consécration par la LOLF**: cette sincérité s’apprécie ***« compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler »***. **Le contrôle par le Conseil constitutionnel se borne à celui de l’erreur manifeste d’appréciation**, notamment lorsque sa saisine est fondée sur la contestation des prévisions de croissance et des recettes fiscales qui en découlent. La sincérité est encadrée, puisque **le texte organique oblige l’État à évaluer dans la plus prochaine loi de finances rectificative les conséquences sur l’équilibre financier des décisions législatives ou réglementaires, susceptibles d’affecter les ressources et les charges de l’État**. Le Conseil a donc retenu une **conception subjective du principe de sincérité budgétaire en y ajoutant un caractère intentionnel,** car il consiste **seulement** dans **l’intention de ne pas fausser les grandes lignes de l’équilibre budgétaire et financier** (déc. n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 60). Malgré tout, le principe de sincérité est désormais **invoqué de manière quasi systématique à l’appui des saisines** du juge constitutionnel portant sur des lois de finances. Néanmoins, et paradoxalement, **le CC n’a jamais invalidé une disposition de loi de finances pour non-respect de ce principe, même lorsqu’il a pu déceler des éléments d’insincérité** dans les textes déférés, d’ailleurs critiqués ouvertement par la **Cour des comptes**. Ainsi que l’affirme Jean-Pierre Camby, ce principe tend à installer une **logique du tout ou rien** : ou bien c’est insincère et la LFI doit être annulée, ou bien c’est sincère et la LFI n’a pas à être annulée. **En pratique, aucune LFI n’a été invalidée pour ce motif**. Par ailleurs, dans le cadre d’un arrêt rendu le 15 juillet 2010, **le Conseil d’État a refusé d’intégrer le principe de sincérité des lois de finances dans la catégorie des droits et libertés garantis au sens de l’article 61-1 de la Constitution[[11]](#footnote-11). Le mécanisme de QPC est donc fermé à la sincérité**.

Pour conclure sur l’apport du CC aux grands principes de l’ordre constitutionnel budgétaire, on rappellera qu’il a **progressivement vidé l’autonomie financière des collectivités territoriales de son contenu, en jugeant qu’elle ne comprenait pas l’autonomie fiscale** (déc. n° 2009-599 DC, du 29 décembre 2009, cons. 64), et, plus récemment, **en validant un mécanisme de plafonnement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales par voie contractuelle** (déc. n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018).

En matière **fiscale**, le CC **préserve une liberté importante**, en considérant assez régulièrement qu’il **ne dispose pas d’un pouvoir d’appréciation identique à celui du législateur**, ou en estimant **qu’il *« ne saurait rechercher si les objectifs que s’est assignés le législateur auraient pu être atteints par d’autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l’objectif visé*** *»* (déc. n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, cons. 11). En outre, il a **très tôt strictement encadré le principe d’égalité devant les charges publiques, en ne sanctionnant que la rupture « caractérisée »**.Il a aussi **limité le contrôle de l’adéquation de la mesure aux objectifs poursuivis par la loi à la seule fiscalité comportementale** (en distinguant la fiscalité de rendement de la fiscalité de comportement ; déc. n° 2014-708 DC, 29 décembre 2014, cons., 23). Dans le domaine des **procédures ou des sanctions fiscales**, le Conseil considère que **certaines atteintes aux droits fondamentaux sont justifiées par l’objectif de lutte contre la fraude et l’évasion fiscale et douanière** qui trouveson fondement dans le **principe de nécessité de l’impôt** affirmé par l’article 13 DDHC.

# Chapitre 5. L’exécution budgétaire et le contrôle

## Section 1. L’exécution des lois de finances

### § 1. Les modifications de l’autorisation parlementaire par le pouvoir réglementaire financier

1. Je tiens à remercier chaleureusement Jean-Pierre Camby pour sa relecture et ses observations. [↑](#footnote-ref-1)
2. Voir nos travaux : « Éric Coquerel veut faire beaucoup, mais son pouvoir reste encadré », *Club des Juristes*, 18 juillet 2022 ; « Le président de la commission des finances, un acteur essentiel mais encadré de la procédure budgétaire », *Petites Affiches*, 19 septembre 2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. L’article 39, alinéa 3 du règlement de l’Assemblée nationale dispose, en effet, que « ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire qu’un député appartenant à un groupe s’étant déclaré d’opposition ». [↑](#footnote-ref-3)
4. Classiquement, les propositions de loi bénéficient d’une relative immunité par rapport aux amendements, afin de ne pas vider de leur substance les niches parlementaires et parce que l’initiative parlementaire emprunte principalement la voie des amendements. La recevabilité financière des propositions de loi est contrôlée par une délégation du bureau de l’Assemblée nationale. Sur ce point, voir notre texte : « Éléments pour une théorie parlementaire de la recevabilité financière », *Revue française de finances publiques*, 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. Benjamin Fargeaud, « Réforme des retraites, initiative parlementaire et article 40 de la Constitution : les riches heures du droit parlementaire et la pauvreté du parlementarisme », *Blog Jus Politicum*, 5 juin 2023. [↑](#footnote-ref-5)
6. Paul Chaulet et Erwan Bruckert, « Abrogation de la réforme des retraites : majorité cherche à éviter défaite annoncée », *L’Express*, 18 mai 2023. [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir notamment la décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994. À cet égard, l’initiative litigieuse au regard de l’article 40 de la Constitution doit avoir été contestée et discutée pendant les débats, et non pas seulement évoquée. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pierre Avril, Jean-Pierre Camby et Jean-Éric Schoettl, « En votant une proposition de loi ramenant l’âge légal de la retraite à 62 ans, l’Assemblée ouvrirait une crise institutionnelle majeure ! », *Petites Affiches*, 26 mai 2023. [↑](#footnote-ref-8)
9. « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Éléments pour un bilan », *RFSP*, Vol. 31, n° 1, 1981, p. 168. [↑](#footnote-ref-9)
10. *« Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.*

    *Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.*

    *La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit »*. [↑](#footnote-ref-10)
11. <http://www.revuedlf.com/affaires-fiscalite/sincerite-des-lois-de-finances-et-qpc-l%E2%80%99impossible-alliance/> [↑](#footnote-ref-11)