# 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

Plusieurs mois séparent le moment des décisions arrêtant le montant des dépenses et les prévisions de recettes et la fin de l’exécution d’un budget. Des événements nouveaux peuvent intervenir (évolution des hypothèses économiques, dépenses exceptionnelles ou imprévues, changement d’orientation politique) nécessitant une évolution du budget en cours d’année.

À titre de comparaison : pour les collectivités territoriales, des budgets supplémentaires votés par l’assemblée délibérante modifient le budget primitif ; les organismes publics présentent des budgets rectificatifs (sauf cas d’urgence). La question ne se pose pas pour la LFSS, dont les dépenses ne sont ni limitatives ni spécialisées.

L’exécutif a le droit d’opérer des modifications de son budget, encadrées par la LOLF. Des mouvements de crédits peuvent affecter le montant initial, dérogeant ainsi à l’autorisation du Parlement.

#### I. La réserve de précaution et les décrets d’annulation

Une réserve de précaution est admise tant par la LOLF (article 51, 4° bis, issu de la LO du 12 juillet 2005) que par le Conseil constitutionnel. Dénommée aussi régulation budgétaire ou gel des crédits, cette mise en réserve tire sa légitimité juridique du plafond limitatif de l’autorisation de dépenser.

Originellement, la LOLF n’encadrait que timidement cette pratique. Afin d’aller plus loin en ce sens, la loi organique du 12 juillet 2005 a complété l’article 51 par un 4° bis prévoyant, que le projet de loi de finances de l’année doit être accompagné d’« une présentation des mesures envisagées [par le Gouvernement] pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ». Cette présentation figure dans l’exposé des motifs du projet de loi de finances.

C’est aussi un outil politique à la disposition de l’exécutif pour préparer de futurs redéploiements dans le cadre d’annulations de crédits gageant des ouvertures pour ne pas détériorer l’équilibre budgétaire. La réserve de précaution répond à une double logique : l’auto-assurance visant à responsabiliser les gestionnaires en cas d’aléa de gestion ; la modération du rythme de consommation des crédits.

Cette réserve est mise en place de façon transparente par une information du Parlement, en annexe du PLF, donnant aux gestionnaires plus de visibilité sur les crédits effectivement disponibles. Ce taux n’est pas directement approuvé par le Parlement, il lui est seulement communiqué. Depuis la LOLF, le taux par programme varie entre 3 % et 8 % des crédits autres que de personnel (0,5 % pour les crédits de personnel ; 6 % pour les autres titres sous l’empire de la loi de programmation 2014-2019, contre 5 % auparavant). Certains programmes sont exonérés de tout ou partie du gel en cours d’année en fonction de leur caractère spécifique ou prioritaire.

Édictée par le PM, une circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques vise à préciser les modalités de la régulation budgétaire : ainsi, « toute nouvelle dépense (doit) être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires ; toute réforme conduite à l'initiative du Gouvernement devra comprendre un volet d'optimisation de la dépense publique » ; par surcroît, « l'éventuelle mise à disposition (de la mise en réserve initiale) sera limitée à la couverture des aléas de gestion qui ne pouvaient être anticipés par le responsable de programme et qui ne peuvent être couverts par redéploiement. La règle générale doit être de prévoir une annulation au moins partielle de ces crédits en fin de gestion ».

En pratique, le taux de dégel s’élève à environ 75 %. Cette régulation budgétaire amoindrit la portée de l’autorisation parlementaire et nuit au contrôle des chambres. Ainsi la Cour des comptes a-t-elle observé en 2017 que « la réserve de précaution est en principe destinée à faire face aux aléas de gestion, (mais) son utilisation a été progressivement détournée de cet usage, puisqu’elle sert de plus en plus à absorber les sous-budgétisations initiales ». En outre, le taux élevé de mise en réserve allait à l’encontre de l’esprit de la LOLF visant à responsabiliser les gestionnaires. Voilà pourquoi il a été abaissé de 8 à 3 % en 2018. Ce taux s’avère quelque peu artificiel, dès lors que le sort final des crédits « gelés » varie considérablement d’un programme à l’autre, en fonction du caractère plus ou moins incompressible de la dépense.

Juridiquement, le dispositif introduit en 2005 est très souple, puisque la présentation au Parlement se limite à des mesures « envisagées » et à des taux de mise en réserve « prévu[s] » à titre indicatif, qui en tout état de cause n’empêchent pas le gouvernement de procéder en cours d’année à d’autres « gels », non anticipés lors du dépôt du projet de loi de finances.

Les décrets d’annulation permettent au Gouvernement d’annuler des crédits des programmes « devenus sans objet » ou pour « prévenir une détérioration de l’équilibre budgétaire », cette dernière situation étant la plus courante (annulations sèches ou gageant des ouvertures de crédits dans le cadre d’un décret d’avance ou d’une LFR). Des conditions sont fixées : plafonnement à 1,5 % des crédits globaux et information préalable des Commissions des finances. Au-delà de ce seuil, une LFR est nécessaire.

#### II. Les exceptions au caractère limitatif des crédits

##### A. Les crédits évaluatifs

L’ordonnance de 1959 connaissait les crédits provisionnels et les crédits évaluatifs : alors que sur les premiers étaient imputées les dépenses « engagées en vertu d’une loi ou d’un règlement contresigné par le ministre des finances », les seconds servaient à « acquitter les dettes de l’État résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvées par la loi », dont on imagine mal qu’elles ne portent pas le seing dudit ministre dès lors qu’elles sont susceptibles d’avoir une influence financière. Dans les deux cas, il s’agit donc de charges budgétaires pour lesquelles le pouvoir de réformation du législateur financier est quasiment nul, la loi, la convention ou le règlement créant par eux-mêmes des droits au profit des tiers. La distinction apparaissait donc comme particulièrement ténue et c’est l’une des raisons pour lesquelles la LOLF a simplifié ce système, en ne conservant que les crédits évaluatifs. Par ailleurs, l’enjeu budgétaire des crédits provisionnels était devenu extrêmement limité, puisqu’ils représentaient moins de 0,5 % du total des crédits ouverts sur le budget général. En dernier lieu, le maintien de crédits provisionnels n’aurait eu de sens qu’en instaurant leur cantonnement au sein de programmes spécifiques, distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. Ceci serait allé à l’encontre de la fongibilité des crédits, pour des charges qui – au vu de ce qui se faisait à l’époque – ne différaient pas fondamentalement de celles qui sont couvertes par des crédits limitatifs.

En revanche, les crédits évaluatifs restent une nécessité pour couvrir certaines charges obligatoires ou de l’État. Pour ces charges, les dépenses réalisées « s’imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts » et un cantonnement dans des programmes spécifiques est nécessaire. Afin de préserver la vigueur de l’autorisation parlementaire, la loi organique a fait le choix de restreindre leur périmètre par rapport aux possibilités ouvertes par l’ordonnance de 1959.

À compter du PLF 2006, les crédits évaluatifs sont réduits à des dépenses limitativement prévues à l’article 10 de la LOLF. Par rapport à l’article 9 de l’ordonnance de 1959 qui laissait aux lois de finances la possibilité de définir la liste des chapitres dotés de crédits évaluatifs, l’article 10 de la LOLF ne reconnaît que trois types de crédits évaluatifs qui doivent être ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs : 1. les crédits relatifs aux charges de la dette de l’État ; 2. les remboursements, restitutions et dégrèvements ; 3. la mise en jeu des garanties accordées par l’État. Les chapitres évaluatifs qui figuraient à l’état F des précédentes lois de finances sont supprimés et répartis sur des programmes de crédits limitatifs. Les crédits évaluatifs sont inscrits dans des programmes évaluatifs, dont les montants de crédits inscrits dans la loi de finances n’ont pas, comme c’est le cas ordinaire, le caractère d’un plafond, mais d’une simple évaluation pouvant être dépassée sans autorisation préalable du Parlement.

Ainsi, les méthodes de prévision des charges de pension (fonctionnaires civils et militaires et anciens combattants) sont considérées comme suffisamment fiables pour que les crédits afférents entrent dans le droit commun. De même, les frais de justice et réparations civiles doivent se soumettre aux mêmes contraintes que les autres dépenses de fonctionnement des administrations, conformément à la logique de responsabilisation des gestionnaires. Ces charges ne sont donc plus couvertes par des crédits évaluatifs. Cela a pour conséquence que les justiciables ne sont pas traités de la même façon faute de crédits suffisants en fonction de la période de l’année : en effet, « des moyens sont nécessaires pour payer les frais de justice, les experts, et pour faire des analyses. Or en cours d’année, le budget n’est plus suffisant. À force d’avoir attendu leur règlement, beaucoup d’experts ne répondent même plus aux sollicitations des magistrats enquêteurs. C’est gravissime, car cela signifie que, selon que vous saisissez la justice en mars ou en octobre, vous ne recevez pas le même traitement judiciaire. En effet, de décembre à mars, il n’y a plus d’argent dans les caisses ! »[[1]](#footnote-1). En aval de la décision de justice, le juge peut être conduit à revoir sa position faute de moyens suffisants. « Ainsi, un juge des enfants qui sollicite les services de la protection judiciaire de la jeunesse pour rechercher des solutions alternatives à l’incarcération peut se voir dans l’obligation de revoir sa décision faute de moyens suffisants »[[2]](#footnote-2).

Cette situation insatisfaisante témoigne des difficultés propres au financement de la justice, au sens où il est impossible de prévoir ou de tarir l’accès au juge. À cet égard, les questions des frais de justice et des charges restant à payer sont extrêmement récurrentes dans les rapports budgétaires[[3]](#footnote-3). Correspondant à l'ensemble des frais occasionnés par un procès (comme les frais d'huissier, d'expertise ou encore de traduction, ainsi que les honoraires d'avocat), les frais de justice varient en fonction de la juridiction saisie, de la complexité de l'affaire et de la durée de la procédure. Leur hausse est continue depuis plusieurs décennies. En effet, un important transfert de charges s’est effectué vers l’État à partir des années 1960 avec la gratuité des actes de justice (qui supprime des recettes conséquentes en 1977 au civil et en 1982 au pénal), la fonctionnarisation des greffes (décidée en 1965), l’indemnisation des avocats commis d’office et des auxiliaires de justice (depuis 1972), la prise en charge de la gestion des tribunaux (en 1983), l’indemnisation des victimes, l’instauration de la justice de proximité et le soutien aux dispositifs non juridictionnels de résolution des conflits[[4]](#footnote-4).

Face à cette absence de maîtrise des frais de justice et à la crainte d’une dérive analogue à celle des dépenses publiques de santé, les crédits budgétaires destinés aux frais de justice sont devenus limitatifs dans le cadre de la LOLF à partir de 2006, alors qu’auparavant ils étaient évaluatifs[[5]](#footnote-5). Cela impliquait alors une « gestion aveugle »[[6]](#footnote-6) ainsi que des dévoiements. La progression du budget de la justice a souvent été absorbée par ces frais, à telle enseigne que la résurgence des crédits évaluatifs n’apparaît pas souhaitable. Pour y remédier, le législateur organique a entendu encadrer la liberté de prescription des magistrats. Il importerait, selon le rapporteur spécial du Sénat de l’époque, que ceux-ci « connaisse[nt] le coût des mesures qu'il[s] diligente[nt], ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Cette liberté de prescription ne doit pas conduire à un abus du principe de précaution. […] La politique pénale doit conduire à certains choix et c'est le mérite de la LOLF que de contribuer à cette réflexion indispensable »[[7]](#footnote-7). Ainsi les pouvoirs publics ont-ils finalement opté pour la rationalisation des frais de justice en vue de renforcer les moyens généraux de la justice, grâce à la fongibilité asymétrique des crédits en exécution, même si la Cour des comptes a pu critiquer des sous-budgétisations régulières.

##### B. Les décrets d’avance

Les décrets d’avance permettent de modifier sur l’autorisation parlementaire donnée en loi de finances initiale. Il s’agit de faire face à l’urgence.

Cette pratique partage son histoire avec celle des grandes crises, politiques, économiques et sociales de la France. Ainsi est-ce exclusivement par décrets que sont ouverts les crédits nécessaires aux besoins de la défense nationale, entre août et décembre 1914[[8]](#footnote-8) ; et ceux nécessaires, en 1938, à la préparation de la France au nouveau conflit mondial (D. du 2 mai 1938, J.O. du 3 mai, p. 4963). Les décrets d’avance permettent également à la Ve République de traverser ses crises[[9]](#footnote-9) : ils sont employés, par exemple, à l’ouverture des crédits nécessaires à l’achat d’hélicoptères lourds dans le cadre du conflit algérien (D. n°59-569 du 24 avril 1959), à l’assistance aux rapatriés d’Algérie après les accords d’Évian (D. n°62-601 du 26 mai 1962), à l’organisation des élections présidentielles anticipées de 1969 et 1974 (D. n°69-307 du 5 avril 1969 ; D. n°74-324 du 24 avril 1974), au maintien de l’ordre et à la politique de développement en Nouvelle-Calédonie (D. n°88-936 du 29 septembre 1988), aux opérations militaires du Golfe (D. n°91-805 du 23 août 1991), à l’aide aux victimes de la tempête Xynthia (D. n°2010-1458 du 30 novembre 2010), à la lutte contre le terrorisme (D. n°2015-402 du 9 avril 2015), aujourd’hui à l’aide d’urgence dans le cadre de l’épidémie de Covid-19.

Ce « pouvoir de nécessité » (Emilien Quinart) reconnu à l’exécutif existe de longue date. En effet, tel est le cas depuis la Restauration : la loi du 25 mars 1817 inaugure une lignée jusqu’à l’article 11 de l’ordonnance organique de 1959. Entre temps, la grande loi républicaine du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires en avait subordonné l’exercice à la réalisation de conditions considérablement restrictives (notamment l’absence de réunion des Chambres en session), qui ne sont pas sans rappeler, toute proportion gardée, les prétentions de la lolf. En matière de crédits additionnels, et de modification de la loi de finances par décret, l’exécutif dispose donc d’une habilitation générale et permanente bien antérieure à celles que lui reconnaîtront ponctuellement, en matière de législation générale, les lois de pleins pouvoirs des iiie et ive Républiques.

Mais ces textes n’en restent pas moins purement recognitifs d’une nécessité institutionnelle. L’exécutif n’a d’ailleurs jamais hésité à s’en affranchir lorsque les circonstances l’exigeaient. En témoignent l’épisode de Fachoda, ou la crise de Tanger, lors desquels le cadre, trop étroit sans doute, de la loi du 14 décembre 1879 oblige le Gouvernement à engager des dépenses militaires sans crédit[[10]](#footnote-10). Jugée nécessaire, et excusable, cette illégalité sera régularisée sans difficulté par les Chambres. Cette nécessité est telle qu’en mars 1946, consultée sur la question de savoir si le Gouvernement conserve – en l’absence de texte – le pouvoir d’ouvrir des crédits additionnels par décret au cours de la période transitoire, l’Assemblée générale du Conseil d’État répond que « l’intérêt public commande (…) que cette possibilité subsiste »[[11]](#footnote-11). C’est en mobilisant la théorie des principes généraux du droit – une forme de droit naturel – que le Conseil d’État parvient à cette solution, ce dont témoignent les mots de René Cassin en Assemblée générale : « une quantité d’attributions gouvernementales survivent, malgré que [sic] les modalités suivant lesquelles elles peuvent s’exercer soient légèrement modifiées. Ce sont les principes généraux du droit public français »[[12]](#footnote-12).

Désormais, sur le fondement des articles 13 et 14 de la LOLF, le Gouvernement est, depuis 2001, habilité à ouvrir des crédits supplémentaires par décret d’avance, sans avoir préalablement recueilli l’autorisation du Parlement, si l’urgence l’exige. Ces décrets sont pris sur avis du Conseil d’État, et après avis des Commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat. Il ne saurait être question d’affecter l’équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. À cette fin, les décrets d’avance procèdent à l’annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Par ailleurs, le procédé est plafonné. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne saurait excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. Enfin, un décret d’avance fait nécessairement l’objet d’une demande de ratification par les chambres dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l’exercice concerné[[13]](#footnote-13).

La vocation des décrets d’avance consiste à permettre à l’État de faire face à l’urgence ainsi qu’aux dépenses imprévues qu’elle implique. Mais cette condition d’urgence est appréciée de façon plutôt extensive, le Conseil d’État considérant que « l’urgence est une condition objective qui doit être regardée comme remplie dès lors que, à la date de publication du décret [d’avance], les crédits disponibles ne permettent pas de faire face à des dépenses indispensables »[[14]](#footnote-14). Servant objectivement les intérêts de l’exécutif, une telle interprétation est susceptible d’ouvrir la voie à des dévoiements.

Ainsi, à la suite des deux décrets d’avance pris par le Gouvernement d’Édouard Philippe en 2017, la Cour des comptes a souligné « le caractère historiquement élevé des montants en jeu »[[15]](#footnote-15). En effet, les ouvertures réalisées par décret d’avance cette année-là ont été les plus élevées depuis 2006 en crédits de paiement (3 885 M€)[[16]](#footnote-16), ce qui s’explique par l’alternance. Du reste, continuaient les juges de la rue Cambon, l’urgence n’était pas établie concernant le décret d’avance de juillet 2017. Il s’agissait, en réalité, d’« une remise à niveau immédiate de certaines des dotations budgétaires marquées par des sous-budgétisations »[[17]](#footnote-17). D’après la Cour, l’absence d’urgence aurait dû conduire l’exécutif à faire adopter un projet de loi de finances rectificative[[18]](#footnote-18).

Sur cette pratique, on se souviendra qu’Edgar Allix observait que, « comme le Gouvernement est seul juge de savoir quand on se trouve en présence d’un cas ''extraordinaire'' et ''urgent'', il est, en fait, maître de faire usage, quand bon lui semble, de la latitude qui lui est accordée »[[19]](#footnote-19).

La pratique concrète de la Ve République confirme cette assertion : ainsi, entre 1959 et 1969, on ne compte pas moins de 53 décrets d’avance, soit près de cinq par an, dont 16 pour la seule année 1959… ce que le Sénat perçoit comme un « mépris » du Parlement[[20]](#footnote-20). Dans les mains du général de Gaulle, et de ses ministres, les décrets d’avance passent pour de véritables « lois de finances subreptices »[[21]](#footnote-21) ; ils sont le support de dépenses immédiatement engagées, voire payées. Au stade de la ratification, les chambres sont placées devant le fait accompli ; l’argent ayant été le plus souvent dépensé. La pratique témoigne, à son niveau, des conflits institutionnels qui opposent le Sénat et le général de Gaulle sur le fonctionnement du système parlementaire et l’exercice du pouvoir au début de la ve République. Plus tard, les décrets d’avance ont pu servir d’instruments de mise en œuvre de véritables politiques publiques économiques et sociales indépendamment de toute délibération parlementaire[[22]](#footnote-22). En 2016, le Gouvernement recourt par trois fois à cette pratique pour financer sa politique de l’emploi, alors même que les dépenses projetées étaient suffisamment prévisibles pour figurer en lois de finances[[23]](#footnote-23). La commission des finances du Sénat ne s’y trompe pas en opposant, à trois reprises, un avis défavorable aux projets de décrets présentés par le Gouvernement…

Malgré tout, désireux de « sincériser » le budget (selon un néologisme ministériel), le Gouvernement a, en novembre 2018, préféré délaisser la voie du décret d’avance pour celle du projet de loi de finances rectificative. Il s’agit là d’une véritable « révolution », puisque tel n’avait plus été le cas depuis 1985. Pas de décret d’avance en 2019 non plus ni en 2020, mais en 2021 et 2022 (<https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/un-decret-davance-sur-le-budget-de-letat-2022-pour-financer-le-plan-de> ).

Aucun DA en 2023 :

[https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-finances/finances/default-7e88a8900d2b3e1b4821f0813d40ca99/les-decrets-davance-examines-par-la-commission-des-finances.html](https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-finances/finances/default-7e88a8900d2b3e1b4821f0813d40ca99/les-decrets-davance-examines-par-la-commission-des-finances.html%2A)

Néanmoins, il s’agit là d’un progrès ambivalent, car l’étroitesse des délais enserrant l’examen de la loi de finance rectificative de 2018 a de facto neutralisé l’exercice du droit d’amendement par les parlementaires. La restriction des prérogatives parlementaires est susceptible d’être contre-productive, voire dangereuse. À cet égard, l’on pourrait rappeler que, sur le fondement de l’article 13 de la LOLF, les Commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat disposent d’un délai de 7 jours pour faire connaître leur avis sur le projet de décret d’avance, et que la ratification des modifications apportées par ce biais aux crédits ouverts par la loi de finances en cours d’exécution est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l’année concernée. Autrement dit, le délai imparti aux chambres dans le cadre des décrets d’avance est nettement plus important que celui qui a été concédé pour l’examen du projet de loi de finances rectificative de 2018, et cela du double point de vue de l’avis et de la ratification parlementaires[[24]](#footnote-24). Les oppositions coalisées avaient même quitté la réunion de la commission des finances de l’Assemblée nationale en vue de protester contre ces pratiques[[25]](#footnote-25). Le CC n’a pas trouvé cela « insincère », puisqu’il a validé la loi de finance rectificative. Par la suite, davantage de temps avait été laissé aux assemblées.

La question se pose de savoir si le Parlement n’est pas exagérément malmené par cette technique des décrets d’avance et si sa marge de réaction n’est pas trop limitée. Cette question s’inscrit dans une histoire des représentations des formes du pouvoir politique. Il est symptomatique, de ce point de vue, que la loi du 14 décembre 1879 succède de quelques mois à la « constitution Grévy », que l’ordonnance du 2 janvier 1959, succède de quelques semaines à la Constitution du 4 octobre 1958, et que la Lolf précède de quelques années la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elles sont chacune la traduction financière d’une « idée d’œuvre » institutionnelle, pour reprendre les mots de Georges Burdeau, prévalente à une époque donnée dans les représentations et l’organisation du pouvoir.

Concrètement, depuis 2016, et sans y être formellement obligé, le Gouvernement s’astreint à venir présenter ses projets de décret d’avance aux commissions des finances de chaque chambre[[26]](#footnote-26). Logiquement, le Gouvernement suit également les avis formulés par les commissions des finances depuis la fin de la précédente législature. Issues de la pratique et dépourvues de fondement juridique textuel, ces règles s’apparentent à des conventions de la Constitution, au sens où elles paraissent dégager une forme de « normativité politique » à l’encontre des acteurs du système de gouvernement.

Il importe aussi d’observer que les parlementaires s’efforcent, depuis 2006, d’« amender » les projets d’avis établis par le rapporteur général sur ces projets de décret d’avance. Cette tendance dénote [« une implication croissante »](https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques/RFFP2019-145-018)[[27]](#footnote-27) et tout à fait louable des parlementaires, qui se saisissent des outils placés à leur disposition. Dans un tel cas de figure, la révision de l’avis n’obéit à [« aucun formalisme préétabli, elle est une création purement empirique »](https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques/RFFP2019-145-018)[[28]](#footnote-28). Alors que les propositions de modification étaient initialement mineures, elles ont gagné en importance en fonction des enjeux budgétaires et politiques.

En revanche, ni les députés ni les sénateurs n’ont déposé d’« amendement » cette année, alors même que des réserves ont été expressément formulées durant les discussions, y compris de la part de [Laurent Saint-Martin](https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CFinances/DA-20210512-Avis%20adopte.pdf) (LREM). Ainsi a-t-il été question dans les deux assemblées d’une préférence pour un projet de loi de finances rectificative. Plus spécifiquement, l’urgence de ce décret a prêté le flanc à la critique, Charles de Courson la considérant comme [« relative »](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/l15cion_fin2021072_compte-rendu). Ce dernier a aussi critiqué les modalités de calcul [« à rebours, au regard du plafond de 1 % »](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/l15cion_fin2021072_compte-rendu), ainsi que l’impossibilité pour les parlementaires d’accéder au détail de l’utilisation des crédits. [M. Husson](http://www.senat.fr/rap/r20-576/r20-5760.html) (LR) s’est ouvertement interrogé sur ce [« contournement de l’autorisation parlementaire »](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210510/fin.html#toc6).

Ce self-restreint parlementaire qui rompt avec les tout derniers précédents de 2016 et 2017 s’explique certes par le constat d’un besoin de flexibilité et la volonté politique de ne pas entraver le soutien à la relance, mais il est possible d’y voir une marque du [« parlementarisme négatif »](http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html)[[29]](#footnote-29) pratiqué depuis 1958, qui se caractérise par une forme de « passivité » des chambres face aux organes exécutifs. Ayant intériorisé la capitis diminutio des assemblées, les parlementaires n’emploient pas nécessairement les facultés dont ils disposent.

Comme le notait en d’autres temps J. Barthélemy, « faites faire une constitution, sous la présidence de Minos, par Solon et Lycurgue. Si les hommes ne sont pas bons, rien ne marchera. Aucun mécanisme ne peut remplacer ce que Montesquieu (...) appelait la vertu. Il n'y a pas de charte qui dispense les hommes d'être justes et sages et qui les rende heureux et tranquilles malgré leurs folies » (Essai..., p. 373).

#### III. Les dérogations au principe d’annualité

Le principe du report des crédits ne peut être considéré comme une nécessité en raison de la compétence fondamentale des lois de finances pour déterminer les ressources et les charges de l’État. Le report ne peut résulter que d’une délégation octroyée par le législateur organique au pouvoir exécutif pour ouvrir, en cours d’année, des crédits supplémentaires en considération des crédits non consommés à la fin de l’année précédente.

Si l’ordonnance de 1959 distinguait entre les crédits reportables de plein droit et les crédits reportables par une disposition spécifique de loi de finances, l’article 15 tire les conséquences d’un système où les crédits sont désormais fongibles (sauf les crédits de personnel) et regroupés en enveloppes globalisées. L’élargissement du champ des crédits reportables couronne, d’ailleurs, un processus engagé à la fin des années 1990 qui visait, à travers le report possible de la quasi-totalité des chapitres de fonctionnement courant des administrations, à développer les perspectives pluriannuelles de la gestion. Cependant, les reports ne sont pas applicables aux crédits ouverts sur les dotations en raison de la nature spécifique de ces unités de spécialité.

Globalement, le régime des reports est sensiblement plus sévère dans la loi organique que dans l’ordonnance de 1959, en premier lieu dans son calendrier. Prévus à l’article 15 LOLF, les crédits de report (exception au principe d’annualité) ~~et de fonds de concours~~ ~~(exception au principe d’universalité)~~ viennent modifier le montant originel des crédits. Ces crédits sont ouverts par arrêté avant le 31 mars pour les crédits reportés de l’exercice précédent ~~et en cours d’exercice pour les fonds de concours~~. Cela a pu faire craindre l’apparition de délais dans la mise en place des reports, mais tel n’est pas le cas en pratique. Lors des travaux préparatoires, le législateur organique est resté indifférent aux arguments du Gouvernement, qui a fait valoir que la véritable contrainte de calendrier, pour les reports, était l’obligation de déposer le projet de loi de règlement sur le bureau de l’Assemblée nationale avant le 1er juin. Le Parlement a considéré qu’il était possible d’approfondir la démarche de progrès qui avait conduit, sur une décennie, à accélérer de plusieurs mois la publication des arrêtés de report.

Les reports de CP sont plafonnés à 3 % des crédits initiaux du programme. Il s’agit là de la principale contrainte. En effet, le législateur organique a opté pour un système très strict, de crainte que la primauté de l’autorisation parlementaire ne soit débordée par des facilités excessives qui auraient été ouvertes aux ministres, au nom de l’amélioration de la gestion publique. Dans cette perspective, des dispositions spécifiques ont été édictées pour les crédits de dépenses de personnel, visant à la fois à éviter tout dérapage sur ces dépenses jugées « sensibles » et à éviter que soit contournée la règle de « fongibilité asymétrique » posée par l’article 7. En tout état de cause, la loi de finances peut, néanmoins, relever ce plafond, sauf pour les dépenses de personnel.

Les autorisations d’engagement peuvent être reportées sans limite. Par ce biais, il s’agit de recycler les économies définitives dégagées au cours de la gestion ou les économies temporaires résultant des aléas qui affectent l’engagement des dépenses de l’État, notamment dans le cadre d’actions cofinancées avec des partenaires extérieurs.

#### IV. Les dérogations au principe de spécialité

Avant révision LOLF en décembre 2021 :

Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres. En vertu de l’article 44 de la LOLF, dès la promulgation de la loi de finances de l’année, le Gouvernement prend des décrets de répartition allouant les crédits par programme, en distinguant ceux destinés à couvrir les dépenses de personnel des autres crédits. Dans ce cadre, le Gouvernement a compétence liée. Les décrets de répartition doivent respecter les annexes explicatives de dépenses, modifiées le cas échéant par le Parlement. Le Gouvernement est donc lié par les propositions qu’il a présentées dans les fascicules et par les modifications qui y ont été apportées par amendements. Ainsi, bien que la répartition relève du domaine réglementaire, le Gouvernement ne dispose en la matière d’aucun pouvoir discrétionnaire, et ne cela ni pour « répartir » ni pour « fixer ».

Les décrets de répartition ont ainsi deux compétences :

1. Il leur appartient tout d’abord de répartir par programme ou par dotation (nouvelles unités de spécialité) les crédits ouverts par la loi de finances sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial (nouvelles unités de vote). La notion de crédits doit s’entendre au sens large, et, le cas échéant, englober les autorisations de découvert dont bénéficient les comptes spéciaux non dotés de crédits.

2. Il appartient ensuite aux décrets de répartition de fixer le montant des crédits de personnel ouverts par la loi de finances au sein de chaque programme. Conformément au principe de « fongibilité asymétrique » prévu à l’article 7, le titre des dépenses de personnel, à la différence des autres titres, est limitatif, et le montant des crédits qu’il regroupe au sein de chaque programme ne peut pas être augmenté par un simple acte interne de gestion. La fixation des crédits de personnel ne porte que sur les programmes, et ne concerne pas les dotations qui, constituées de crédits relevant d’un seul titre, sont par définition exclues du mécanisme de fongibilité asymétrique.

L’article 44 ne précise pas que la répartition s’effectue par ministère. Il est évident que, les crédits ouverts étant mis à la disposition des ministres (IV de l’article 7, premier alinéa), les décrets de répartition doivent désigner les ministres bénéficiaires. Au demeurant, dans la mesure où les programmes sont nécessairement ministériels et où on voit mal comment une dotation peut relever de plusieurs ministères, la répartition par programme ou par dotation vaut répartition entre les ministres.

Le pouvoir de répartition est limité par le maintien de l’interdiction faite au gouvernement de modifier les décrets de répartition en dehors des procédures de modification des crédits prévues par la loi organique. Les décrets de répartition constituent ainsi une catégorie particulière de règlements : leur contenu ne peut être modifié que par des textes limitativement énumérés et parfois inférieurs dans la hiérarchie des normes – les décrets de répartition peuvent par exemple être modifiés par arrêté de répartition de crédits globaux.

Depuis révision LOLF 2021 :

Article 44 LOLF : « Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative ou de fin de gestion, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial ».

Mais la question se pose de savoir pourquoi les décrets de répartition ont été repris en 1959 et a fortiori en 2001 : quels enjeux, si compétence liée ?

Historiquement, cela se comprend, mais depuis 1959 et 2001 non…

À partir de 1949, les documents budgétaires se répartissent en deux catégories avec la loi de finances, d’une part, et, de l’autre, les lois de développement précisant la destination des crédits par chapitre. Une telle bipartition se retrouve ensuite dans le décret du 19 juin 1956, mais une nouvelle manière d’opérer émerge : les crédits sont certes répartis par grandes masses dans la loi de finances, mais leur affectation détaillée relève du Gouvernement, adoptant à cet effet des décrets de répartition. L’abrogation des lois de développement visait à rationaliser les débats budgétaires, devenus presque permanents comme en 1955, les lois dans ce domaine s’étant multipliées plus que de raison (Lucile Tallineau). Les décrets de répartition devaient recevoir l’avis conforme des Commissions des finances des deux assemblées et le Parlement détenait le dernier mot en cas de désaccord avec l’exécutif. Ainsi, selon Michel Bouvier, le Parlement a, de la sorte, « décentralisé » le processus législatif davantage qu’il ne l’a « délégué » à l’exécutif.

Puis, l’ordonnance portant loi organique de 1959 rationalise encore davantage le mécanisme. D’une part, elle accentue le caractère global des votes demandés au Parlement en différenciant les services votés et les mesures nouvelles : les premiers sont adoptés en bloc, tandis que les secondes sont votées au niveau des ministères et des différents titres. D’autre part, l’ordonnance affranchit l’exécutif de toute interférence parlementaire s’agissant de l’édiction des décrets de répartition : aucun avis (ni simple ni conforme) n’est plus exigé, mais la ventilation souhaitée par le Gouvernement doit accompagner le PLF au sein des annexes et les assemblées sont habilitées à la réviser lors de leur examen parlementaire.

Le schéma usité a été très proche sous l’empire de la LOLF et, notamment, de son article 44 jusqu’à la révision de la loi organique du 28 décembre 2021. Celle-ci conserve, en effet, la dualité des unités de vote et des unités de spécialité. Dans ce cadre, le décret de répartition était l’instrument juridique permettant de relier l’unité de vote et l’unité de spécialité budgétaire. Sur le fondement de l’article 44 LOLF, avant l’entrée en vigueur de la révision de la LOLF de 2021 au 1er janvier 2023, le Gouvernement adoptait des décrets de répartition, dont la vocation consistait à distribuer les crédits par programme. Cela intervenait après la promulgation de la loi de finances de l’année, mais cette répartition devait se conformer à l’état B de la loi de finances initiale et, ce faisant, à l’autorisation parlementaire.

La spécialité des crédits souffre des dérogations.

##### A. Les transferts de crédits

L’article 12 détermine les conditions d’utilisation des procédures de transferts et de virements de crédits (en gestion) entre programmes.

La nécessité de procédures de modification des autorisations budgétaires en cours de gestion est considérablement réduite par rapport au régime de la régulation budgétaire issu de l’ordonnance de 1959, puisque l’administration est entièrement libre de procéder à toute réallocation des ressources autorisées par le Parlement au sein d’un même programme. Cette fongibilité quasi totale, y compris entre fonctionnement et investissement, et sous la seule réserve de l’asymétrie de la fongibilité imposée pour les crédits de personnel, permet des redéploiements de crédits par de simples actes de gestion sans aucune procédure particulière d’information.

Néanmoins, pour tenir compte d’éventuelles erreurs de calibrage des crédits initiaux, – d’ampleur nécessairement limitée –, et afin de permettre d’y remédier par un recyclage des autorisations déjà accordées sans remettre en cause le volume global des crédits ouverts, le législateur organique a souhaité maintenir des procédures spécifiques de modifications en gestion.

Ainsi, des mouvements de crédits par décret viennent modifier non pas le montant, mais la répartition des crédits par programme ; à ce titre, ils affectent la spécialité budgétaire. La procédure de transfert de crédits permet de modifier le ministère chargé de l’exécution de la dépense pour un objet donné (cofinancement d’une action commune entre deux programmes de ministères différents). Ce type de mouvement de crédits répond à un double objectif : permettre la mise en œuvre de politiques interministérielles, et rechercher une certaine optimisation de la gestion publique, notamment lorsque le gestionnaire du programme bénéficiaire du transfert apparaîtrait mieux outillé pour les actions du programme d’origine. Une telle procédure était prévue à l’article 14 de l’ordonnance de 1959. Cela était également le cas des virements de crédits.

##### B. Les virements de crédits

D’une portée supérieure aux transferts de crédits, les virements de crédits permettent de modifier la répartition des crédits entre les programmes d’un même ministère sans dépasser 2 % des crédits des programmes concernés, compte tenu de la dénaturation de l’autorisation. Ainsi, ils représentent une altération profonde de l’autorisation parlementaire, puisqu’ils permettent des modifications de l’objet de l’autorisation de dépenses : les programmes concernés par les virements peuvent financer des actions de nature différente, si elles relèvent d’un même ministère.

Les virements et transferts sont réalisés par décret pris sur le rapport du ministre du budget, après information des Commissions des finances. ~~En 2015, il y a par exemple eu 50 décrets de transfert de crédits et 14 de virement de crédits. Ce décret est lui-même subordonné à l’information préalable des commissions des finances des deux assemblées, ainsi que des autres commissions compétentes au fond~~. Comme pour les autres actes réglementaires prévus en application de la loi organique, l’article 56 dispose que ce décret devra être publié, de même que son rapport de motivation (sauf exception). La procédure associant le Parlement demeure souple et ne peut avoir pour effet de ralentir exagérément l’action du Gouvernement.

En revanche, il est vraisemblable que le choix du décret, sur le rapport du ministre chargé des finances, supposant d’abord un contrôle a priori de la direction du Budget, puis une procédure interministérielle, dissuade le Gouvernement de multiplier le recours aux virements, mais également aux transferts. On peut rappeler le peu de succès des virements régis par l’ordonnance de 1959.

La nécessité de suivre et de contrôler l’utilisation de ces deux procédures a conduit à prévoir que le gouvernement doit en rendre compte chaque année, a posteriori, par un « compte rendu spécial », – en réalité un compte rendu inséré dans chaque rapport annuel de performances détaillé par programme. Il ressort des travaux préparatoires que le compte rendu spécial doit être réalisé par le ministre bénéficiaire des crédits virés ou transférés à l’intérieur de ses propres rapports annuels de performances, et non, comme l’avait initialement adopté l’Assemblée nationale, par le ministre au bénéfice duquel les crédits avaient initialement été ouverts.

Enfin, les derniers alinéas, respectivement, du II de l’article 18 et du II de l’article 20, prohibent le recours aux procédures de virements et de transferts entre le budget général d’une part, et un budget annexe ou un compte spécial d’autre part, que ce soit dans un sens ou dans l’autre.

L’encadrement commun aux deux procédures est double. D’une part, il décline la règle de la fongibilité asymétrique : les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels de chaque programme sont limitatifs, à l’intérieur de l’enveloppe, elle-même limitative, des crédits ouverts pour ce programme. L’article 12 prévoit son corollaire, en interdisant d’opérer tout virement ou transfert au profit du titre des dépenses de personnel d’un quelconque programme, à partir d’un des cinq autres titres prévus à l’article 55 (dépenses de fonctionnement, d’investissement, d’intervention, ou d’opérations financières, charges de la dette). D’autre part, malgré une position initialement contraire du Sénat et du gouvernement, le texte adopté interdit tout virement ou transfert au profit de programmes non prévus en lois de finances. Cette limitation a pour but de ne pas vider de son contenu la procédure du décret d’avance prévue par l’article 13. Celle-ci peut en pratique emporter les mêmes conséquences budgétaires (ouverture de crédits sur certains programmes en contrepartie d’annulations sur d’autres) qu’un virement direct. Mais le recours au décret d’avance impose un formalisme plus complexe et une association plus complète du Parlement. La création d’un nouveau programme en cours de gestion sans autorisation parlementaire préalable ne pourrait donc être opérée que par la voie du décret d’avance, et les crédits ouverts par celui-ci ne pourraient être éventuellement complétés, si nécessaire, que par une loi de finances ou un autre décret d’avance. Encore une telle création de programme par la voie réglementaire n’apparaît-elle pas totalement compatible avec la rédaction du considérant 38 de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 : « 38. Considérant que le premier alinéa du IV de l'article 12, selon lequel « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances », se borne à reconnaître la compétence exclusive de cette dernière pour la détermination des programmes, qui découle des articles 7 et 47 de la présente loi organique ».

##### C. Une autre possibilité : la délégation de gestion

Une gestion plus souple sans mouvement de crédits est permise par la délégation de gestion (décret du 14 octobre 2004), acte par lequel le chef d’un service, le délégant, donne à un autre chef de service, le délégataire, le pouvoir de réaliser des prestations pour son compte et en son nom. Cette délégation de gestion est large, puisqu’elle peut jouer aussi bien entre deux programmes d’un même ministère qu’entre deux ministères différents. Avec l’accord des parties sur un document écrit définissant précisément son objet, elle permet de modifier la fonction d’ordonnateur des crédits dans un grand nombre de domaines de gestion : le personnel (concours, paye), les achats (immobilier, informatique, etc.) ou les travaux (immobilier).

1. *Ibid*., p. 64. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid*., p. 65. [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir par exemple le rapport établi par la Cour des comptes en 2014, à la demande de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire de l’Assemblée nationale : *Les frais de justice depuis 2011*. Elle y souligne les incohérences de leur définition et de leur régime juridique notamment. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pour davantage de détails, voir C. VIGOUR, « Choix politiques et inertie des dépenses. L'augmentation et les efforts de maîtrise du budget de la justice (1980-2010) », dans P. BEZES et A. SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2011, p. 473et s. [↑](#footnote-ref-4)
5. Dorénavant, les crédits évaluatifs sont réduits à des dépenses limitativement prévues à l’article 10 de la LOLF. [↑](#footnote-ref-5)
6. R. DU LUART (UMP), Rapport d'information n° 478 (2004-2005), fait au nom de la commission des finances, Sénat, 13 juillet 2005, p. 16 : *« D'aucuns prétendent que les magistrats sont étrangers à la culture de gestion. Telle appréciation est sans aucun doute excessive, même si le caractère évaluatif des crédits de frais de justice ne constituait pas une incitation à la rigueur. Le prescripteur disposait, en quelque sorte, d'un “droit de tirage” sans limitation sérieuse. […] Sans remettre en cause la liberté de prescription du magistrat, on peut néanmoins souhaiter que ce dernier »*. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid*. [↑](#footnote-ref-7)
8. G. Jèze, « Les finances de guerre de la France », *Revue de science et de législation financières,* 1915, p. 458 s. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pour une liste exhaustive, v. Gilles Champagne, « La pratique des décrets d’avance sous la ve République », *RDP,* 1983, p. 1013 s. [↑](#footnote-ref-9)
10. G. Jèze, *Le Budget,* Giard & Brière, 1910, p. 435. [↑](#footnote-ref-10)
11. Conseil d’État, Assemblée générale, 21 mars 1946, avis n°328156 (Archives nationales, fonds privé René Cassin, cote 382 AP 75 – dossier 2). [↑](#footnote-ref-11)
12. Archives nationales, procès-verbaux des séances en Assemblée générale du Conseil d’État, cote 19990026/1, dossier n°43, p. 14. [↑](#footnote-ref-12)
13. Outre ce cas de figure, il est loisible à l’exécutif, en cas d’urgence et de nécessité impérieuse d’intérêt national, d’ouvrir des crédits supplémentaires, après information des Commissions des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat, par décret d’avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d’État. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est alors déposé immédiatement ou à l’ouverture de la plus prochaine session du Parlement. [↑](#footnote-ref-13)
14. CÉ, 16 décembre 2016, M. de Courson et autre, req. n° 4009101 ; CÉ, juge des référés, 26 août 2016, M. de Courson et autre, req. n° 401472 ; C. Pierucci, « Les parlementaires face aux décrets d’avance devant le juge administratif », *Revue française de finances publiques*, n° 140, 2017, p. 249. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, décembre 2017, p. 12. [↑](#footnote-ref-15)
16. Tandis que le décret d’avance n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 ouvrait et annulait 853 M€ en autorisations d’engagement et 843 M€ en crédits de paiement sur le budget général, pour l’essentiel sur les dépenses de personnel (562 M€), celui du 20 juillet 2017 portait ouverture et annulation de 2 809 M€ en autorisations d’engagement et 3 042 M€ en crédits de paiement sur le budget général. Ces mouvements ne concernaient pas les dépenses de personnel. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Rapport sur les crédits du budget de l’État ouverts par décret d’avance*, décembre 2017, p. 10. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Ibid*., p. 49. [↑](#footnote-ref-18)
19. E. Allix, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française,* Arthur Rousseau, 1907, p. 140. L’Exécutif agit sous le contrôle du juge, dans des conditions toutefois peu favorables au succès du recours. v. C. Pierucci, « Les parlementaires face aux décrets d’avance devant le juge administratif », *RFFP,* 2017, n°140, p. 249 s. [↑](#footnote-ref-19)
20. *JO débats* Sénat, séance du 6 novembre 1969, p. 685. [↑](#footnote-ref-20)
21. *JO débats* Sénat, 2e séance du 13 décembre 1966, p. 2407 ; v. déjà, *JO débats* Sénat, séance du 22 décembre 1959, p. 1953-1954. [↑](#footnote-ref-21)
22. V. G. Champagne, art. cit., p. 1063 s. [↑](#footnote-ref-22)
23. D. n°2016-732 du 2 juin 2016 ; D. n°2016-1300 du 3 octobre 2016 ; D. n°1652 du 2 décembre 2016. [↑](#footnote-ref-23)
24. É. Woerth, *JO débats AN*, 1re séance du 12 novembre 2018, p. 11713-11714. [↑](#footnote-ref-24)
25. Voir notre texte : [« Un retour en grâce des décrets d’avance ? », *Gestion et finances publiques*, n° 2, 2019, p. 15-19.](https://gfp.revuesonline.com/articles/lvgfp/abs/2019/02/lvgfp20192p15/lvgfp20192p15.html) [↑](#footnote-ref-25)
26. Sur ce point, voir : [Clément Lechaire et Geoffroy De Vitry, « Pratique et limites des décrets d'avance sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances », *Revue française de finances publiques*, n° 145, 2019, p. 23 et s.](https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques/RFFP2019-145-018) [↑](#footnote-ref-26)
27. [*Ibid*., p. 26.](https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques/RFFP2019-145-018) [↑](#footnote-ref-27)
28. [*Ibid*.](https://www.labase-lextenso.fr/revue-francaise-de-finances-publiques/RFFP2019-145-018) [↑](#footnote-ref-28)
29. [Armel Le Divellec, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? »,](http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html) *[Jus politicum](http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html)*[, n° 6, 2011.](http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html) [↑](#footnote-ref-29)