



**HAL**  
open science

## Le contrôle constitutionnel de la loi de finances

Nicolas Florysiak

► **To cite this version:**

| Nicolas Florysiak. Le contrôle constitutionnel de la loi de finances. Droit. 2020. hal-02931271v2

**HAL Id: hal-02931271**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-02931271v2>**

Submitted on 11 Jul 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



FACULTÉ  
DE DROIT,  
ÉCONOMIE ET  
ADMINISTRATION

## **Master 1 Droit Fiscal**

Promotion 2019-2020

Mémoire

# **Le contrôle constitutionnel de la loi de finances**

Nicolas FLORYSIAK

sous la direction de **Monsieur Jérôme GERMAIN**, Maître de  
Conférence, HDR, en Droit Public - Université de Lorraine



*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*



Mes remerciements vont à Monsieur Jérôme GERMAIN pour ses conseils et sa disponibilité à la bonne rédaction de ce mémoire, mais également à toutes les personnes qui m'ont soutenu dans ce projet.



## SOMMAIRE :

ABRÉVIATIONS.....	9
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIER TITRE - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL GARANT DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>14</b>
CHAPITRE 1 - LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI DE FINANCES.....	14
CHAPITRE 2- LE CONTRÔLE DU CONTENU DE LA LOI DE FINANCES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	25
<b>DEUXIÈME TITRE - LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL.....</b>	<b>38</b>
CHAPITRE 1 - LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE.....	38
CHAPITRE 2 - LES PISTES DE RÉFORMES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET À LEUR CONTRÔLE.....	52
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>64</b>
Biographie.....	67
Table des matières.....	71



## ABRÉVIATIONS

DDHC	Déclaration des droit de l'Homme et du Citoyen
FMI	Fonds monétaire international
HCFP	Haut conseil des finances publiques
LCFPF	Loi cadre de programmation des finances publiques
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPGFP	Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
LPFP	Loi de programmation pluriannuelle des finances publiques
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificatif
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
UE	Union Européenne



# INTRODUCTION

“ Apprécier la multitude des points de contact par lesquels les finances publiques atteignent chaque famille ; ce qui leur fait trouver des juges dans chaque foyer ”<sup>1</sup>

**Nicolas François MOLLIEN, Ministre du Trésor Impérial**

1. Au XIX<sup>ème</sup> siècle déjà Nicolas François MOLLIEN soulignait l'importance des finances publiques sur le quotidien des français. En effet, comme le précise ce dernier, les finances publiques influent directement sur les administrés faisant d'eux des “juges”. L'idée étant que cette matière permet la levée des impôts, mais vient aussi définir les dépenses de l'Etat et va donc influencer directement la vie quotidienne de chaque foyer. Il s'agit donc d'un véritable pouvoir de décision, cependant, une telle prérogative ne peut être exercée librement sans être encadrée.

2. Les anglais sont dans la matière les premiers à encadrer ce pouvoir. En effet, Jean Sans Terre est sur le trône, mais ce dernier va perdre la guerre qui l'oppose aux français. Les nobles britanniques du Conseil du Roi vont alors en profiter pour lui imposer le principe de consentement à l'impôt et ce grâce à la Magna Carta de 1215. Dès cet instant les parlementaires et la monarchie vont progressivement se faire face. Cependant, le parlement va sortir renforcé de cette rivalité et va progressivement et dans différents textes s'affirmer et consacrer le principe de consentement à l'impôt.

Ce principe va être repris outre Atlantique par les américains après la guerre d'indépendance.

---

<sup>1</sup> Nicolas François MOLLIEN, *Mémoire d'un ministre du Trésor Public*, 1845, p. 15

3. Rapidement, les révolutionnaires français vont s'inspirer de nos voisins anglo-saxons et vont venir contraindre la monarchie à respecter le principe du consentement à l'impôt. Le marquis de LAFAYETTE va jouer un rôle très important dans ce processus. En effet, il a participé à la guerre d'indépendance aux Etats-Unis et va ramener avec lui cette idée de consentement lorsqu'il va siéger à la Constituante de 1789. Le principe, va alors être consacré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789.<sup>2</sup> Dès lors, les citoyens par l'intermédiaire de leurs représentants élus vont pouvoir connaître des dépenses de l'Etat mais aussi déterminer l'impôt.

4. Ce principe de consentement à l'impôt constitue un véritable pouvoir de contrôle accordé aux parlementaires sur l'exécutif. En effet, dès lors, le Roi n'est plus le seul à décider et à exécuter de manière discrétionnaire les finances publiques. Ce dernier va donc voir son pouvoir affaibli à la faveur des parlementaires, et représentants de la Nation. Le Roi va alors perdre l'une de ses plus anciennes prérogatives.

5. Néanmoins, pendant longtemps le contrôle des lois de finances n'a pas été totalement satisfaisant. En effet, aucune instance, ou juridiction n'existait pour connaître de la constitutionnalité de ces lois. Afin de combler cette absence, les rédacteurs de la Constitution de 1958 imaginent la création du Conseil Constitutionnel. Michel DEBRE, l'un des pères de cette constitution justifie cette création par la volonté de "subordonner" la loi à la norme constitutionnelle qui domine la hiérarchie des normes.<sup>3</sup> Or, la saisine de l'institution était réservée aux seuls : Président de la République, Premier Ministre, et aux deux Présidents des deux chambres parlementaires. Mais, les débuts de cette institution ont été relativement timides. En effet, beaucoup ont considéré le Conseil comme étant une juridiction dépendante de l'exécutif. Il a fallu attendre le 16 juillet 1971 et la décision "liberté d'association"<sup>4</sup> pour que le juge constitutionnel décide de s'opposer à l'exécutif et de faire émerger la notion de bloc constitutionnel.

---

<sup>2</sup> L'article 14 de la DDHC consacre le principe de consentement à l'impôt

<sup>3</sup> Discours de Michel DEBRE devant le Conseil d'Etat, 27 août 1958

<sup>4</sup> Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971

6. Cependant, la réforme constitutionnelle de 1974<sup>5</sup> s'apparente comme un véritable bouleversement en matière de contrôle constitutionnel. En effet, depuis cette réforme le Conseil Constitutionnel peut être saisi par au moins 60 sénateurs ou 60 députés. Cette modification de la procédure de saisine est un véritable contre pouvoir accordé aux parlementaires d'opposition qui peuvent maintenant solliciter l'intervention du juge constitutionnel. Dès cette réforme les parlementaires vont user de cette prérogative pour déférer au Conseil Constitutionnel les lois de finances.

7. Cette réforme de 1974 accorde au juge constitutionnel une place importante dans le contrôle des lois de finances. Dès lors, une véritable institution sera compétente pour juger des finances publiques et non plus les foyers français comme le soulignait Nicolas François MOLLIEN.

8. Il est donc pertinent d'étudier le contrôle constitutionnel de la loi de finances. Pour ce faire, il conviendra dans cette étude d'analyser comment est organisé le contrôle constitutionnel en matière financière mais également quelle est la portée de ce contrôle ?

Ainsi, dans un premier temps nous verrons que le Conseil Constitutionnel est le garant des grands principes budgétaires (Partie I). Puis, dans un second temps il sera question de la mise en œuvre du contrôle exercé par le juge constitutionnel (Partie II).

---

<sup>5</sup> Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974

## **PREMIER TITRE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL GARANT DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES**

9. L'étude de ce statut de garant des principes budgétaires se fera en deux temps : tout d'abord il sera question de la constitutionnalité de la loi de finances (Chapitre I), puis du contrôle du contenu de la loi de finances (Chapitre II).

### **CHAPITRE I : LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI DE FINANCES**

10. Les finances locales sont une matière très encadrée par le juge constitutionnel, en effet, la loi de finances occupe une place telle dans le bon fonctionnement de l'Etat qu'elle fait l'objet d'un contrôle quasi systématique du Conseil Constitutionnel. Ce dernier a donc consacré dans sa jurisprudence les grands principes budgétaires (Section I). Mais le Conseil Constitutionnel est également le fer de lance d'une meilleure gestion des finances publiques (Section II).

#### **Section I : Consécration par le Conseil Constitutionnel des grands principes budgétaires**

11. Alors que le Conseil Constitutionnel se voit déférer la loi de finances afin d'en examiner sa conformité envers le bloc de constitutionnalité ce dernier veille strictement au

respect de certains grands principes. Tel est le cas pour la notion d'universalité et d'unité du budget (Paragraphe I), mais aussi pour l'annualité budgétaire et la spécialité budgétaire (Paragraphe II).

#### Paragraphe I : La notion d'universalité et d'unité du budget

##### A) Contrôle de la notion d'universalité

**12.** La Loi de Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1er août 2001<sup>6</sup> vient remplacer l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans son article 6 la LOLF vient consacrer la notion d'universalité du budget, en effet l'alinéa 2 de ce même article précise que "Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses."

**13.** Dans ce sens, le Conseil Constitutionnel dans son considérant 20 de la décision 82-154 DC du 29 décembre 1982, loi de finances pour 1983 vient préciser que le principe d'universalité du budget vise à la clarté des comptes publics. Et pour remplir cette condition le juge constitutionnel rappelle que les recettes et les dépenses doivent figurer au budget pour leurs montants bruts et donc sans connaître de compensation. De plus, le Conseil dans ce même considérant vient rappeler l'interdiction des affectations.

**14.** Le principe de non compensation peut être analysé comme étant l'interdiction de présenter un solde qui serait la compensation entre les recettes et les dépenses. L'objectif est ici aussi d'avoir un contrôle efficace du budget et de favoriser sa transparence. De même, dans son considérant 20 les sages font part de la notion de non affectation. De ce fait, une recette ne peut directement être affectée à une dépense.

**15.** La jurisprudence du Conseil Constitutionnel vient régulièrement rappeler ce principe, comme ce fût le cas avec sa décision 94-351 du 29 décembre 1994, dans laquelle la

---

<sup>6</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

juridiction constitutionnelle vient déclarer une non conformité partielle de la loi de finances pour 1995 et ce car le texte dans son article 34 ne respectait pas le principe d'universalité.

**16.** De plus, la notion d'universalité du budget est souvent mise en exergue avec la notion d'unité budgétaire, c'est ce que nous allons maintenant étudier.

#### B) Contrôle de la notion d'unité budgétaire

**17.** Le principe d'unité budgétaire veut que l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat soit regroupé dans un seul document, à savoir le budget. La volonté qui se dégage de ce principe vise à un meilleur contrôle de la loi de finances, en effet, si toutes les dépenses et recettes sont présentées dans un seul et même document il est plus difficile de vicier le consentement du législateur.

**18.** Néanmoins, cette règle de l'unité budgétaire connaît quelques exceptions ou aménagements, en effet, le budget de l'Etat est composé en réalité de trois parties : le budget principal ou général de l'État, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

**19.** Aujourd'hui les budgets annexes ont une portée limitée, ils ne touchent que quelques secteurs comme : le "contrôle et exploitation aérien" et les "publications officielles et informations administratives". En effet, l'article 18 de la LOLF précise que : " Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances."

**20.** Dans le démembrement du budget on trouve également les comptes spéciaux qui sont obligatoirement créés par la loi de finances. Ces comptes spéciaux sont au nombre de quatre : comptes d'affectation spéciale, comptes de commerce, comptes d'opérations monétaires, et les comptes de concours financiers.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Article 19 de la LOLF

**21.** Si les budgets annexes et les comptes spéciaux sont assimilés au principe d'unité du budget, il y a des cas plus critiquables du démembrement du budget.

**22.** Parmi les limites de cette unité budgétaire se trouve la débudgétisation. Principe par lequel le budget qui est présenté au parlement est faussé, pour ce faire l'État a par exemple tendance à transférer des dépenses à des organismes publics ou privés. On sort donc une partie du budget pour le renvoyer à d'autres entités ce qui permet donc d'avoir un budget équilibré. Depuis 1994 le Conseil Constitutionnel est venu limiter cette pratique de la débudgétisation <sup>8</sup>. Ainsi, dans sa décision de 1994 le juge constitutionnel dans son considérant 6 rappelle que le principe d'unité budgétaire s'impose au législateur et précise que des dépenses qui appartiennent par nature à l'État ne doivent pas être sorties du budget principal et ce dès lors qu'elles ont un caractère permanent. Et vient donc déclarer contraire à la constitution toutes dépenses permanentes qui appartiennent par nature à l'État.

**23.** Dans ce paragraphe nous avons pu constater que le Conseil Constitutionnel apporte un intérêt tout particulier au respect de l'universalité budgétaire et de l'unité budgétaire même si ce dernier connaît quelques aménagements. Maintenant, dans un second développement il sera question de l'annualité budgétaire et du principe de spécialité.

## Paragraphe II : Notions d'annualité et de sincérité budgétaire

### A) Contrôle du principe d'annualité de la loi de finances

**24.** Le principe d'annualité budgétaire est facilement perceptible, en effet, les dépenses et les recettes de l'État sont autorisées par le parlement pour une année. Donc le pouvoir exécutif va devoir exécuter ces dernières durant l'année à venir. On en déduit donc également que tous les ans le législateur va devoir renouveler son autorisation : le vote de la loi de finances. Ce principe d'annualité se rapproche du principe du consentement à l'impôt qui

---

<sup>8</sup> Décision 94-351 DC du 29 décembre 1994

donne au législateur la charge de voter les différentes impositions comme le prévoit la DDHC.<sup>9</sup>

**25.** Le Conseil Constitutionnel est récemment venu illustrer cette notion d'annualité budgétaire. En effet, la loi de finances pour 2019 dans son article 210 prévoyait une imposition pour 2019 mais également pour 2020. Le juge constitutionnel est donc venu déclarer non conforme à la constitution cette disposition car elle ne respectait pas le principe de l'annualité budgétaire<sup>10</sup>.

**26.** Ce principe connaît également certaines exceptions, c'est le cas avec les périodes complémentaires qui permettent d'exécuter au début de l'année suivante des dépenses qui ont été décidées à la fin de l'année budgétaire. C'est le cas par exemple des fournitures achetées à la fin de l'année N mais la livraison se fait en janvier N+1.

**27.** Cependant, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 va venir bouleverser les finances publiques. En effet, en plus de faire naître la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) cette réforme crée la notion de pluriannualité des finances publiques.<sup>11</sup> Maintenant il faut conjuguer entre l'annualité de la loi de finances et la pluriannualité des finances publiques.

**28.** L'Union Européenne joue un rôle important dans l'émergence de ce principe de pluriannualité. Ceci est encouragé par le programme de stabilité que l'exécutif doit chaque année transmettre à la Commission Européenne et qui doit venir présenter les prévisions budgétaires pour les trois années à venir. Cette pratique vise au respect des critères de Maastricht.

**29.** Cette exigence de pluriannualité va faire naître également les lois pluriannuelles des finances publiques. Et il sera question dans un développement futur de cette question et du contrôle fait par le conseil constitutionnel sur cette notion.

---

<sup>9</sup> Article 14 de la DDHC

<sup>10</sup> Décision n°2018-777 DC du 28 décembre 2018

<sup>11</sup> Article 34 de la Constitution

## B) Contrôle du principe de sincérité

**30.** Le principe de sincérité budgétaire est un principe fondamental des finances publiques car ce dernier garantit au législateur que le budget soit transparent et représente une réalité qui vise à la sincérité des comptes publics. Ce principe de sincérité figure aux articles 22 et 27 de la LOLF.

**31.** Cependant, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel joue un rôle prépondérant dans l'émergence de ce principe. En effet, comme l'indique Madame Claire BAZY-MALAUZIE<sup>12</sup> le principe de sincérité budgétaire voit le jour avec la jurisprudence du Conseil en 1993. Ainsi, dans sa décision du 21 juin 1993, considérant 23<sup>13</sup> le juge constitutionnel vient préciser que les ressources de l'Etat présentes dans la loi de finances ont un caractère prévisionnel et font l'objet d'une évaluation. "Ces évaluations doivent tenir compte des effets économiques et financiers de la politique que le Gouvernement entend mener". Pour la première fois le Conseil vient faire émerger la notion de sincérité budgétaire. Un tel principe vient bien entendu répondre à une volonté de bonne gestion des deniers publics.

**32.** Depuis le Conseil Constitutionnel est venu affiner sa définition de la sincérité budgétaire. Maintenant, la jurisprudence constitutionnelle vient préciser que la sincérité d'une loi de finances s'observe par "l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine", ce principe est repris dans sa décision du 29 décembre 2009.<sup>14</sup>

**33.** Il apparaît donc que cette notion de sincérité occupe une place prépondérante dans le contrôle fait par le Conseil Constitutionnel sur la loi de finances et permet au législateur de voter le budget sur des estimations valables et non faussées.

---

<sup>12</sup> "La jurisprudence du Conseil Constitutionnel en matière budgétaire et financière", Intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, le 18 octobre 2010

<sup>13</sup> Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993,

<sup>14</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009

34. Dans cette première section nous avons pu constater que le Conseil Constitutionnel et sa jurisprudence sont garants des grands principes budgétaires et permettent aux parlementaires de légiférer de manière transparente sur la loi de finances. Maintenant, dans une seconde section nous verrons que le Conseil est le fer de lance d'une meilleure gestion des finances publiques.

## **Section II : Le Conseil Constitutionnel, le fer de lance d'une meilleure gestion des finances publiques**

35. La juridiction constitutionnelle qu'est le Conseil Constitutionnel joue un rôle prépondérant dans l'adoption de la loi de finances car comme nous l'avons constaté il veille au respect des grands principes budgétaires. Cependant, de plus en plus les sages se portent garants d'une meilleure gestion des finances publiques. Pour ce faire, nous verrons dans un premier temps la consécration du principe d'équilibre budgétaire ( Paragraphe I ). Puis, il sera question de la règle d'Or budgétaire ( Paragraphe II).

### Paragraphe I : consécration du principe d'équilibre budgétaire

36. L'émergence du critère d'équilibre budgétaire vient une fois de plus renforcer la volonté très contemporaine d'une meilleure gestion des deniers publics. Cependant, cette notion d'équilibre financier est déjà présent dans l'ordonnance du 2 janvier 1959<sup>15</sup>. En effet, l'article 1er de cette ordonnance précise que "Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent."

37. Le Conseil Constitutionnel va également se saisir de cette notion d'équilibre et va lui donner une valeur constitutionnelle dans sa décision du 24 décembre 1979<sup>16</sup>. En effet, dans son considérant 3 les sages donnent au principe d'équilibre budgétaire et financier de l'article

---

<sup>15</sup> Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances

<sup>16</sup> Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979

1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 force de "principe fondamental". Dès lors, le principe d'équilibre budgétaire vient s'imposer comme une règle à laquelle l'exécutif dans sa rédaction budgétaire, mais également les parlementaires vont devoir se plier.

**38.** De plus, il apparaît également que cette notion d'équilibre va de pair avec le principe de sincérité budgétaire. Il apparaît généralement que la volonté de modifier le budget de manière non objective et sans évaluation sincère des dépenses et recettes de l'État est motivée par le fait de vouloir respecter artificiellement l'équilibre budgétaire. D'ailleurs, le Conseil Constitutionnel fait également ce constat. En effet, dans sa décision du 25 juillet 2001<sup>17</sup>, considérant 60 le Conseil affirme que "la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances". Il apparaît donc que ces deux notions sont très complémentaires l'une de l'autre.

**39.** Ce même principe d'équilibre budgétaire va être repris de manière plus contemporaine dans la LOLF où son article 1er vient reprendre la notion d'équilibre budgétaire et financier. Cette définition de l'article 1er de la LOLF se rapproche d'ailleurs de l'article 1er de l'ordonnance de 1959. Cependant, la LOLF vient préciser que les lois de finances doivent tenir compte d'un équilibre économique défini, mais aussi des objectifs et des résultats présents dans ses programmes. Une fois, de plus on retrouve une volonté très contemporaine de bonne gestion budgétaire.

**40.** Néanmoins, il va falloir attendre la révision constitutionnelle de 2008<sup>18</sup> pour donner une véritable force constitutionnelle à l'équilibre budgétaire. Ainsi, l'article 34 de la Constitution prévoit maintenant que "des orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques". On remarque donc que l'équilibre budgétaire doit dès lors être également perçu au travers de lois de programmation.

---

<sup>17</sup> Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001

<sup>18</sup> Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008

41. Cependant, cette rédaction fut quelque peu critiquée par la doctrine. Guy Carcassonne par exemple dans *la Constitution*<sup>19</sup> fait un constat plus que mitigé de cette rédaction. En effet selon lui cette volonté de constitutionnaliser cette notion d'équilibre n'est pas suffisante. Dans cet ouvrage, il défend la thèse selon laquelle cet équilibre financier ne serait véritablement efficace que si l'on inscrivait dans la Constitution comme une "règle d'or budgétaire". Cette idée de donner une valeur constitutionnelle à une telle règle d'or n'est pas isolée. On retrouve cette règle d'or budgétaire outre-atlantique avec le "Balanced Budget Amendment". Le Président américain Ronald Reagan fait le même constat que Guy Carcassonne. Ainsi, dans une intervention télévisée<sup>20</sup> le Président Américain tient le discours suivant : " seul un amendement à la Constitution fera le boulot. On a essayé la carotte, mais ça n'a pas marché. Avec le bâton du Balanced Budget Amendment on pourra empêcher l'administration de gaspiller notre argent et nous surtaxer et sauver notre économie".

42. Il semble donc pertinent de s'intéresser maintenant à la "règle d'or budgétaire", à son arrivée en France et à son contrôle fait par le Conseil Constitutionnel, cette étude sera menée dans notre second paragraphe.

#### Paragraphe II : l'émergence d'une règle d'Or budgétaire

43. L'arrivée en France de cette règle d'Or budgétaire est relativement récente. En réalité, cette concrétisation nationale de cette disposition est principalement le fait de l'influence européenne. En effet, depuis le traité de Maastricht<sup>21</sup> les états membres doivent se plier à des critères de convergence. L'objectif de cette démarche étant de venir favoriser la bonne gestion des deniers des états membres et ainsi avoir des finances sereines dans ses états membres. Afin de remplir ces objectifs, le traité prévoit que les états doivent respecter certains critères. De ce fait, les états membres ne doivent pas avoir un déficit public supérieur à 3% du Produit Intérieur Brut (PIB) et une dette publique supérieure à 60% du PIB. Afin de compléter un peu plus ce dispositif, les Etats membres ont adopté en 1996 le Pacte de Stabilité et de Croissance

---

<sup>19</sup> Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, éditions Points, 2014, 12eme édition

<sup>20</sup> Intervention télévisée du Président Reagan du 29 août 1982

<sup>21</sup> Traité de Maastricht du 7 février 1992

par lequel les états membres doivent soumettre au Conseil et à la Commission chaque année un programme de stabilité.

44. Nonobstant, ces lignes de conduite auxquelles doivent se plier les états membres, on constate que ces critères ne sont pas respectés. Par exemple, en 2017 la France avait un taux d'endettement de 97% du PIB, l'Allemagne quant à elle la même année atteint le taux de 64,1 %, autre exemple avec l'Italie avec un endettement de 131,8% du PIB. Cependant l'UE a essayé de faire respecter ces critères. Pour ce faire l'UE a adopté le "Six Pack", il s'agit d'un ensemble de règlements et de directives qui ont été adoptés par le Parlement Européen le 28 septembre 2011. Avec ces dispositifs un état membre peut être sanctionné pour le non respect de critères du traité de Maastricht. Ces sanctions prennent la forme d'amendes, qui peuvent aller entre 0,2% du PIB et 0,5%. Néanmoins, afin que ces sanctions soient véritablement efficaces, la procédure disciplinaire a évolué. Maintenant, les sanctions sont adoptées sauf si une majorité des  $\frac{2}{3}$  du Conseil s'y oppose.

45. La véritable émergence du règle d'Or budgétaire apparaît avec le Traité sur la Stabilité, la Coordination, et la Gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) du 2 mars 2012. Ce traité fait apparaître une "règle d'Or", cette dernière tendant à éviter un déficit structurel dans les finances des Etats membres. Ainsi, l'article 3 du TSCG précise que "la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent". Cette disposition de l'article 3 vient donc interdire aux états membres tout déficit. Le petit "b" de ce même article précise également que cette disposition est respectée dès lors que "le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché". Maintenant, les gouvernements des états membres vont devoir contrôler leur déficit et venir respecter ce seuil de 0,5%.

46. Mais, le véritable intérêt du TSCG réside dans l'obligation qui est faite aux états membres de venir transposer cette règle. Le texte va même plus loin, en effet dans son préambule il est précisé que les états ont l'obligation de transposer cette règle, mais il est également question que cette transposition soit contraignante, permanente et de préférence

**constitutionnelle.** Le message ici est fort, l'UE souhaite constitutionnaliser cette "règle d'Or". Dans ce sens d'ailleurs le Conseil Constitutionnel a été sollicité par le Président de la République pour se prononcer sur cette question. Ainsi, dans sa décision du 9 août 2012<sup>22</sup> la juridiction de la rue de Montpensier écarte toute modification de la Constitution visant à donner à cette "règle d'or" une valeur constitutionnelle. En effet, dans leur considérant 18 les sages rappellent le principe "Pacta Sunt Servanda" par lequel les parties seront liées au traité et qu'ainsi les comptes des administrations publiques devront donc soit être en équilibre soit en excédent. Dans ce même considérant, le Conseil renvoie à l'article 55 de la Constitution qui donne aux traités une valeur supérieure aux lois nationales. De ce fait, les dispositions du TSCG devront être appliquées par l'ensemble des organes de l'Etat, et donc le législateur aussi va devoir se prêter au respect du traité dans son vote de la loi de finances. Ainsi, dans sa décision du 9 août 2012 les sages vont écarter toute modification de la Constitution et vont déclarer conforme à la Constitution les dispositions qui lui sont présentées. C'est ainsi que le TSCG va faire l'objet d'une loi organique le 17 décembre 2012<sup>23</sup>.

47. Nonobstant, l'émergence de cette "règle d'Or" dans l'ordre juridique interne une question perdure. En effet, n'aurait-il pas fallu consacrer à cette règle une importance toute particulière en modifiant la Constitution et ce afin de donner à cette règle une valeur constitutionnelle. Comme nous l'avons vu, cette idée est reprise par Guy Carcassonne (cf paragraphe 1er). Le Conseil Constitutionnel dans son développement vient écarter cette idée car les dispositions du TSCG sont applicables du fait du principe "Pacta Sunt Servanda" et car l'article 55 de la Constitution donne "une autorité supérieure à celle des lois" aux traités. Néanmoins, donner à ce principe une valeur constitutionnelle aurait permis de manière certaine de faire passer la bonne gestion des deniers publics au sommet de la pyramide des normes et aurait ainsi eu une symbolique importante.

48. Dans ce premier chapitre nous avons pu constater que le Conseil Constitutionnel joue un rôle prépondérant en matière budgétaire. Il est vrai que la jurisprudence constitutionnelle veille au respect des grands principes budgétaires que le Conseil a des fois lui-même fait

---

<sup>22</sup> Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012

<sup>23</sup> Loi organique n° 2012-1403 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012

naître. Maintenant dans ce chapitre II nous allons nous intéresser au contrôle du contenu de la loi de finances qui est exercé par les sages.

## **CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DU CONTENU DE LA LOI DE FINANCES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

49. Afin de mener à bien cette étude il sera question dans une première section de l'interdiction des cavaliers budgétaires (Section I). Puis, nous analyserons le contrôle fait par le Conseil Constitutionnel de la loi de finances par rapport aux lois pluriannuelles des finances publiques (Section II).

### **Section I : consécration de l'interdiction des cavaliers budgétaires**

50. Pour apprécier au mieux cette interdiction des cavaliers budgétaires nous traiterons dans un premier développement de l'origine de l'interdiction ( paragraphe I). Enfin, dans un second temps nous constaterons que l'interdiction des cavaliers budgétaires répond à un cadre strict imposé par les sages de la rue de Montpensier ( paragraphe II).

#### Paragraphe I : L'origine de l'interdiction

51. Les lois de finances sont composées par différentes dispositions qui répondent chacune à un régime différent. Ainsi, dans ces lois de finances se trouvent des contenus obligatoires qui doivent toujours figurer dans ce document. Il s'agit des autorisations de lever les impôts, mais aussi le plafond des dépenses, mais également la condition du respect de l'équilibre financier. De même, les lois de finances comprennent également des contenus exclusifs qui sont des dispositions qui trouvent uniquement leur place dans ces dites lois mais sont dépourvues de caractère obligatoire et donc qui ne figurent pas forcément toujours

dedans. Font parties des contenus exclusifs les impositions affectées, ces dernières correspondent à une partie d'une imposition nationale qui est reversée aux collectivités territoriales. De plus, peuvent être aussi présents dans la loi de finances des contenus facultatifs qui peuvent aussi trouver leur place dans cette loi mais peuvent aussi se trouver dans des lois ordinaires. Enfin, et c'est le cœur de notre développement, sont exclus de la loi de finances des contenus interdits. L'interdiction principale concerne celle des cavaliers budgétaires.

**52.** Il est d'ailleurs relativement compliqué de donner une définition précise de ces cavaliers. L'ordonnance de 1959 dans son article 31 dressait une liste des éléments devant être contenus dans la loi de finances. De plus, l'article 42 de cette même ordonnance précisait que toute disposition n'ayant pas de lien avec une dépense ou une recette de l'Etat et qui ne peut se justifier dans ce sens ne doit pas être présente dans cette loi. La définition de cavalier budgétaire dans cette ordonnance est donc définie à la lumière des contenus pouvant être présents dans la loi de finances, ainsi si la disposition n'est pas prévue dans la loi de finances alors cette dernière constitue un cavalier budgétaire.

La LOLF reprend également ce cheminement aux articles 1, 34, et 47. On trouve ainsi à son article 34 la liste des éléments devant et pouvant être contenus dans le budget. Ainsi on peut constater qu'une disposition qui n'est pas en lien avec les charges ou recettes de l'Etat, ou avec les impositions, aux emprunts et à la dette de l'Etat ne doit être contenue dans la loi de finances.

**53.** Cette interdiction des cavaliers budgétaires n'est pas un mécanisme nouveau, en effet, sous la IIIème République déjà, avec la loi du 30 juillet 1913 cette interdiction est consacrée. Puis, la Constitution de 1946 dans son article 16 précisait que les députés étaient saisis du projet de budget, et que ce dernier "ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières". Le constituant de 1946 vient donc chasser également des lois de finances toutes les dispositions n'ayant pas de liens directs avec les finances de l'Etat.

**54.** Le Conseil Constitutionnel s'est fait le garant de l'interdiction de ces cavaliers budgétaires. Ainsi, dans sa décision du 27 décembre 1973<sup>24</sup> le Conseil vient censurer des

---

<sup>24</sup> Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973

dispositions présentes dans la loi de finances pour 1974. En l'espèce, il s'agissait de l'article 62 de cette loi de finances, ce dernier prenait la forme d'article additionnel qui n'a de rapport direct avec les recettes ou les dépenses de l'Etat car portait sur la création d'emplois. Ainsi, dans son considérant 5 les sages ont affirmé que cet élément n'a pas de caractère financier et de facto ne peut donc être présent dans ce texte. Le Conseil vient ainsi pour la première fois censurer un cavalier budgétaire.

**55.** La menace de ces cavaliers réside en grande partie dans la procédure même d'adoption du budget par la loi de finances. En effet, ces lois sont relativement denses, il est donc relativement aisé pour le Gouvernement de vouloir y glisser des dispositions législatives "ordinaires" n'ayant pas de caractère financier. Le second intérêt réside dans la procédure même de vote de la loi de finances, car il est vrai que l'adoption de ce texte par le Parlement se fait de manière relativement rapide. Ce délai est consacré à l'article 47 de la Constitution de 1958, car cet article prévoit que le Parlement a 70 jours pour se prononcer sur ce texte. On perçoit donc un risque de dérive, ainsi le Gouvernement pourrait être tenté de dissimuler certaines dispositions non budgétaires dans la loi de finances afin de pouvoir rapidement et discrètement faire adopter ces dernières.

Néanmoins, les parlementaires eux même peuvent être critiques quant à cette interdiction faite par le Conseil Constitutionnel. Certains de ces élus voient par cette limite une atteinte à leur pouvoir d'amendement. Monsieur Hervé Message vient répondre d'ailleurs à cette préoccupation dans *Lois de finances et loi de financement de l'Assemblée Nationale*<sup>25</sup>, en effet, dans son développement, ce dernier affirme que cette interdiction des cavaliers budgétaires est également faite au bénéfice des parlementaires car elle contribue à les protéger d'éventuelles manœuvres de l'exécutif visant à intégrer dans les lois de finances des dispositions non budgétaires.

**56.** La jurisprudence constitutionnelle en matière d'interdiction des cavaliers budgétaires est d'ailleurs très fournie. Ainsi, par exemple dans une décision du 29 décembre 1982<sup>26</sup> le

---

<sup>25</sup> *Lois de finances et loi de financement de l'Assemblée Nationale*, réédition du 31 août 2010 de la brochure " *L'Assemblée Nationale et les lois de finances*".

<sup>26</sup> Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982

Conseil Constitutionnel vient censurer les articles 106 et 108 de la loi de finances qui avaient pour finalité la création de postes.

Dans le même registre la décision du Conseil du 27 décembre 2002<sup>27</sup> est remarquable car dans sa décision les sages viennent censurer sept cavaliers budgétaires qui étaient contenus dans la loi de finances pour 2003.

**57.** Mais on peut constater que le Conseil pose un cadre strict à cette interdiction, ce qui sera l'objet de ce nouveau développement (paragraphe II).

Paragraphe II : Interdiction des cavaliers budgétaires : le cadre strict imposé par les sages de la rue de Montpensier

**58.** Le Conseil Constitutionnel vient bouleverser comme nous l'avons vu le contrôle des cavaliers budgétaires, en effet, grâce à ce cadre jurisprudentiel cette pratique tend à disparaître. Cette censure de masse des cavaliers budgétaires s'explique en partie par le fait que la juridiction soit saisie quasiment tous les ans par les parlementaires afin de veiller à ce que la loi de finances soit conforme à la Constitution. Le Conseil a donc régulièrement l'occasion de venir rappeler cette interdiction.

**59.** D'ailleurs l'interdiction de ces cavaliers budgétaires s'est élargie et le Conseil a reconnu l'interdiction des cavaliers législatifs et sociaux. Dans sa décision du 13 décembre 1985<sup>28</sup> la juridiction pose dans son considérant 4 le principe selon lequel un amendement pour être valable doit avoir un lien avec le texte débattu au Parlement. Si ce lien n'existe pas alors l'amendement constitue un cavalier.

**60.** En matière de cavaliers budgétaires la censure du Conseil Constitutionnel se fait d'office, en effet, dès lors que les sages perçoivent une disposition qui n'est pas en lien direct avec le budget et donc avec les recettes et dépenses de l'état, ou encore les impositions et la dette alors ces derniers censurent ces dispositions. Les exemples qui vont dans ce sens sont

---

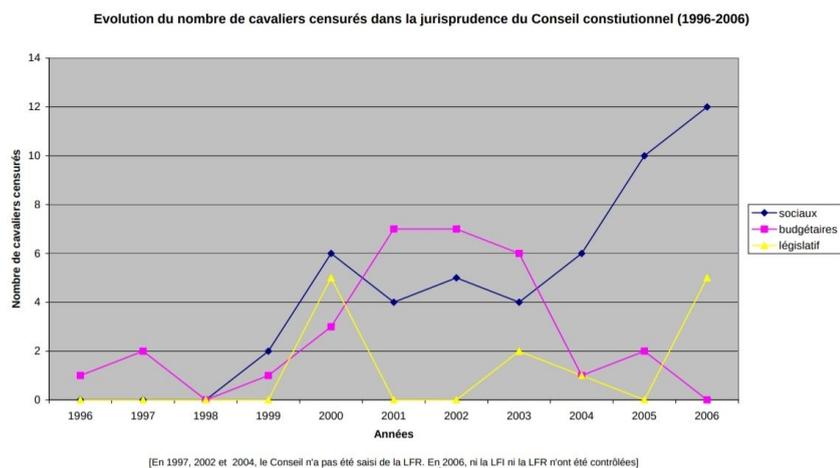
<sup>27</sup> Décision n°2002-464 DC du 27 décembre 2002

<sup>28</sup> Décision n°85-198 DC du 13 décembre 1985

nombreux. Ainsi, dans sa décision du 9 août 2012<sup>29</sup> la juridiction de la rue de Montpensier vient dans ses considérants 84 à 88 censurer un cavalier budgétaire. La disposition litigieuse est censurée car pour l'institution "l'introduction d'une procédure d'agrément en cas de cession de parts de sociétés titulaires d'une autorisation d'édition de service de communication audiovisuelle ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État".

La formule retenue dans cette décision n'est pas nouvelle, en effet elle constitue le fondement même du Conseil Constitutionnel pour censurer les cavaliers, ces derniers sont constitués dès qu'une disposition ne concerne pas les ressources, les charges, la trésorerie, les emprunts, la dette, les garanties et la comptabilité de l'Etat. Cette définition qui est faite n'est pas nouvelle, le juge constitutionnel la reprend depuis longtemps et lui sert de fondement à l'interdiction de ces contenus. Les sages ont par exemple déjà fait usage de cette formule en 2005 dans leur décision du 29 décembre, considérant 103<sup>30</sup>.

61. Nonobstant, cette interdiction quasi automatique on peut constater ces dernières années une diminution du nombre de censures opérées par le Conseil Constitutionnel en matière de cavaliers budgétaires. Ainsi, Raphaël DECHAUX dans, *l'Évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de cavaliers entre 1996 et 2006*<sup>31</sup>, nous montre cette dégradation flagrante dans le graphique ci-dessous :



<sup>29</sup> Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012

<sup>30</sup> Décision n°2006-530 DC du 29 décembre 2005

<sup>31</sup> Raphaël DECHAUX, *L'Évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de cavaliers entre 1996 et 2006* : [L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006](#)

**62.** Par ce graphique on constate assez facilement que sur cette période d'étude qui va de 1996 à 2006 le contrôle qui est fait des cavaliers budgétaires connaît deux grandes parties. La première période va de 1996 à 2001 où le Conseil Constitutionnel fait un contrôle de plus en plus important en matière d'interdiction des cavaliers budgétaires. La seconde période qui va de 2001 à 2006 quant à elle connaît une forte baisse du nombre de cavaliers censurés dans ce domaine. On peut néanmoins s'intéresser aux raisons de cette diminution.

**63.** La dépression du nombre de cavaliers budgétaires censurés par la juridiction constitutionnelle peut être expliquée par l'apport même de ce contrôle. En effet, la jurisprudence riche et constante du Conseil Constitutionnel en la matière permet une véritable efficacité en la matière. La main forte de l'institution sur ces cavaliers a en grande partie permis de faire diminuer le nombre de ces contenus interdits présents dans les différentes lois de finances. Le rôle joué par les sages dans ce domaine n'est donc pas négligeable.

**64.** Cependant, une ombre au tableau persiste car les gouvernements ont trouvé une parade à ce contrôle qui est exercé par la juridiction de la rue de Montpensier. Ce mécanisme consiste à incorporer les dispositions qui auraient été censurées par le Conseil dans une "loi portant diverses dispositions d'ordre économiques et financiers", par cette loi l'exécutif peut faire voter les parlementaires sur des contenus qui auraient pu être qualifiés de cavaliers budgétaires. Ce texte qu'on pourrait qualifier de "loi fourre-tout des finances publiques" doit alors être déposé et débattu en parallèle de la loi de finances. Néanmoins, cela n'enlève que peu à l'efficacité du contrôle qui est fait par le Conseil Constitutionnel dans sa traque des cavaliers budgétaires.

**65.** Nous avons pu constater dans cette étude que le Conseil Constitutionnel joue un rôle important en matière de contrôle des cavaliers budgétaires, ces dispositions interdites dans les lois de finances. L'emprise de la juridiction en ce domaine d'ailleurs fait du Conseil le fer de lance du contrôle de ces derniers. Dans un second temps nous allons analyser l'influence des juges de la rue de Montpensier dans le contrôle des lois pluriannuelles des finances publiques (Section II).

## **Section II : Le contrôle fait par le Conseil Constitutionnel de la loi de finances par rapport aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques**

66. Afin de mener à bien cette étude nous verrons dans un premier temps la nécessité d'une meilleure gestion des deniers publics consacrée par la Constitution ( paragraphe I). Puis, dans une seconde partie nous verrons les lacunes du Conseil Constitutionnel quant au contrôle de ces lois de programmation ( paragraphe II ).

Paragraphe I : la nécessité d'une meilleure gestion des deniers publics consacrée par la Constitution : le principe de pluriannualité

67. Le principe de pluriannualité fait son apparition avec le Traité d'Amsterdam de 1997, ce dernier fait peser sur les états membres l'obligation de présenter tous les ans à la Commission et au Conseil un programme de stabilité à moyen terme.

68. Depuis la crise économique des années 2008 les états ont dû mettre en place des mesures afin de soutenir l'économie. Certains états ont donc été contraints de puiser dans leurs déficits et donc de creuser un peu plus la dette. Afin d'éviter d'éventuelles dérives budgétaires et financières les états ont donc dû encadrer l'utilisation de leurs deniers. Un principe c'est donc très vite dégagé : la pluriannualité.

69. Ce principe prend une première forme en faisant son entrée dans la LOLF. En effet, l'article 48 de ce texte prévoit une "évaluation à moyenne terme des ressources de l'Etat ainsi que des ses charges ventilées par grandes fonctions". Néanmoins, cette disposition est extrêmement large et ne définit pas de cadre précis de cette pluriannualité. Cependant, l'article 50 de cette LOLF nous donne une information plus précise de l'application du principe de pluriannualité car ce dernier nous dit que la loi de finances doit être jointe d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de l'Etat. Ce même article précise que cette évaluation doit être faite pour les quatres années à venir.

On constate ainsi que la LOLF donne un véritable cadre à cette pluriannualité en rendant obligatoire un rapport qui permet ainsi au législateur d'avoir une vision à moyen terme du

budget de l'Etat et non plus à un court terme. Cependant, cette solution semble assez légère et peu satisfaisante.

70. Nonobstant, cette consécration dans la LOLF le mécanisme n'est pas parfait car il manque une valeur constitutionnelle à ce principe. Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République<sup>32</sup> est venu trancher cette question. En effet, dans sa proposition numéro 29 la commission Balladur propose de venir modifier l'article 34 de la Constitution. Le comité souhaite faire apparaître dans la Constitution l'expression suivante : “ des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat”. C'est d'ailleurs ce qu'illustre la proposition ci-jointe du Comité.

Texte en vigueur	Proposition du Comité
<p><b>Article 34</b></p> <p>La loi est votée par le Parlement.</p> <p>La loi fixe les règles concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;</li> </ul> <p>(...)</p> <p>Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> <p>Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action <i>économique et sociale</i> de l'Etat.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Article 34</b></p> <p><del>La loi est votée par le Parlement.</del></p> <p>La loi fixe les règles concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;</li> </ul> <p>(...)</p> <p>Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> <p>Des lois de <b>programmation</b> déterminent les objectifs de l'action <del>économique et sociale</del> de l'Etat.</p> <p>(...)</p>

source: [Comité Balladur](#)

71. Ainsi, depuis la réforme constitutionnelle 2008 l'article 34 de la Constitution en ses alinéas six et sept dispose que “ Les lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat. Des orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des

<sup>32</sup> Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, *Une Vème République plus démocratique*, commission Balladur.

lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques”.

Maintenant, le constituant vient consacrer ce principe de pluriannualité des finances publiques. Par cette consécration l'Assemblée constituante vise à améliorer la gestion budgétaire du pays. Ainsi, une première loi de programmation a été votée en février 2009 pour la période 2009-2012<sup>33</sup>, ce fût également le cas en 2010 pour la période 2011-2014<sup>34</sup>.

72. La clé de voûte de la pluriannualité des finances de l'Etat intervient le 17 décembre 2012 avec la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)<sup>35</sup>. Ce texte vient organiser le fonctionnement de ces lois de programmation. Les dispositions de cette dernière octroient une place importante au Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP), cette institution va ainsi statuer sur les prévisions qui sont faites par l'exécutif, c'est notamment ce que prévoient les articles 12 et 13 de cette loi organique. Les conclusions qui vont être rendues par le HCFP vont ainsi pouvoir servir de fondement pour les sages lorsque la loi de finances ou la loi de programmation vont leur être présentées, et ce notamment au regard du principe de sincérité. Le Conseil Constitutionnel lui même vient faire ce constat dans sa décision du 8 août 2012<sup>36</sup>, considérant 27 “Considérant que le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la conformité à la Constitution des lois de programmation relatives aux orientations pluriannuelles des finances publiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ; que, saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, il doit notamment s'assurer de la sincérité de ces lois ; qu'il aura à exercer ce contrôle en prenant en compte l'avis des institutions indépendantes préalablement mises en place”. Même si le Conseil ne nomme pas directement le HCFP, ce dernier est bien une institution indépendante.

De plus, l'article 3 nous donne également une information quant à la durée d'étude de cette loi de finances, car ce dernier prévoit une période de 3 ans. Une telle échéance permet de fait d'avoir une vision à moyen terme.

---

<sup>33</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012,

<sup>34</sup> Loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

<sup>35</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012

<sup>36</sup> Décision n°2012-653 DC du 8 août 2012

**73.** Ainsi, on constate assez facilement que ces lois de programmation occupent une place de plus en plus importante dans le droit positif et donc en matière de finances publiques. Cet accroissement peut s'expliquer par une volonté de meilleure gestion de deniers publics avec une vision à moyen terme et ce en venant encadrer les finances publiques en fixant des objectifs économiques.

Néanmoins, cette solution n'est pas encore satisfaisante, en effet, quelle est la valeur de cette loi de programmation ? La loi de programmation est une loi ordinaire, ainsi une simple loi peut venir y déroger. De ce fait, il apparaît qu'une loi de finances pourrait venir adopter des dispositions contraires à cette loi de programmation sans difficulté. Cette loi de programmation n'a donc pas de caractère obligatoire, et se rapprocherait donc d'un texte énumérant des grands objectifs visant à la bonne gestion du budget de l'Etat. Cependant, la loi organique de 2012 en son article 1er alinéa 2 précise qu'elle "détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres, ainsi que l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires" mais la démarche n'est guère satisfaisante. En effet, pour l'heure les objectifs pluriannuels sont dépourvus de force contraignante.

**74.** Maintenant, que nous avons constaté le développement de la règle de pluriannualité des finances publiques, nous allons voir le rôle du Conseil Constitutionnel dans ce domaine et donc de ses lacunes.

Paragraphe II : les lacunes du Conseil Constitutionnel quant au contrôle de ces lois de programmation

**75.** Comme nous l'avons constaté, l'emprise du Conseil Constitutionnel en matière de contrôle des lois de finances est importante. Mais quid de l'examen qui est fait par le Conseil des lois de programmation ?

76. Dans ce secteur, la jurisprudence de la juridiction de la rue de Montpensier joue une nouvelle fois une place importante. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, la décision du 9 août 2012<sup>37</sup> vient donner aux sages une compétence en matière de contrôle de la loi de programmation (considérant 27). Plus précisément, ce considérant présente deux intérêts. Le premier est relatif au contrôle de la sincérité de ces lois, et le second est la référence qui est faite à l'article 61 de la Constitution.

77. Comme nous avons pu le constater dans notre précédent développement ( cf paragraphe I ) la loi organique du 17 juillet 2012 porte en partie sur la création du HCFP. Les développements de cette institution indépendante servent de fondement aux décisions du juge constitutionnel, cette solution est retenue par la jurisprudence constitutionnelle dans cette décision du 9 août 2012. Si le contrôle de la sincérité qui est opéré par le Conseil n'est pas une nouveauté, elle n'en demeure pas moins une nécessité.

78. Néanmoins, le considérant 27 de cette même décision fait un rappel important, en rappelant que le Conseil peut être saisi dans le cadre de l'application de l'article 61 de la Constitution. L'alinéa deux de cet article ouvre aux présidents du Sénat et l'Assemblée Nationale, à soixante députés ou sénateurs, au Président de la République, au Premier Ministre la capacité de faire la saisine du Conseil Constitutionnel afin que ce dernier puisse connaître de la conformité à la Constitution d'une loi.

Ainsi, dans ce considérant 27 les sages rappellent clairement qu'ils sont compétents pour connaître de la conformité des lois de programmation. La solution semble alors relativement facile : les parlementaires mais également les personnes à qui cette capacité de saisine est ouverte peuvent saisir le Conseil pour contrôler ces LPFP. Mais la pratique est toute différente.

79. En effet, cinq lois de programmation ont été prises : une en 2009 pour la période 2009-2012<sup>38</sup>, une en 2010 pour la période 2011-2014<sup>39</sup>, une en 2012 pour la période

---

<sup>37</sup> Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012

<sup>38</sup> Loi n°2009-135 du 9 février 2009

<sup>39</sup> Loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010

2012-2017<sup>40</sup>, une en 2014 pour la période 2014-2019<sup>41</sup>, une en 2018 pour la période 2018-2022<sup>42</sup>.

Or, sur ces cinq lois de programmation seule une a été déférée au Conseil Constitutionnel, ainsi, la loi de programmation n°2018-32 du 22 janvier 2018 a été transférée à la juridiction pour que cette dernière puisse faire un contrôle de constitutionnalité. Cette saisine de la juridiction constitutionnelle a été faite par plus de soixante sénateurs et députés, conformément à l'article 61 de la Constitution. Cette saisine est une première en matière de contrôle de loi de programmation. Cette décision est importante, non tant sur le fond même s'il est question de l'autonomie financière, mais parce que cette décision est la première qui est rendue sur une saisine relative à une LPFP.

**80.** Mais, le principal problème réside dans la valeur juridique de cette loi pluriannuelle, car comme nous l'avons déjà évoqué il s'agit d'une simple loi, ainsi la loi de finances peut venir y déroger réduisant ainsi la LPFP comme une suite d'objectifs visant à une bonne gestion des finances publiques. Cet inconvénient peut expliquer pourquoi les parlementaires ont été si timides avant de se décider à saisir les sages sur cette question. En effet, puisque cette loi n'est pas contraignante, on peut se demander quel est l'intérêt d'en vérifier la constitutionnalité.

**81.** La prochaine loi de programmation jouera un rôle important dans ce domaine. En effet, si les intéressés visés à l'article 61 de la Constitution décident de saisir une nouvelle fois le Conseil Constitutionnel pour connaître de cette LPFP alors un contrôle quasi systématique de ces lois de programmation pourrait être envisagé et ce comme c'est déjà le cas pour les lois de finances. Si les parlementaires décident de se saisir pleinement de ces LPFP cela favorisera la pluriannualité en la renforçant et de facto augmentera l'emprise du Conseil en matière de contrôle budgétaire.

**82.** Si l'intérêt des parlementaires sur ces lois de programmation ne se développe pas il pourrait être pertinent de venir réétudier la valeur juridique de ces dernières. Il serait par

---

<sup>40</sup> Loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012

<sup>41</sup> Loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014

<sup>42</sup> Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018

exemple possible lors d'une révision constitutionnelle dans le cadre de l'article 89 de la Constitution de venir modifier une nouvelle fois l'article 34 de cette même Constitution. Cette révision pourrait ainsi intégrer la prépondérance des LPFP sur les lois de finances créant ainsi une relation directe, une emprise des lois de programmations sur les lois de finances annuelles. Ce nouveau lien de causalité pourrait également venir renforcer le contrôle du Conseil Constitutionnel en la matière. Le risque cependant, serait de se retrouver liés à des prévisions économiques qui ne refléteraient pas la réalité économique dans laquelle va devoir être adoptée la loi de finances. On perçoit ainsi, la difficulté qui existe à venir renforcer ce principe de pluriannualité.

**83.** Dans ce premier titre nous avons constaté que le Conseil Constitutionnel globalement joue un rôle prépondérant en matière de finances publiques et que ce dernier s'érige plus que jamais comme étant le garant de la constitutionnalité des lois de finances.

Nous allons, maintenant, dans un nouveau titre évoquer la mise en œuvre du contrôle qui est exercé par les sages.

## **TITRE II - LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**84.** Dans ce second titre il sera question dans un premier développement des mécanismes de contrôle (Chapitre Ier). Puis dans un second temps il sera question des pistes de réformes relatives aux lois de finances et à leur contrôle (Chapitre II).

### **CHAPITRE I : LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE**

**85.** Afin de mener à bien cette étude des mécanismes de contrôle mis à la disposition du Conseil Constitutionnel nous verrons dans une première partie la saisine du Conseil Constitutionnel ( Section I). Et, dans une seconde partie nous analyserons la mise en oeuvre et la portée de ce contrôle ( Section II).

#### **Section I : la saisine du Conseil Constitutionnel**

**86.** En matière de saisine de la juridiction constitutionnelle deux grands recours existent. Il s'agit bien entendu du contrôle a priori ( Paragraphe I), et du contentieux constitutionnel a posteriori (Paragraphe II).

Paragraphe I : le contrôle a priori

**87.** En Europe, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, les états européens font le constat de leurs lacunes passées. En effet, les pouvoirs exécutifs trop forts d'avant guerre ont conduit à des dérives et à des lois qui ont attenté à la dignité humaine. C'est dans ce contexte

que va paraître la Cour Constitutionnelle Fédérale de Karlsruhe en 1951. Ce mécanisme de contrôle constitutionnel a pris plus de temps à s'affirmer en France. Ceci peut s'expliquer par l'héritage révolutionnaire qui est très présent dans notre système. Or, en 1789 les révolutionnaires confient aux parlementaires, les représentants du peuple de venir légiférer et non plus à l'exécutif et donc le roi. Mais pendant longtemps, on a pensé que le peuple à travers ses représentants élus ne pouvait prendre des lois portant atteinte à la dignité humaine. Cependant, la guerre de 1939 à 1945 nous prouve le contraire. C'est ainsi, qu'avec la Constitution de 1958 et la naissance de la Vème République le constituant a décidé de faire naître une institution nouvelle : le Conseil Constitutionnel.

**88.** Nonobstant, ce progrès démocratique qui est marqué par l'émergence d'une juridiction qui est garant maintenant de la défense des droits et libertés consacrés par la Constitution cette avancée n'est pas parfaite.

En effet, dans sa rédaction initiale de 1958 l'article 61 alinéa 2 précisait que : "Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier Ministre, ou le Président de l'une ou l'autre assemblée." On voit ainsi apparaître une difficulté majeure. En effet, quid de situation où l'exécutif et les présidents des deux chambres du Parlement sont de la même famille politique ? Il apparaît donc que si ces derniers ont la capacité de saisir le Conseil mais qu'ils sont de la même couleur politique il y a alors peu de chances que la loi et particulièrement la loi de finances leur soit transférée. D'ailleurs, seules deux lois de finances ont été déférées au Conseil Constitutionnel, il s'agit de la loi de finances pour 1965 et pour 1974. Ces deux saisines ont été faites par le premier ministre en poste à l'époque. Et le Constitutionnel dans ses décisions de 1964<sup>43</sup> et de 1973<sup>44</sup> pose la même solution, la non conformité de ces deux lois de finances.

**89.** Le véritable progrès en matière de contrôle constitutionnel et principalement dans le contrôle de la loi de finances apparaît avec la réforme constitutionnelle de 1974<sup>45</sup>. En effet, l'article premier de cette loi constitutionnelle prévoit de modifier l'article 61 de la

---

<sup>43</sup> Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964

<sup>44</sup> Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973

<sup>45</sup> Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974

Constitution en ouvrant à un groupe de soixante sénateurs et députés la capacité de faire la saisine du Conseil Constitutionnel. Dès lors l'article 61 précise maintenant que : "les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs."

Cette réforme est véritablement une progression qui vient renforcer la démocratie, en effet, le véritable gagnant de cette révision et principalement de la modification de l'article 61 est l'opposition. Au sein du parlement les rapports de force sont généralement à la défaveur de l'opposition qui est normalement minoritaire, sauf dans le cas de la cohabitation. Mais, avec cette réforme de 1974 les parlementaires vont ainsi voir leur pouvoir augmenter et avoir la capacité d'agir sur la majorité parlementaire en saisissant le Conseil pour que ce dernier puisse contrôler la conformité à la Constitution d'une loi.

**90.** Les résultats de cette réforme sont d'ailleurs flagrants, ainsi, entre le 8 octobre 1958 et le 29 octobre 1974 les sages se sont prononcés 51 fois sur une question de contrôle de constitutionnalité, mais dans ces 51 décisions seules 9 concernent le contrôle de lois ordinaires ce qui est très peu. A l'inverse sur une période quasi identique, à savoir du 29 octobre 1974 ou 29 octobre 1990 le Conseil a rendu 225 décisions relatives au contrôle de constitutionnalité dont 163 portent sur des lois ordinaires.<sup>46</sup> Le bilan de cette réforme est donc très bon et constitue un véritable progrès démocratique.

**91.** En matière de contrôle des lois de finances le constat est le même, en effet, on constate une inflation jurisprudentielle du Conseil Constitutionnel sur ce sujet. Ainsi, la majorité des lois de finances ont été présentées aux sages afin qu'ils puissent statuer sur ces dernières. Seules les lois de finances pour 1989<sup>47</sup>, pour 1993<sup>48</sup> et pour 2007<sup>49</sup> n'ont pas été inscrits au rôle du Conseil.

---

<sup>46</sup> Ces chiffres sont issus du site internet du Conseil Constitutionnel :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>

<sup>47</sup> Loi n°88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989

<sup>48</sup> Loi n°92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993

<sup>49</sup> Loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007

**92.** On constate donc très vite que les parlementaires d'opposition ont su se saisir de cette arme qu'est le contrôle constitutionnel exercé par le Conseil Constitutionnel et qui leur permet de se relancer dans le rapport de force qui les oppose au Gouvernement et à la majorité parlementaire.

**93.** Ainsi, on remarque très nettement que ce contrôle constitutionnel a priori est d'une efficacité toute particulière pour que les sages puissent venir statuer sur les lois de finances. Cette saisine a d'ailleurs depuis la révision en 1974 de l'article 61 de la Constitution pris un caractère quasi systématique ce qui permet de s'assurer de la constitutionnalité de la loi de finances et donc avoir des finances plus saines. C'est cette révision constitutionnelle qui vient plus que jamais donner au Conseil Constitutionnel ses lettres de noblesses dans le contrôle de ces dites lois.

**94.** Maintenant que nous avons pu constater la redoutable efficacité du contrôle a priori qui est fait par la juridiction constitutionnelle du Palais Royal nous allons voir s'il en est de même dans le cadre du contrôle a posteriori exercé par cette dernière.

#### Paragraphe II : le contentieux a posteriori dans les finances publiques

**95.** Pendant plusieurs dizaines d'années le Conseil Constitutionnel a dû se limiter au contrôle a priori des lois. Laissant ainsi le contrôle a posteriori de côté. Pourtant dès 1990 des voix se lèvent afin de porter ce projet de contrôle a posteriori. Ainsi, en 1990 le Premier ministre de l'époque, Michel Rocard affirme que "ces droits (consacrés par la Constitution), les justiciables peuvent heureusement en disposer depuis longtemps, mais il faut désormais, qu'ils puissent les faire valoir, même à l'égard des lois, devant les tribunaux français, puis au Conseil Constitutionnel"<sup>50</sup>. L'ancien premier ministre va plus loin, en effet, ce dernier vient donner plus de détails sur la mise en place de ce recours. Ainsi, il précise également que cette procédure sera ouverte à "tous les justiciables dans le cadre d'un procès", et affirme que cette demande aboutira "au Conseil Constitutionnel". Michel Rocard vient donc défendre cette idée d'ouvrir aux justiciables la capacité de saisir les sages de la rue de Montpensier afin que

---

<sup>50</sup> Michel ROCARD, Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 24 avril 1990, <http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire2/019.pdf>

ces derniers puissent statuer sur une loi qu'on souhaiterait lui imposer lors d'une instance en cours mais qui selon le principal intéressé n'est pas conforme à la Constitution et plus largement au bloc de constitutionnalité.

96. Nonobstant, l'émergence dans le monde politique de cette idée de contrôle a posteriori il va falloir attendre le Comité Balladur et la révision constitutionnelle de 2008 pour que cette idée s'affirme et débouche sur la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) que l'on connaît actuellement. Cette volonté est le fait du Président de la République de l'époque, Nicolas Sarkozy. Ce dernier souhaite moderniser les institutions, dont fait parti le Conseil Constitutionnel. Le Président, dans sa lettre de mission adressée au Comité Balladur, vient informer le comité dans les termes suivants : "Vous examinerez les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel pourrait être amené à statuer, à la demande des citoyens, sur la constitutionnalité de lois existantes"<sup>51</sup>. Le comité va donc s'exécuter ce qui va déboucher sur la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>52</sup>. Cette dernière et plus précisément ses articles 29 et 30 vont faire naître cette procédure de saisine a posteriori, dite QPC. Ainsi, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, la QPC est consacrée à l'article 61-1 de la Constitution. Il vient nous donner le cadre d'application de cette procédure. De ce fait cette question doit être posée lors d'une "instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil Constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation".

Ainsi, l'on constate que la QPC doit être soulevée lors d'une instance en cours devant une juridiction, qu'elle doit porter sur une disposition qui pourrait être non conforme au bloc de constitutionnalité, et enfin l'article nous informe du filtre opéré par les deux juridictions suprêmes françaises. Pour qu'une procédure de QPC soit viable il faut respecter trois critères : avoir un intérêt à agir, avoir un caractère sérieux et nouveau, et enfin avoir une absence de déclaration préalable de conformité à la Constitution.

---

<sup>51</sup> Nicolas SARKOZY, lettre de mission adressée au comité Balladur, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-5-page-251.htm>

<sup>52</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République

97. Très vite les avocats se sont appropriés cette procédure, en effet, la QPC entre en vigueur le 1 mars 2010 et le jour même les premières QPC sont déposées lors de différentes audiences en cours. D'ailleurs le professeur Didier Maus lors d'une prise de parole à la Faculté de Droit de Metz<sup>53</sup> fait ce constat et souligne le fait que cette appropriation très rapide des professionnels du droit démontre de l'attente qui existait au sujet de cette procédure de contrôle a posteriori.

98. De plus, la première décision du Conseil Constitutionnel en matière de QPC dispose d'un intérêt tout particulier pour notre étude. En effet, cette première décision du 28 mai 2010<sup>54</sup> porte sur la cristallisation des moyens. Dans son considérant 11 le Conseil vient affirmer que les articles 26 de loi n°81-734 de finances rectificative pour 1981, 68 loi n°2002-1576 de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002, et l'article 100 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 sont contraires à la Constitution.

On constate par cette première décision que la QPC va jouer un rôle important dans le contrôle constitutionnel de la loi de finances. En plus, d'être la première décision en matière de QPC cette solution dispose d'une seconde particularité. Ceci étant dû au fait que la décision des sages ne vient pas déclarer une disposition d'une loi de finances comme étant contraire à la Constitution, au contraire elle affirme l'inconstitutionnalité des trois articles appartenant à trois lois différentes : une loi de finances et deux lois de finances rectificatives.

99. Depuis l'entrée en vigueur de la QPC le premier mars 2010 la jurisprudence du Conseil Constitutionnel en matière de contrôle a posteriori des lois de finances occupe une place de plus en plus importante. C'est d'ailleurs ce que démontrent Guy CARCASSONNE et Olivier DUHAMEL dans, *QPC la Question Prioritaire de Constitutionnalité*<sup>55</sup>, en effet, ces dernières mettent en évidence les chiffres suivants : pour l'année 2014 le Conseil Constitutionnel a été amené à se prononcer sur 15 QPC en liens avec "le droit fiscal, la procédure fiscale et les finances publiques", la même année le Conseil a rendu 72 décisions portant sur des QPC. Ainsi, on constate qu'un peu moins de 22% des QPC traitent de ces

---

<sup>53</sup> Discours de Didier Maus, Conférence anniversaire des dix ans de la QPC, Faculté de droit de Metz, 5 mars 2020

<sup>54</sup> Décision n°2010-10 QPC du 28 mai 2010

<sup>55</sup> Guy CARCASSONNE, et Olivier DUHAMEL, avec Aurélie DUFFY, *QPC la Question Prioritaire de Constitutionnalité*, 2ème édition, Éditions Dalloz, 2015

domaines juridiques, cela démontre de l'importance de la QPC en matière de finances publiques.

**100.** De même, la QPC dispose d'une influence majeure en droit fiscal où les sages viennent régulièrement rappeler certains principes fondamentaux du droit fiscal. Le droit fiscal et les finances publiques sont bien entendus étroitement liés car les impositions doivent être votées par le parlement au travers de la loi de finances. Ce vote du parlement fait référence au principe du consentement à l'impôt consacré par les révolutionnaires à l'article 14 de la DDHC. Cependant, une décision du Conseil rendue dans le cadre du contrôle a posteriori va exclure tout contrôle de constitutionnalité par voie de QPC sur ce fondement de l'article 14 de la DDHC. En effet, dans le considérant 4 de sa décision QPC du 18 juin 2010<sup>56</sup> la juridiction constitutionnelle vient poser le principe selon lequel : “ les dispositions de l'article 14 de la Déclaration de 1789 sont mises en oeuvre par l'article 34 de la Constitution et n'instituent pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué, à l'occasion d'une instance devant une juridiction, à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution”. Ainsi, par cette décision les sages viennent exclure l'usage de ce fondement pour justifier d'une QPC, ceci peut s'expliquer par le fait que le consentement est rempli dès lors que les parlementaires ont voté la loi de finances.

**101.** Cependant, on remarque que très rapidement la QPC a permis aux justiciables de venir faire la saisine du Conseil Constitutionnel afin que ce dernier puisse venir statuer en matière de finances publiques et généralement en matière fiscale qui est un corollaire des finances publiques.

**102.** Ainsi, et pour conclure on constate dans ce développement que le contrôle a priori de la loi de finances qui est confié depuis 1974 aux parlementaires joue un rôle plus que prépondérant en matière budgétaire et ce car les lois de finances sont transférées au Conseil Constitutionnel de manière quasi automatique tous les ans afin que les sages puissent vérifier la constitutionnalité des dispositions contenues dans le budget. En plus, de ce contrôle très efficace en matière de contrôle de la constitutionnalité du budget, la révision constitutionnelle de 2008 vient compléter encore un peu plus l'efficacité du contrôle exercé par le Conseil

---

<sup>56</sup> Décision n°2010-5 QPC du 18 juin 2010

Constitutionnel sur les lois de finances. En effet, la QPC joue un rôle prépondérant dans l'ordre juridique interne et cela s'applique également pour les finances publiques.

Maintenant, et dans une seconde section nous verrons la mise en œuvre et la portée de ce contrôle.

## **Section II : La mise en oeuvre et la portée de ce contrôle**

**103.** Pour percevoir cette mise en œuvre et sa portée, il sera question dans une première partie du contrôle rigoureux qui est fait quant à la procédure législative (paragraphe I), pour finir dans un second temps, nous analyserons la portée de la jurisprudence constitutionnelle dans ce domaine (paragraphe II).

### Paragraphe I : le contrôle rigoureux de la procédure législative

**104.** Les lois de finances ont des caractéristiques qui leurs sont propres, cette singularité se traduit donc par des procédures singulières. Comme nous l'avons évoqué précédemment les lois de finances permettent la levée des impositions, ainsi, en 1789 les révolutionnaires ont donné la compense de ces lois aux parlementaires, c'est le principe du consentement à l'impôt de l'article 14 de la DDHC. De ce principe vont découler un certain nombre d'obligations que nous allons maintenant étudier.

**105.** En 1958 les constituants ont fait le choix de maintenir deux chambres parlementaires, comme c'était le cas avec la IVème République. Ainsi ce bicamérisme prend la forme suivante : l'Assemblée Nationale constitue la chambre basse et le Sénat quant à lui est la chambre haute qui représente plutôt les territoires.

De même, l'article 39 de la Constitution de 1958 précise que : "L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées." On constate donc qu'en matière législative peu importe si le projet de loi est déposé à l'Assemblée Nationale ou au Sénat. Mais, ce même article continue

et précise que : “ Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.” Cette disposition consacre donc à la loi de finances une procédure qui lui est propre, en effet, ce texte ne peut être déposé qu'à l'Assemblée Nationale et non pas au Sénat. Cette disposition vient donc consacrer une précellence à la chambre basse.

Le Conseil Constitutionnel vient également consacrer ce principe dans sa jurisprudence, c'est le cas dans sa décision du 28 décembre 1976<sup>57</sup>, où dans son deuxième considérant les sages constatent que le gouvernement a voulu créer une taxe sous forme d'amendement lors du vote du texte au Sénat. Les juges de la rue de Montpensier rappellent l'article 39 de la Constitution et affirment qu'un amendement déposé au Sénat pour la première fois et visant à créer une taxe ne respecte pas cet article et doit donc être déclaré contraire à la Constitution. En effet, comme nous l'avons dit précédemment l'Assemblée Nationale dispose de la priorité lors du vote de la loi de finances et ce principe constitutionnel est défendu dans la jurisprudence constitutionnelle.

Dans une décision plus récente le Conseil Constitutionnel vient reprendre ce principe de priorité de l'Assemblée Nationale, en effet, dans sa décision du 14 décembre 2006<sup>58</sup> en l'espèce certains articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 sont le fruit d'amendements déposés par le Gouvernement au Sénat. La juridiction va ainsi, rappeler que ces dispositions relèvent du privilège de l'Assemblée Nationale, ces dispositions sont donc contraires à la Constitution (considérant 5 et 6).

**106.** Nonobstant, ce principe de précellence de l'Assemblée Nationale, les députés ne sont pas totalement libres de disposer pleinement de la loi budgétaire. Ainsi, l'article 44 de la Constitution octroie au Parlement et au Gouvernement la possibilité de déposer des amendements. Cependant, en matière de loi de finances ce pouvoir d'amendement est très encadré, c'est pourquoi l'article 40 de la Constitution précise que : “Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.” Cet article pose une limite très importante au pouvoir d'amendement normalement conféré aux parlementaires, mais cette limite

---

<sup>57</sup> Décision n°76-73 DC du 28 décembre 1976

<sup>58</sup> Décision n°2006-544 du 14 décembre 2006

s'explique très simplement par le risque de voir le budget être déséquilibré par les députés et les sénateurs. En effet, si ces derniers décident d'augmenter les dépenses ou de diminuer les recettes cela pourrait avoir des conséquences très graves sur le budget de l'Etat et donc sur l'économie d'où cet encadrement. Mais cette limite imposée au pouvoir législatif est également reprise dans la LOLF à l'article 47 qui précise que : "Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient." Ces dispositions précisent donc que les amendements qui sont prévus à l'article 40 de la Constitution ne peuvent porter que sur les "crédits de la mission". Pour rappel, le budget est organisé en missions qui est une subdivision très large qui regroupe plusieurs services ou ministères, ces dernières sont également subdivisées en programmes, qui sont eux mêmes divisés en actions qui sont beaucoup plus précis et portent très précisément sur une politique donnée. Cette classification, et celle de l'article 7 de la LOLF, on perçoit par cette classification un raisonnement en "entonnoir" avec lequel le budget se fait de plus en plus précis.

Pour revenir à notre article 47 ce dernier accorde aux parlementaires la capacité de déposer des amendements uniquement sur les crédits qui sont la subdivision la plus précise. Ceci permet donc d'augmenter une charge à condition bien entendu d'en diminuer une autre qui fait partie de la même mission ou du même programme, il ne faut simplement pas augmenter les charges comprises dans un programme ou une mission. Ce mécanisme de compensation est le même pour les recettes.

**107.** Le Conseil Constitutionnel est venu valider ce droit d'amendement basé sur la compensation des différents crédits. Ce dernier l'a fait à l'occasion de sa décision du 25 juillet 2001<sup>59</sup>, de ce fait dans son considérant 44 le juge constitutionnel précise que : "Considérant, dès lors, que les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission". De ce fait, le Conseil vient rappeler que le droit d'amendement n'est ouvert qu'à condition de ne pas faire évoluer les missions. Cette idée est reprise également dans son considérant 96 où les sages rappellent qu'ont les "membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements

---

<sup>59</sup> Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001

majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits”. Le Conseil Constitutionnel très récemment à une nouvelle fois mis en pratique son contrôle en affirmant que certains amendements de la loi de finances pour 2020 sont contraires à la constitution, ainsi dans sa décision la juridiction vient déclarer contraires à la Constitution ces amendements<sup>60</sup>

**108.** La jurisprudence du Conseil Constitutionnel vient également poser un principe important en matière d’amendement, en effet, dans sa décision du 20 juillet 1977<sup>61</sup> les sages dans leur considérant 5 affirment que l’irrecevabilité d’un amendement doit être soulevée lors des débats parlementaires.

**109.** Enfin, le Conseil Constitutionnel contrôle également le respect des délais de vote du budget. Ces délais sont prévus à l’article 47 de la Constitution qui précise : “Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.”

On constate donc que le vote de cette loi répond à des obligations très restreintes de délais. Ces délais sont contrôlés par la juridiction constitutionnelle.

Par exemple, dans sa décision n°86-209 du 3 juillet 1986<sup>62</sup>, considérant 6 le Conseil affirme que le “dépassement du délai de quarante jours n'a pas eu pour conséquence de réduire le délai d'examen constitutionnellement imparti au Sénat”, ainsi les sages affirment qu’en l’espèce il n’y a pas d’irrégularité.

**110.** Tous ces éléments démontrent que le Conseil Constitutionnel est très présent dans le contrôle de la procédure législative visant à voter et débattre du budget. Dans un nouveau

---

<sup>60</sup> Décision n°2019-796 DC du 27 décembre 2019

<sup>61</sup> Décision n°77-82 DC du 20 juillet 1977

<sup>62</sup> Décision n°86-209 DC du 3 juillet 1986

développement nous allons maintenant voir quelle est la portée de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

## Paragraphe II : portée de la jurisprudence financière du Conseil Constitutionnel

**111.** Comme nous l'avons constaté tout au long de cette étude le for du Conseil Constitutionnel en matière de contrôle des lois de finances est très important. Nous l'avons constaté, le Conseil dispose de deux "armes" très efficaces donnant à la juridiction une place prépondérante dans l'adoption budgétaire. En effet, la capacité offerte aux parlementaires avec la réforme constitutionnelle de 1974 de faire la saisine du Conseil Constitutionnel a permis de renforcer les pouvoirs de l'opposition. Et nous l'avons vu, le contrôle a priori occupe une place très importante dans ce contrôle car dès lors la très grande majorité des lois de finances ont été transférées au Conseil afin que ce dernier puisse s'assurer de la constitutionnalité de cette loi. De même, la révision constitutionnelle de 2008 portant en partie création de la QPC offre une fois de plus à la juridiction constitutionnelle du Palais Royal la capacité de voir son emprise dans ce domaine être renforcée.

**112.** Cependant, en plus d'avoir une jurisprudence riche dans le domaine financier, les sages disposent d'un véritable pouvoir en matière de loi de finances. Nous l'avons constaté tout au long de nos développements, le Conseil est le garant des grands principes budgétaires qu'il a consacré dans sa jurisprudence et qu'il continue régulièrement de rappeler. Mais son influence ne se limite pas à la défense de ces principes budgétaires mais concerne également le fond avec un contrôle strict des cavaliers budgétaires et porte également sur la forme car comme nous venons de le constater ci-dessus il veille également au respect de la procédure législative.

**113.** Néanmoins, le contrôle de constitutionnalité de ces lois de finances est plus que jamais une nécessité et ce car les lois de finances disposent d'une portée et d'une importance telle qu'elles doivent être conformes à la Constitution. De fait, imaginons qu'une imposition qui née dans une loi de finances avec une assiette ou un taux tel que cela reviendrait à avoir un caractère confiscatoire. Dans ce cas, il est nécessaire de venir vérifier que cette imposition

n'est pas contraire à la Constitution. Par exemple, dans sa décision du 29 décembre 2012<sup>63</sup>, considérant 74 les sages viennent affirmer que la disposition fiscale contestée a un caractère confiscatoire et ne respecte pas le principe d'égalité devant les charges publiques et que cette dernière doit être déclarée contraire à la Constitution. Cette illustration présente parfaitement l'intérêt de ce contrôle de constitutionnalité. Cicéron d'ailleurs dans *Les Loïs*<sup>64</sup>, défendait l'idée selon laquelle : "Salus populi suprema lex esto" : Que le salut du peuple soit la loi suprême. Cette expression confie ainsi à la Constitution la charge de "protéger" les citoyens et en France cette protection constitutionnelle revient depuis 1958 au Conseil Constitutionnel et à sa jurisprudence.

**114.** La LOLF est également la preuve que la jurisprudence constitutionnelle en matière de finances publiques est très importante. En effet, la loi organique vient consacrer tout un ensemble de principes qui avaient été mis en avant par la juridiction constitutionnelle dans ses différentes décisions relatives à l'ordonnance de 1959. D'ailleurs, Stéphanie DAMAREY, dans *Exécution et contrôle des finances publiques*<sup>65</sup> fait ce constat : " Par sa jurisprudence, le Conseil Constitutionnel a ainsi dressé un mode d'emploi de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La LOLF a entrepris de matérialiser ce mode d'emploi". On constate donc que l'interprétation des sages de l'ordonnance de 1959 a très fortement influencé la LOLF.

**115.** Ainsi, le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001<sup>66</sup> portant sur la constitutionnalité de la LOLF va marquer cette consécration. Le principe de l'annualité va donc être consacré dans le considérant 7 de cette décision, l'universalité quant à lui le sera dans le considérant 16, la sincérité l'est dans les considérants 56 et 57.

On constate donc que la jurisprudence constitutionnelle en matière financière et budgétaire est plus que jamais très importante.

---

<sup>63</sup> Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012

<sup>64</sup> Cicéron, *Les lois*, 52 av J.-C

<sup>65</sup> Stéphanie DAMAREY, *Exécution et contrôle des finances publiques*, aux éditions Gualino éditeur, 2007

<sup>66</sup> Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001

**116.** De même, la décision du Conseil Constitutionnel sur la loi de finances pour 2015<sup>67</sup> dispose également d'un intérêt tout particulier. En effet, les sages vont à plusieurs reprises faire référence à leur jurisprudence antérieure.

Par exemple, pour ce qui concerne la sincérité de la loi de finances le Conseil va dans son quatrième considérant rappeler sa jurisprudence antérieure, elle “ se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine”. Pour la notion d'égalité, la juridiction dans son considérant 40 rappelle une règle très importante en droit fiscal qui est “ à situation différente, traitement différent”.

**117.** Ainsi, ces différents exemples nous démontrent parfaitement que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel en matière budgétaire est très importante et dispose d'une portée non négligeable. Ceci se démontre parfaitement par le fait que les décisions du Conseil ont très largement façonné les règles des finances publiques et veillent particulièrement au respect de ces règles par les parlementaires.

**118.** Mais, ce contrôle et sa portée très importante ne sont pas forcément accueillis très positivement pas tous. Il est vrai que certains parlementaires peuvent être quelque peu méfiants quant à la prééminence de la juridiction constitutionnelle à leur égard. Mais ces critiques peuvent paraître quelque peu ambiguës, et ce car bien souvent les députés et les sénateurs font la saisine du Conseil Constitutionnel pour que ce dernier fasse un contrôle a priori de la loi de finances. Or, ces mêmes représentants peuvent être amenés à critiquer la prépondérance des sages dans le domaine budgétaire.

Cette idée est également partagée par Eric OLIVA, dans *Les interactions entre la saisine parlementaire et contrôle des finances publiques*<sup>68</sup>. En effet, ce dernier nous informe que : “Certains considèrent que l'impôt est « confisqué » par le Conseil constitutionnel qui dans la dernière décennie aurait considérablement étendu son champ de contrôle au point de sortir de sa mission et de transformer la démocratie en gouvernement des juges et en aristocratie”. On constate donc que cette portée très importante de la jurisprudence du Conseil dans ce

---

<sup>67</sup> Décision n°2014-707 DC du 29 décembre 2014

<sup>68</sup> Eric OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques*, nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, octobre 2015, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-interactions-entre-saisine-parlementaire-et-contrôle-des-finances-publiques>

domaine ne satisfait pas tout le monde, mais ceci démontre le poids très important de cette jurisprudence.

**119.** De ce fait, on constate aux vues de ces éléments que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel est majeure en matière de finances publiques. Ces décisions sont venues en grande partie modifier le droit budgétaire français, mais cela est nécessaire car il s'agit de veiller à la constitutionnalité des lois de finances et ainsi éviter toute dérive.

**120.** Nous avons donc constaté dans ces développements que le Conseil Constitutionnel joue un rôle prépondérant dans le contrôle de la procédure législative relative à la loi de finances, mais également que la portée de la jurisprudence constitutionnelle en la matière est très importante. Dans un second chapitre nous allons maintenant voir d'éventuelles pistes de réformes relatives aux lois de finances et à leur contrôle.

## **CHAPITRE II : LES PISTES DE RÉFORMES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET À LEUR CONTRÔLE**

**121.** Afin de réaliser cette étude, nous allons étudier dans un premier temps les apports du rapport Camdessus (Section I). Puis, dans un second temps il sera question des possibilités de renforcement du contrôle exercé par la juridiction constitutionnelle en matière de finances publiques ( Section II).

## Section I : les apports du rapport Camdessus

**122.** Pour analyser au mieux ce rapport nous verrons dans une première partie les apports des lois cadres de programmation des finances publiques (LCPFP) et leur contrôle (Paragraphe I). Puis, dans une seconde partie nous verrons la possible création d'un groupe d'experts garant du respect du principe de sincérité (Paragraphe II).

Paragraphe I : apports des lois cadres de programmation des finances publiques et leur contrôle

**123.** Michel CAMDESSUS, est un économiste français reconnu, ancien gouverneur de la Banque de France et ancien directeur général du Fonds Monétaire International (FMI). De plus, il a présidé en 2010 un rapport tendant à "*Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*"<sup>69</sup>, c'est ce texte qui sera ici le sujet de notre étude. Ce groupe de réflexion répondait à une volonté de diminuer les déficits et l'endettement continue des états avec la mise en place d'une meilleure gestion.

**124.** Les membres de ce groupe de travail ont défini trois principales défaillances en matière de finances publiques:

La première lacune porte sur l'absence de primauté des lois pluriannuelles sur les lois annuelles, dans un second temps le rapport soulève l'absence de vote du Parlement sur les engagements européens faits par le Gouvernement, et pour finir ils soulignent la faiblesse du contrôle opéré par le Conseil Constitutionnel.

**125.** Ces trois lacunes qui sont soulevées semblent pertinentes. De ce fait, il convient de s'interroger sur la faiblesse des lois pluriannuelles par rapport aux lois de finances annuelles. Pour ce qui est de l'absence de vote du Parlement sur les engagements européens, cela apparaît également comme un vide démocratique. Enfin, l'emprise du Conseil

---

<sup>69</sup> Groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, chargé de "*réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*", rapport remis au Premier Ministre le 25 juin 2010  
<https://www.ifrap.org/sites/default/files/SPIP-IMG/pdf/RapportCAMDESSUS-definitif.pdf>

Constitutionnel sur les lois de finances semble être pourtant satisfaisante, même si le renforcement de ce dernier dans ce domaine semble être dans tous les cas une bonne chose car il traduirait une plus grande constitutionnalité de ces lois.

**126.** Cependant, le principal apport de ce texte réside dans la proposition de création de lois cadres de programmation des finances publiques (LCPFP). Comme l'indique le nom de ces lois, il s'agit de lois basées sur la pluriannualité des finances publiques. En effet, le groupe de travail fait le constat que les lois de programmations consacrées pourtant dans la constitution ne sont pas assez utilisées.

Pour remédier à cela le rapport Camdessus préconise la création de ces LCPFP, ces dernières auraient une valeur constitutionnelle, pour ce faire il serait nécessaire de modifier la Constitution. Ainsi, il faudrait faire rentrer ces dernières dans les dispositions de l'article 34, le rapport d'ailleurs donne une illustration de cette possible modification. Mais le principal intérêt de ces lois cadres réside dans le fait qu'elles auraient une valeur supérieure aux lois de finances mais également aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). De ce fait, ces deux lois annuelles vont devoir venir respecter les dispositions prévues dans ces LCPFP.

**127.** Sur le contenu ces lois cadres définissent le plafond du niveau des dépenses ainsi que le plancher des recettes de l'Etat et de la Sécurité Sociale pour les années à venir. Ces engagements pris devront ainsi s'appliquer aux lois de finances et aux LFSS annuelles. Cependant, et afin de respecter les pouvoirs parlementaires, les députés et sénateurs vont pouvoir moduler chaque année les dépenses et les recettes, simplement ils ne pourront augmenter ces dépenses ni diminuer les recettes.

**128.** Nonobstant, cette pluriannualité, le rapport laisse ouvert la porte d'une modification de ces lois cadres. Mais cette modification doit être motivée par des circonstances la justifiant. Le risque serait de se retrouver lié à des estimations ou évaluations qui du fait d'un événement non prévisible seraient devenues erronées. Pour éviter cela, les membres du groupe proposent de pouvoir modifier ces LCPFP en cas de guerre par exemple, ou d'évolution de l'économie mondiale. L'actualité sanitaire de cette année 2020 permet très facilement de prendre la mesure de cette nécessité de pouvoir faire évoluer ces prévisions financières à venir. En effet, l'apparition du COVID-19 est venue perturber l'économie

mondiale avec une chute historique de certaines places boursières, et par une implication sans précédent de l'Etat dans l'économie afin de soutenir les différents acteurs économiques dans cette période et donc de venir creuser les déficits.

Enfin, le rapport évoque également le cas du changement de majorité qui peut justifier de modifier ces lois cadres, il est vrai qu'il serait délicat pour une nouvelle majorité de se retrouver liée à des prévisions pluriannuelles définies par une autre majorité qui disposait de ses propres objectifs politiques.

**129.** Néanmoins, la création de ces lois vise également à renforcer l'assise du Conseil Constitutionnel en matière de contrôle budgétaire et financier. Pour ce faire les sages auront selon ce rapport à connaître de la constitutionnalité de ces lois cadres. Preuve de la volonté de ce groupe de travail de venir renforcer le rôle du Conseil, ces derniers viennent également proposer de modifier l'article 61 de la Constitution et afin de donner aux sages cette compétence.

Ainsi, ce contrôle devra être organisé en deux parties : la première portera sur le respect du principe d'équilibre financier des comptes publics. Ce principe se trouve dans la proposition qui est faite de modifier l'article 39 de la Constitution. Ainsi, les juges constitutionnels verront leur compétence dans ce domaine un peu plus renforcée encore.

De plus, le Conseil devra également veiller au respect de la hiérarchie des normes, car comme nous l'avons vu ces LCPFP disposent d'une valeur supérieure aux lois de finances et aux LFSS.

**130.** Ainsi, on constate assez facilement que cette proposition de création de nouvelles lois de programmation avec une échéance à moyen terme que sont ces LCPFP disposent d'un véritable intérêt. Ceci permet ainsi d'obtenir un véritable cadre pluriannuel dans un premier temps, ce qui n'est pas le cas actuellement avec les LPFP qui disposent d'une portée bien plus limitée et symbolique. Le second apport quant à lui est celui du renforcement de l'étendu du contrôle constitutionnel opéré par le Conseil Constitutionnel.

Néanmoins, cette réforme n'est pas allée jusqu'au bout car il n'y a pas eu de réforme constitutionnelle comme le recommandait le groupe de travail.

**131.** Nonobstant, cette proposition majeure en matière de pluriannualité des finances n'est pas le seul apport majeur. En effet, le rapport préconise également la création d'un groupe d'experts garant du principe de sincérité et c'est ce que nous allons voir maintenant.

Paragraphe II : la création d'un groupe d'experts garant du principe de sincérité

**132.** Comme nous l'avons constaté plusieurs fois dans nos différents développements le Conseil Constitutionnel s'est porté garant de plusieurs principes budgétaires, tel que le principe de sincérité, comme ce fût le cas avec sa décision du 21 juin 1993<sup>70</sup>.

**133.** Le rapport Camdessus souhaite également s'approprier ce principe de sincérité qui est véritablement la condition nécessaire pour avoir des finances saines. Car les lois de finances, et leurs dispositions sont fondées sur des évaluations et des estimations qui doivent représenter véritablement la situation du pays et son économie. Ainsi, si ces données sont faussées alors les lois de finances vont venir consacrer des dispositions qui sont également erronées. Il semble donc nécessaire de garantir au mieux le respect de ce principe.

**134.** C'est à cette fin que le groupe de travail vient proposer la création d'un "groupe d'experts de haute compétence et d'indépendance". Les missions de ces experts seront de venir établir des prévisions macroéconomiques fiables, exactes et de qualité. L'objectif principal de ce groupe sera de fournir une information fiable et sincère sur laquelle le Gouvernement mais également les parlementaires vont pouvoir s'appuyer afin de venir établir et voter les lois de finances.

**135.** D'après le rapport Camdessus, ce groupe viendrait publier un rapport public relatif aux LCPFP mais également sur l'ensemble des lois de finances annuel. On constate donc que ces experts auront une compétence assez large car leur avis portera à la fois sur l'annualité et la pluriannualité des finances.

**136.** Mais le groupe de travail propose également que cet avis ne lie ni le Gouvernement, ni les parlementaires ou encore les sages de la rue de Montpensier. Mais malgré le fait que

---

<sup>70</sup> Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993

cet avis ne soit pas contraignant il sera très utile pour fonder le budget, mais également pour que le Conseil Constitutionnel puisse s’y appuyer pour fonder son contrôle quant à la sincérité du texte qui lui est présenté.

**137.** Cette proposition a bien été entendue et elle a débouché sur la création d’une institution : le Haut Conseil des Finances Publiques. Ce conseil qui voit le jour en décembre 2012<sup>71</sup> et a pour mission de “ Rendre un avis sur la cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels de finances publiques”<sup>72</sup>. De plus cette institution est également compétente pour connaître de “l’ensemble des textes relatifs aux finances publiques”, il est donc question ici des lois de programmation et des lois annuelles.

Cette institution est bien composée par des experts, bien souvent il s’agit de fonctionnaires de la Cour des comptes. Par exemple, l’actuel président du HCFP est Didier MIGAUD, l’actuel premier président de la Cour des Comptes. Mais on trouve également des membres extérieurs qui sont nommés du fait de leurs compétences.

**138.** Cette institution joue depuis un rôle majeur en matière de contrôle constitutionnel, en effet, comme nous l’avons constaté dans un de nos développements, les sages s'appuient régulièrement sur l’avis de ce HCFP afin d’apprécier la sincérité de loi financière qui leur est présentée. C’est ainsi que le Conseil a consacré le recours à cet avis afin d’apprécier la sincérité des lois financières dans sa décision du 9 août 2012<sup>73</sup>.

**139.** On constate donc que le rapport Camdessus a permis de faire naître une institution d’experts qui permet de veiller grâce au contrôle du Conseil Constitutionnel au respect du principe de sincérité des textes financiers annuels ou pluriannuels qui lui sont présentés. Cela constitue donc une avancée non négligeable dans le contrôle constitutionnel des lois de finances.

**140.** De ce fait, nous avons donc pu constater que le rapport Camdessus présente un véritable intérêt en matière financière car il vise dans un premier temps une meilleure gestion

---

<sup>71</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

<sup>72</sup> source : <https://www.hcfp.fr/Missions>

<sup>73</sup> N°2012-653 du 9 août 2012

des deniers publics. Mais il souhaite également renforcer l'influence du contrôle fait par les sages en matières financières et ce avec la création de LCPFP qui peuvent lui être déferées et par la création d'une autorité d'experts indépendants qui émettent un avis sur lequel il peut fonder son contrôle pour veiller au respect du principe de sincérité du budget. Maintenant, dans une seconde section il sera question des possibilités de renforcement du contrôle exercé par la juridiction constitutionnelle en matière de finances publiques.

## **Section II : possibilités de renforcement du contrôle exercé par la juridiction constitutionnelle en matière de finances publiques**

**141.** Afin d'étudier les possibles améliorations du contrôle exercé par le Conseil Constitutionnel nous verrons dans un premier développement l'éventuelle participation du Conseil à l'élaboration du projet de loi de finances : émission d'un avis sur la constitutionnalité du projet ( Paragraphe I ). Enfin, dans notre dernier développement il sera question de la possibilité de créer une réserve de précaution contrôlée par le juge constitutionnel ( Paragraphe II ).

Paragraphe I : l'émission d'un avis sur la constitutionnalité du projet

**142.** Actuellement le principal pouvoir du Conseil Constitutionnel est celui de son contrôle a priori de la loi de finances. Comme nous l'avons déjà constaté, la réforme constitutionnelle de 1974 qui vient élargir la possibilité de saisir le Conseil à soixante sénateurs ou députés a joué un rôle prépondérant en la matière et dès lors la juridiction est saisie de manière quasi automatique afin de vérifier la constitutionnalité de la loi de finances. Ce contrôle prévu à l'article 61 de la Constitution prévoit que la saisine du Conseil Constitutionnel doit avoir lieu entre le vote de la loi par les parlementaires et la promulgation de la loi par le Président de la République.

**143.** Mais cette procédure intervient une fois que la loi de finances a été adoptée par les parlementaires. Il va falloir attendre que cette disposition soit présentée aux sages dans le

cadre du contrôle de l'article 61 de la Constitution pour vérifier la constitutionnalité de la loi de finances. On constate donc que le Conseil Constitutionnel intervient une fois que le travail législatif est terminé. Or, comme nous l'avons remarqué, cette juridiction constitutionnelle dispose pourtant d'une grande emprise sur le contrôle de constitutionnalité de la loi de finances, il faut s'interroger si cette intervention qui se fait après le vote de la loi ne pourrait en matière financière connaître un rôle antérieur à cette adoption. En effet, une intervention des sages avant le vote de cette loi de finances pourrait sembler pertinente et viendrait renforcer un peu plus l'assise du Conseil sur la matière financière.

**144.** Cette intervention des sages pourrait ainsi se manifester par l'émission d'un avis public sur la constitutionnalité du projet de loi de finances (PLF). Ainsi, le Conseil Constitutionnel pourrait véritablement participer de manière un peu plus active encore dans la procédure financière. D'ailleurs, l'émission de cet avis aurait un intérêt étymologique, en effet, en France notre juridiction constitutionnelle est le Conseil Constitutionnel. Cette institution porte le nom de Conseil mais dans les faits cette dernière ne joue pas de fonction de conseil contrairement au Conseil d'Etat qui quant à lui dispose pleinement de cette compétence. De ce fait, cet avis qui serait rendu sur la constitutionnalité du PLF viendrait donner une légitimité dans l'étymologie de cette institution en lui permettant pleinement de venir s'approprier cette fonction de conseil. De plus, la loi de finances est véritablement le corollaire de l'ensemble des politiques publiques car sans elle ces dernières ne pourraient être financées. Il est donc pertinent de venir voir les sages se saisir de cette fonction de conseil en la matière financière.

**145.** Evidemment, il est important de garder à l'esprit la nécessité du respect de la séparation des pouvoirs qui est véritablement la pierre angulaire de la démocratie. On se rappelle bien entendu de la citation de Montesquieu en la matière : " Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice "

<sup>74</sup> Ce principe est par ailleurs consacré à l'article 16 de la DDHC qui précise que : "La Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution". C'est pourquoi cet avis ne doit pas lier le Gouvernement ni le Parlement. In concreto, le rôle que jouerait le Conseil Constitutionnel

---

<sup>74</sup> Montesquieu, *de l'Esprit des Lois*, 1748.

serait un appui pour les parlementaires qui pourraient ainsi constater la conformité ou non du PLF et pourraient donc utiliser au mieux leur pouvoir d'amendement afin de venir corriger ces dispositions qui risqueraient d'être censurées par le Conseil dans le cadre de son contrôle.

**146.** Ainsi, cet avis prendrait en quelque sorte une forme proche de celui existant déjà pour le Haut Conseil des Finances Publiques, cependant il ne s'agirait pas ici de prévisions macro économiques mais véritablement de venir informer les parlementaires sur l'existence de dispositions présentes dans le projet de loi qui ne respecteraient pas le bloc de Constitutionnalité. Par exemple, les sages pourraient venir dans cet avis dénoncer l'existence d'éventuels cavaliers budgétaires, mais encore vérifier le respect par le Gouvernement des grands principes budgétaires.

L'idée qui se dégage de cette proposition est bien évidemment de développer le rôle du Constitutionnel en matière financière, mais aussi permettre au travail législatif de se faire avec un maximum d'informations possibles. De ce fait, les parlementaires pourront s'appuyer sur cet avis pour débattre sur le PLF, et pour déposer leurs amendements. L'idée est relativement simple car elle s'appuie en grande partie sur ce qui se fait déjà avec l'avis du HCFP.

**147.** Néanmoins, il faut donner un cadre juridique à cette intervention du Conseil Constitutionnel. Pour ce qui est de l'avis du HCFP ce dernier a été consacré par la loi organique du 17 décembre 2012<sup>75</sup>, dans son chapitre III "dispositions relatives au Haut Conseil des Finances Publiques". Néanmoins, cette loi organique avait une portée beaucoup plus large, en effet, elle venait donner un cadre aux lois de programmation et venait créer cette institution nouvelle qu'était alors ce HCFP.

L'article 34 de la Constitution prévoit que les lois de finances, de même que les LFSS, et les lois de programmation tombent dans le domaine de la loi. Il semble donc nécessaire au minimum de donner à cet avis une valeur législative. Mais le dernier alinéa de ce même article précise que : "les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique". Il semble pertinent de donner à cette proposition une valeur organique. D'ailleurs une loi organique est une "loi votée par le Parlement pour préciser ou

---

<sup>75</sup> Loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012

compléter les dispositions de la Constitution.”<sup>76</sup>, ce qui confirme la nécessité de passer par une loi organique pour venir consacrer cet avis émis par le Conseil Constitutionnel. De plus, l’article 46 de la Constitution vient donner le cadre juridique de ces lois organiques ainsi que la procédure à suivre dans ce domaine.

**148.** Cependant, une autre possibilité, certes plus lourde est possible, il s’agit de venir modifier la Constitution afin de donner une valeur constitutionnelle à cette proposition. Pour ce faire, il est nécessaire de venir réviser la constitution, dans le cadre de l’article 89. Il sera ainsi possible par exemple de venir créer un article 47-3 de la Constitution qui viendrait donner un cadre constitutionnel à cet avis rendu par le Conseil Constitutionnel mais il serait également pertinent de venir consacrer dans le même article l’avis du HCFP. Nonobstant, cette possibilité, cette procédure de l’article 89 de la Constitution est très lourde, et nécessiterait de s’appliquer dans le cadre d’une modification beaucoup plus large de la Constitution. On pourrait ainsi lors de la même révision constitutionnelle venir modifier l’article 56 de la Constitution, ce dernier prévoit la composition du Conseil Constitutionnel. Et plus précisément son alinéa deux qui précise que les anciens Présidents de la République sont membres de plein droit du Conseil. Mais cela n’est pas le sujet de notre étude.

**149.** Ainsi, on constate donc qu’il serait possible de permettre aux sages de “participer” à l’élaboration de la loi de finances, cette intervention prendrait alors la forme d’un avis non contraignant qui viendrait se positionner sur la constitutionnalité du PLF et viendrait ainsi appuyer les parlementaires dans leurs travaux. Pour ce faire, il conviendrait de consacrer cette disposition dans une loi organique.

**150.** Nous allons maintenant dans une seconde, et dernière partie étudier la possibilité de créer une réserve de précaution qui serait placée sous le contrôle du Conseil Constitutionnel.

---

<sup>76</sup> Définition issue du *Lexique des termes Juridique*, éditions Dalloz, 27ème édition, 2019-2020

Paragraphe 2 : la création d'une provision d'urgence placée sous le contrôle du Conseil Constitutionnel

**151.** Dans la même optique de venir développer un peu plus le contrôle du Conseil Constitutionnel en matière financière il est possible de venir créer une disposition prenant la forme d'une réserve financière dite provision d'urgence.

**152.** L'idée de cette réserve est la suivante, il s'agit de venir provisionner une certaine somme afin de pouvoir être en mesure de faire face à une situation tout à fait particulière. Cependant, cet événement doit avoir un caractère tout à fait particulier venant menacer le fonctionnement de l'Etat . Le cadre de situation particulière pouvant être comparé à celui de l'état d'urgence, en effet, l'article 1er de la loi du 3 avril 1955<sup>77</sup> parle "d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique." Ainsi, cette réserve viendrait garantir la levée immédiate d'une certaine somme définie à l'avance pour venir répondre à cette situation totalement exceptionnelle.

**153.** Cependant, cette provision doit s'exprimer dans un cadre particulièrement encadré. Il ne s'agit de créer quelque chose d'équivalent aux fonds secrets où l'utilisation est quelque peu ambiguë. Ces derniers servent aux renseignements et à contribuer à la sûreté nationale, même si comme nous le rappelle Clément Tibère, dans *Fonds Spéciaux*<sup>78</sup> ces fonds sont à la libre disposition du Gouvernement.

**154.** L'idée de cette provision répond à une volonté simple, à savoir celle d'être en mesure de rapidement pouvoir mobiliser des crédits lorsque l'état est menacé. Il s'agit bien entendu d'avoir une vision relativement large de cette menace, en reprenant comme nous l'avons déjà indiqué la définition existante pour l'état d'urgence à savoir : "d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique."

Ainsi, ces crédits pourraient être mobilisés en cas de menace terroriste grave justifiant une nécessité budgétaire toute particulière. Mais également, et le contexte actuel en est une

---

<sup>77</sup> Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

<sup>78</sup> Clément Tibère, *Fonds spéciaux*, issu du *Dictionnaire du renseignement*, aux éditions Perrin, 2018, <https://www-cairn-info.bases-doc.univ-lorraine.fr/dictionnaire-du-renseignement--9782262070564-pag-e-395.htm>

parfaite illustration en cas de crise sanitaire telle que celle que traverse la France en 2020 avec la pandémie de COVID-19.

**155.** En effet, et pour reprendre cette illustration tragique du COVID-19, l'Etat se doit de prendre des mesures financières, à la fois pour mobiliser des crédits afin de venir contenir au mieux cette pandémie, mais également pour soutenir l'économie en cette période où l'on se dirige de plus en plus vers une possible récession.<sup>79</sup> Ainsi, afin de pouvoir venir réaliser ces opérations financières le Gouvernement doit rédiger un projet de loi de finances rectificatif (PLFR) et passer par la procédure parlementaire en la matière. Or, dans une situation d'urgence, cela peut faire perdre un temps précieux.

La création de cette provision d'urgence permettrait de venir ainsi gagner du temps en ayant la capacité de venir mobiliser rapidement des crédits.

**156.** Il s'agirait de venir "confier" cette réserve au contrôle du Conseil Constitutionnel. En réalité, la procédure envisagée serait la suivante. Lorsque le contexte le justifie le Président de la République viendrait saisir le Conseil Constitutionnel de venir libérer les crédits de cette provision d'urgence. Les sages, saisis dans une procédure d'urgence, auraient alors quelques heures pour venir apprécier le caractère urgent et grave de la situation.

On constate donc d'une certaine manière que le Président de la République agirait comme un ordonnateur, et le Conseil comme un comptable public.

**157.** Le montant de cette provision pourrait être défini dans le cadre de la loi de finances et de ce fait les parlementaires pourront conserver leur pouvoir de contrôle sur ce montant.

Pour ce qui est du cadre juridique de cette procédure il faudrait tout comme pour l'avis facultatif que pourrait rendre le Conseil sur le PLF adopter au mieux une loi organique ou éventuellement venir réviser la Constitution.

**158.** Cependant, cette procédure d'urgence, qui répondrait à une utilisation plus qu'exceptionnelle de certains deniers publics permettrait au Conseil Constitutionnel de venir renforcer un peu plus son influence sur les finances publiques et pourrait également intervenir

---

<sup>79</sup> Passage écrit au 29 avril 2020

dans le cadre d'une situation d'urgence ce qui constituerait un renforcement de ses prérogatives.

## Conclusion

**159.** Comme nous l'avons constaté tout au long de notre étude, le Conseil Constitutionnel n'a eu de cesse d'évoluer depuis sa création et n'a plus rien à voir avec la juridiction imaginée par les rédacteurs de la Constitution de 1958. D'ailleurs, certaines dates ont marqué l'évolution du Conseil. C'est le cas pour la réforme constitutionnelle de 1974 qui vient ouvrir la saisine de la juridiction de la rue de Montpensier à soixante sénateurs ou députés et fait naître un contrôle a priori d'une grande efficacité. Nonobstant, ce premier apport n'a pas permis d'exploiter pleinement le contrôle de constitutionnalité. Il a donc fallu attendre la réforme constitutionnelle de 2008 qui fait naître la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) et qui permet maintenant aux sages de pouvoir opérer un contrôle de constitutionnalité a posteriori. Cette procédure permet dès lors à un justiciable lors d'une instance en cours de soulever selon lui l'inconstitutionnalité d'une loi qu'on voudrait lui appliquer et donc après avoir passé le filtre des juridictions suprêmes des deux ordres de juridiction de venir saisir le Conseil Constitutionnel afin que ce dernier puisse juger de la constitutionnalité de ce texte.

**160.** Néanmoins, cette évolution du Conseil fait également évoluer le rôle de la juridiction en matière de contrôle financier. Ainsi, la grande majorité des lois de finances ont été déférées au Conseil depuis la réforme de 1974 par les parlementaires qui y ont rapidement vu un véritable pouvoir accordé à l'opposition. La QPC occupe également une place importante dans le contrôle financier et principalement aux travers des dispositions fiscales qui sont contenues dans les lois de finances et dont les contribuables contestent la constitutionnalité.

**161.** De plus, et nous l'avons constaté durant l'ensemble de cette étude que le Conseil Constitutionnel joue en la matière un rôle prépondérant. En effet, sa jurisprudence occupe une place importante en matière de finances publiques, elle a ainsi consacré les grands principes budgétaires que ce soit l'équilibre budgétaire, la sincérité, l'universalité etc. Mais les sages font également un contrôle strict des cavaliers budgétaires qui sont des contenus

interdits dans la loi de finances et ils veillent régulièrement à rappeler cette interdiction. On constate également que le Conseil se fait également juge de la constitutionnalité des lois de programmations pluriannuelles des finances publiques, cependant en la pratique ce contrôle reste timide car peu de lois de programmation lui ont été soumises.

**162.** Malgré l'influence importante de la juridiction constitutionnelle du Palais Royal en matière financière, il existe des possibilités de réformes qui pourraient encore un peu plus renforcer son emprise dans ce domaine.

Ainsi, pour que le Conseil puisse jouer un rôle encore un peu plus important en la matière, il serait pertinent de permettre à cette juridiction de pouvoir émettre un avis sur la constitutionnalité du PLF du Gouvernement et ce afin de guider les parlementaires dans leurs travaux. Mais le Conseil Constitutionnel pourrait également être le garant d'une provision d'urgence qui permettrait de libérer des crédits exceptionnels si l'Etat devait faire face à des événements dont la nature et leur gravité auraient un caractère de calamité publique. Ceci permettrait de gagner du temps lors d'une situation d'une gravité exceptionnelle. Pour que ces propositions puissent voir le jour, il conviendrait de légiférer par loi organique et donc dans le respect de l'article 46 de la Constitution.

**163.** Pour résumer, le Conseil Constitutionnel est véritablement un acteur incontestable de la procédure d'adoption du budget mais son assise en la matière pourrait avec les propositions qui viennent d'être faites se voir augmenter un peu plus. Mais le rôle grandissant des sages dans cette procédure est primordial car il permet de s'assurer que les dispositions financières prévues en partie dans les lois de finances soient conformes à la Constitution ce qui justifie de son importance.



# **Bibliographie**

## I - Ouvrages généraux

---

- Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, éditions Points, 12ème édition, 2014
- Cicéron, *Les lois*, 52 av J.-C
- Lexique des termes juridiques, éditions Dalloz, 27ème édition, 2019-2020

## II - Ouvrages spécifiques

---

- Nicolas François Mollien, *Mémoire d'un ministre du Trésor Public*, 1845
- Hervé MESSAGE, Michel BERMOND, Jean-Luc MATT, Daniel HOCHEDÉZ, et Simon CORLEY, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée Nationale*, réédition du 31 août 2010
- Guy CARCASSONNE, et Olivier DUHAMEL, avec Aurélie DUFFY, *QPC la Question Prioritaire de Constitutionnalité*, 2ème édition, Éditions Dalloz, 2015
- Stéphanie DAMAREY, *Exécution et contrôle des finances publiques*, aux éditions Gualino éditeur, 2007
- Clément Tibère, *Fonds spéciaux*, issu du *Dictionnaire du renseignement*, aux éditions Perrin, 2018,  
<https://www-cairn-info.bases-doc.univ-lorraine.fr/dictionnaire-du-renseignement--9782262070564-page-395.htm>

## III - Articles et doctrine

---

- Raphaël DECHAUX, *L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'évolution entre 1996 et 2006*,  
[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/cavaliers.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/cavaliers.pdf)
- Eric OLIVA, *Les interactions entre saisine parlementaire et contrôle des finances publiques*, nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, octobre 2015  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-interactions-entre-saisine-parlementaire-et-contrôle-des-finances-publiques>

#### IV - Discours

---

- Michel DEBRE, Conseil d'État, 27 août 1958
- Ronald REAGAN, intervention télévisée du 29 août 1989
- Claire BAZY-MALAUURIE, “ la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel en matière budgétaire et financière”, 18 octobre 2010

#### V- Décisions et arrêts

---

##### CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

- Décision n°64-27 DC du 18 décembre 1964
- Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971
- Décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973
- Décision n°76-73 DC du 28 décembre 1976
- Décision n°77-82 DC du 20 juillet 1977
- Décision n°79-110 DC du 24 décembre 1979
- Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1982
- Décision n°82-154 DC du 29 décembre 1983
- Décision n°85-198 DC du 13 décembre 1985
- Décision n°86-209 DC du 3 juillet 1986
- Décision n°93-320 DC du 21 juin 1993
- Décision n°94-351 DC du 29 décembre 1994
- Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001
- Décision n°2002-464 DC du 27 décembre 2002
- Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005
- Décision n°2006-544 du 14 décembre 2006
- Décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009
- Décision n°2010-1 QPC du 28 mai 2010
- Décision n°2010-5 QPC du 18 juin 2010
- Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012
- Décision n°2012-654 DC du 9 août 2012
- Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012
- Décision n°2014-707 DC du 29 décembre 2014
- Décision n°2018-777 DC du 28 décembre 2018
- Décision n°2019-796 DC du 27 décembre 2019

## VI- Rapports, projets et propositions

---

- Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, *Une Vème République plus démocratique*, commission Balladur.
- Groupe de travail présidé par Michel CAMDESSUS, chargé de “réaliser l’objectif constitutionnel d’équilibre des finances publiques”, rapport remis au Premier Ministre le 25 juin 2010  
<https://www.ifrap.org/sites/default/files/SPIP-IMG/pdf/RapportCAMDESSUS-definitif.pdf>

## VII - Divers : compte rendu, lettre de mission

---

- Michel ROCARD, Assemblée Nationale, compte rendu de la séance du 24 avril 1990, <http://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1989-1990-ordinaire2/019.pdf>
- Nicolas SARKOZY, lettre de mission adressée au Comité Balladur, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-5-page-251.htm>

## VIII- Sites internet

---

- <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>
- <https://www.hcfp.fr/Missions>



# Table des matières

ABRÉVIATIONS .....	9
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>TITRE PREMIER - LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL GARANT DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES.....</b>	<b>14</b>
<i>CHAPITRE I : LA CONSTITUTIONNALITÉ DE LA LOI DE FINANCES .....</i>	<i>14</i>
SECTION I : CONSÉCRATION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES .....	14
PARAGRAPHE I : NOTIONS D'UNIVERSALITÉ ET D'UNITÉ BUDGÉTAIRE.....	15
A) CONTRÔLE DE LA NOTION D'UNIVERSALITÉ .....	15
B) CONTRÔLE DE LA NOTION D'UNITÉ BUDGÉTAIRE .....	16
PARAGRAPHE II : NOTIONS D'ANNUALITÉ ET DE SINCÉRITÉ .....	17
A) CONTRÔLE DU PRINCIPE D'ANNUALITÉ DE LA LOI DE FINANCES .....	17
B) CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ .....	19
SECTION II : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, FER DE LANCE D'UNE MEILLEURE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....	20
PARAGRAPHE I : CONSÉCRATION DU PRINCIPE D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE .....	20
PARAGRAPHE II : L'ÉMERGENCE D'UNE RÈGLE D'OR BUDGÉTAIRE .....	22
<i>CHAPITRE II : LE CONTRÔLE DU CONTENU DE LA LOI DE FINANCES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....</i>	<i>25</i>
SECTION I : CONSÉCRATION DE L'INTERDICTION DES CAVALIERS BUDGÉTAIRE .....	25
PARAGRAPHE I : L'ORIGINE DE L'INTERDICTION .....	25
PARAGRAPHE II : INTERDICTION DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES : LE CADRE STRICTE IMPOSÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	28
SECTION II : LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL SUR LA LOI DE FINANCES PAR RAPPORT AUX LOIS DE PROGRAMMATION .....	31

PARAGRAPHE I : LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE GESTION DES DENIERS PUBLICS CONSACRÉE PAR LA CONSTITUTION : LE PRINCIPE DE LA PLURIANNUALITÉ .....	31
PARAGRAPHE II : LES LACUNES DU CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL QUANT AU CONTRÔLE DE LA LOI DE PROGRAMMATION .....	34
<b>TITRE II - LA MISE EN OEUVRE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....</b>	<b>38</b>
<i>CHAPITRE I : LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE .....</i>	<i>38</i>
SECTION I : LA SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	38
PARAGRAPHE I : LE CONTRÔLE A PRIORI .....	38
PARAGRAPHE II : LE CONTENTIEUX A POSTERIORI DES FINANCES PUBLIQUES .....	41
SECTION II : LA MISE EN OEUVRE ET LA PORTÉE DU CONTRÔLE .....	45
PARAGRAPHE I : LE CONTRÔLE RIGOREUX QUANT À LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE .....	45
PARAGRAPHE II : PORTÉE DE LA JURISPRUDENCE FINANCIÈRE DU CONSEIL .....	49
<i>CHAPITRE II : LES PISTES DE RÉFORMES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET LEUR CONTRÔLE .....</i>	<i>52</i>
SECTION I : LES APPORTS DU RAPPORT CAMDESSUS .....	53
PARAGRAPHE I : LES APPORTS DES LOIS CADRES DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LEUR CONTRÔLE .....	53
PARAGRAPHE II : LA CRÉATION D'UN GROUPE D'EXPERTS GARANT DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ .....	56
SECTION II : POSSIBILITÉS DE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LA JURIDICTION CONSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES ....	58
PARAGRAPHE I : L'ÉMISSION D'UN AVIS SUR LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI DE FINANCES .....	58
PARAGRAPHE II : LA CRÉATION D'UNE PROVISION D'URGENCE PLACÉE SOUS LE CONTRÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....	62
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>64</b>