

Finances publiques de l'État

Leçon 1002 : Le Conseil constitutionnel et les finances publiques de l'État : Question de cours

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Répondre à la question suivante :

Quels sont les éléments pris en considération par le Conseil constitutionnel pour déclarer qu'une disposition inscrite dans une loi de finances constitue un cavalier budgétaire ?

En savoir plus : Réponse

Il est souvent très difficile pour le Conseil constitutionnel de déceler la présence de cavaliers budgétaires dans les lois de finances.

Il pouvait en effet être tentant pour le Conseil de ne pas exercer de réel contrôle sur ce point, dans la mesure où toute disposition législative est toujours susceptible d'avoir, directement ou indirectement, des incidences financières. Mais cela aurait abouti à prendre le risque (et la multitude des cavaliers budgétaires qu'il a rencontrés le confirme) de laisser encombrer le débat budgétaire par des dispositions législatives qui peuvent très bien trouver leur place dans des lois autres que les lois de finances. Il est impératif de rappeler ici que, quoi qu'il en soit, le Conseil ne peut intervenir, s'il est saisi, qu'une fois la loi adoptée par le Parlement : il ne peut donc pas directement empêcher, au stade de la discussion parlementaire, qu'une disposition étrangère au domaine des finances publiques soit examinée et votée. Dès lors, on ne peut compter que sur les vertus dissuasives de la jurisprudence stricte qu'il a construite en la matière pour restreindre indirectement les velléités des initiateurs de ces dispositions.

Cela étant, le Conseil est donc conduit, lorsqu'il est saisi, à se prononcer sur l'ampleur des incidences financières des dispositions contestées en fonction de la nature et de la portée de chacune d'elles, pour déterminer si leur place est ou non dans une loi de finances. S'il estime que ces incidences financières sont directes, il ne les censurera pas.

Bien qu'une telle appréciation ne puisse être portée qu'au cas par cas, le "guide de légistique" mis en ligne par le Gouvernement (qui a pour objet de présenter, d'une manière générale, l'ensemble des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs) apporte quelques précisions spécifiques à la matière des cavaliers budgétaires :

Il y est d'abord indiqué qu'« *il n'est pas toujours aisé d'apprécier si une disposition ou un ensemble de dispositions comporte un lien suffisamment étroit avec la détermination des charges de l'Etat pour entrer dans le domaine partagé des lois de finances* ».

Pour autant, « *la question se pose le plus souvent à propos de l'insertion dans le projet de loi de finances de mesures qui n'ont pas un caractère essentiellement financier, mais dont il est soutenu qu'elles ont un effet sur les charges de l'Etat. (...)* ».

Dans le régime issu de la [LOLF](#) (...), de telles mesures doivent, pour avoir une place légitime en loi de finances, être de celles qui « *affectent directement les dépenses budgétaires de l'année* » (b du 7° du II de l'article 34) :

- les dispositions en cause doivent avoir une incidence « *directe* » sur les charges de l'État (...)
- sont admises les mesures qui, sans avoir elles-mêmes cet effet, forment avec des dispositions ayant leur place en loi de finances les « *éléments indissociables d'un dispositif d'ensemble* » (...).

Il est en outre précisé que « *les termes précités de la LOLF excluent l'insertion dans une loi de finances de mesures n'ayant qu'un effet différé, puisqu'il y est fait référence aux "dépenses budgétaires de l'année"* ».