

Finances publiques de l'État

Leçon 10 : Le Conseil constitutionnel et les finances publiques de l'État

Monique DOREAU-TRANQUARD

Table des matières

Section 1. Le Conseil constitutionnel et les textes fondateurs du droit budgétaire français.....	p. 2
§1. Le Conseil constitutionnel et l'ordonnance du 2 janvier 1959.....	p. 3
§2. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le contenu de la LOLF.....	p. 4
§3. Le Conseil constitutionnel et l'adoption de la LOLF.....	p. 5
Section 2. Le Conseil Constitutionnel, régulateur des pouvoirs financiers.....	p. 7
§1. Le contrôle des dispositions des lois de finances.....	p. 7
A. Le contrôle des cavaliers budgétaires.....	p. 7
B. Le contrôle du respect des grands principes budgétaires.....	p. 11
§2. Le contrôle des procédures d'adoption des lois de finances.....	p. 14
A. Le contrôle de l'information des parlementaires.....	p. 14
B. Le contrôle des modalités d'adoption des lois de finances.....	p. 16

L'expression générique "lois de finances" désigne, au sens de l'article 1 de la LOLF, non seulement les lois de finances initiales (dites aussi lois de finances de l'année), mais également les lois de finances rectificatives (y compris les "lois de finances de fin de gestion" aux termes de la loi organique du 28 décembre 2021), les lois de règlement (désormais dénommées "lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année"), et les lois "prévues à l'article 45" (cf. leçon 9).

Au sens de l'article 61 de la Constitution, toutes ces lois sont des "lois ordinaires", en ce sens qu'elles ne sont pas soumises à un contrôle obligatoire de constitutionnalité, et ne sont donc examinées par le Conseil constitutionnel que s'il a été saisi à cette fin.

En réalité, il est très fréquemment amené à se prononcer à leur sujet, et **sa jurisprudence revêt une importance capitale en finances publiques**, à tel point que certains auteurs ont évoqué un phénomène de "**constitutionnalisation des finances publiques**" (la formulation initiale en revient au Professeur **Loïc Philip**).

On peut distinguer trois étapes dans l'activité du Conseil constitutionnel en matière de finances publiques.

De sa mise en place aux années 1970, cette activité financière a été très réduite, comme elle l'a d'ailleurs été dans quasiment tous les domaines. En effet, dans la version initiale de la Constitution de 1958, la saisine du Conseil constitutionnel est limitée au Président de la République, au Premier ministre et aux Présidents des deux assemblées parlementaires ; en outre, il est alors admis que sa compétence en matière de contrôle de conformité des lois à la Constitution est limitée aux 92 articles que compte initialement celle-ci, parmi lesquels on trouve peu de dispositions financières.

Au cours de cette période, seules deux lois de finances initiales et deux lois de finances rectificatives ont été déférées au Conseil constitutionnel.

Mais dans les années 1970, deux événements majeurs viennent modifier cette situation.

- En premier lieu, le Conseil constitutionnel a lui-même étendu sa compétence en consacrant la **valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution**, dans sa célèbre décision du 16 juillet 1971 (décision n° 71-44 DC) (cf. *Cours UNJF – Elina LEMAIRE – Droit constitutionnel La V^{ème} République – Leçon 8 : Le Conseil constitutionnel et le contrôle de la constitutionnalité des lois*). Or ce préambule renvoie à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dont les articles 13, 14 et 15 concernent expressément des droits financiers (cf. notamment, sur le principe du consentement à l'impôt de l'article 14 : leçon 1). Cette extension du bloc de constitutionnalité diversifie très sensiblement les références du contrôle du Conseil, et donc le champ de ses compétences financières.
- En second lieu, la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 (loi constitutionnelle n° 74-904 portant révision de l'article 61 de la Constitution – JORF 30 octobre 1974), présentée comme un "statut de l'opposition" par son instigateur le Président Valéry Giscard d'Estaing, ouvre la **saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs**.

La conjugaison de ces deux événements a conduit à ce que presque toutes les lois de finances initiales, et un nombre important de lois de finances rectificatives, soient désormais examinées par le Conseil constitutionnel.

Enfin, après l'entrée en vigueur de la LOLF, il est intéressant de noter dans un premier temps un relatif ralentissement des saisines du Conseil constitutionnel, puisque les lois de finances initiales pour 2007 et 2008 ne lui ont pas été soumises ; ceci tient incontestablement - au moins pour partie - aux précisions importantes qu'il avait lui-même apportées, dans sa décision du 25 juillet 2001, quant aux interprétations qu'il fallait donner à ce texte (cf. section 1 - §3). Cependant, cette tendance s'est infléchie par la suite, probablement – pour partie toujours - sous l'effet initial de la crise économique de 2008 puis des diverses crises ultérieures, qui ont conduit à la mise en œuvre de nouvelles politiques économiques et financières.

Cela étant, d'une manière générale, l'influence du Conseil constitutionnel en matière de finances publiques est double : s'il s'agit essentiellement pour lui de se prononcer sur la constitutionnalité des lois de finances, il a aussi imprimé sa marque sur les textes financiers eux-mêmes.

Section 1. Le Conseil constitutionnel et les textes fondateurs du droit budgétaire français

Compte tenu du contexte et des conditions de formation des deux grands textes financiers que la France a successivement connus, les interventions du Conseil ont eu un impact fondamentalement différent mais tout aussi déterminant.

§1. Le Conseil constitutionnel et l'ordonnance du 2 janvier 1959

L'ordonnance du 2 janvier 1959, bien qu'il s'agisse d'une "**ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances**" (ordonnance n° 59-2 – JORF 3 janvier 1959) (cf. leçon 3), n'a elle-même fait l'objet d'**aucun contrôle de constitutionnalité**, pourtant obligatoire pour les lois organiques aux termes de l'article 61 de la Constitution. C'est également le cas de 23 autres ordonnances du même type, qui, comme elle, ont été adoptées selon une procédure spécifique et dérogatoire alors prévue à l'**article 92 de la Constitution**.

Dans sa version d'origine (cet article a été supprimé depuis), l'article 92 disposait :

« les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'État, par ordonnances ayant force de loi. »

Cette absence de contrôle de constitutionnalité tient d'abord à des considérations matérielles : lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le Conseil constitutionnel, créé par la Constitution du 4 octobre 1958, n'était pas encore mis en place (il n'a été installé que le 5 mars 1959). Mais elle constitue surtout l'une des conséquences immédiates de la nature dérogatoire de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (et des autres textes adoptés dans les mêmes conditions) : bien qu'ayant force de lois, qui plus est organiques, il s'agit en effet dans ces hypothèses de dispositions normatives d'**origine gouvernementale**, alors même que la compétence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle de constitutionnalité ne concerne à l'époque que des textes d'origine parlementaire.

En dépit de cette absence de contrôle, la **valeur de loi organique** de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (et des textes de nature comparable) implique juridiquement qu'elle s'impose au Gouvernement et au Parlement. On se trouve alors, avec ces ordonnances, dans une situation juridique inédite – et quelque peu surréaliste au regard des principes démocratiques – puisque les parlementaires, représentants du peuple, devront se soumettre à un texte à l'élaboration duquel ils n'ont pas participé. Le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur l'ensemble de ces questions au cours de l'année 1960 (cf. [cours UNJF Elina LEMAIRE, précité](#)), et a considéré que l'adoption de ces ordonnances selon une procédure prévue par la Constitution (laquelle avait été approuvée par le peuple) leur conférait une **présomption de constitutionnalité**.

En outre, s'agissant plus spécifiquement ici de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la question devait aussi se poser de savoir si la conformité des lois de finances votées ultérieurement par le Parlement pourrait être contrôlée par référence à ce texte, fondateur du droit budgétaire et expressément prévu par l'article 34 de la Constitution. Sur ce point, et d'une manière plus générale, il faut rappeler que les lois organiques, en dépit de leur objet qui est avant tout de préciser les modalités d'application de certaines dispositions de la Constitution, ne sont pas pour autant considérées comme faisant partie du "bloc de constitutionnalité", même si cette question est parfois controversée. Il est néanmoins incontestable que **les lois ordinaires ne peuvent méconnaître les dispositions d'une loi organique** : ceci justifie que le Conseil constitutionnel puisse contrôler la conformité des lois ordinaires (et donc des lois de finances) à ces lois organiques.

Remarque

L'ordonnance de 1959 a été invoquée plus de cent fois lors de saisines du Conseil constitutionnel.

Il faut enfin ajouter qu'il est bien sûr toujours loisible au Parlement de modifier ces lois organiques, fussent-elles adoptées selon la procédure dérogatoire de l'article 92 de la Constitution, par la voie d'une autre loi organique (ce que le Parlement a fait par deux fois à propos de l'ordonnance du 2 janvier 1959), voire de les abroger.

Pendant plus de quarante ans, le Conseil constitutionnel s'est ainsi trouvé confronté, à travers les lois de finances qui lui ont été déferées, à de multiples **difficultés relatives à la mise en œuvre de l'ordonnance de 1959** : **questions d'interprétation** de certaines dispositions de ce texte, **imprécisions** sur des points qu'il était devenu indispensable de clarifier, voire **lacunes** de l'ordonnance sur certains aspects des règles de compétence ou de procédure budgétaire.

Le Conseil a donc été amené, à l'occasion de ces contrôles, à préciser et expliciter un certain nombre d'aspects fondamentaux du droit budgétaire français. C'est essentiellement en cela qu'on a pu parler de **constitutionnalisation des finances publiques**. A cet égard d'ailleurs, il est unanimement admis que c'est essentiellement à cette œuvre constructive du Conseil constitutionnel que l'on doit l'étonnante longévité de l'ordonnance de 1959.

§2. L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le contenu de la LOLF

Cette construction jurisprudentielle du Conseil constitutionnel a été largement consacrée par le **législateur organique de 2001**. Bien que la LOLF ait opéré une transformation en profondeur du droit budgétaire français en substituant une logique de résultats à la logique de moyens de l'ordonnance de 1959, ses auteurs n'en ont pas moins repris de multiples apports de cette jurisprudence, tels quels ou en en amplifiant la portée.

On peut ici, sans être exhaustif, se référer à quelques illustrations significatives, à divers titres, de l'influence directe ou indirecte de cette jurisprudence (cf. également sur ce point : section 2 §2 B).

S'agissant de décisions qui ont été directement traduites dans le texte de 2001, deux interventions du Conseil en 1979 sont particulièrement marquantes.

- Ainsi, la procédure suivie lors de l'adoption de la loi de finances pour 1980 avait conduit à saisir le Conseil afin qu'il se prononce sur le sens à donner à l'article 40 de l'ordonnance de 1959, selon lequel « *la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie* ». Au terme de son argumentation ([décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979](#)), le Conseil a considéré qu'il fallait « *que la première partie, en l'absence d'un vote d'ensemble, ait été adoptée en celles de ses dispositions qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet* ». Si cette décision a suscité d'autres questionnements par ailleurs, elle a néanmoins conduit le législateur organique de 2001 à substituer le terme "**adoption**" au terme "**vote**" dans la rédaction de l'article homologue de la LOLF (article 42).
- Toujours en 1979, le Conseil a été saisi à propos d'une loi qui autorisait le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts et taxes existants, en l'absence d'une loi de finances susceptible d'entrer en vigueur au 1^{er} janvier : les requérants estimaient qu'une telle loi ne saurait juridiquement constituer une loi "de finances". Le Conseil a considéré ([décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979](#)) qu'il s'agissait en l'occurrence de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale, et affirmé que, « *bien qu'elle ne soit pas au nombre des lois mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959* », cette loi « **doit être considéré comme une loi de finances, au sens de l'article 47 de la Constitution** », arguant que « *les dispositions qu'elle comporte sont de celles qui figurent normalement dans une loi de finances* ». Le législateur organique de 2001 a directement consacré cette solution, en ajoutant cette catégorie de lois (article 45) à celles auxquelles est reconnu « *le caractère de lois de finances* » (LOLF article 1).

Il faut également évoquer le **principe de sincérité budgétaire** (cf. leçon 7), qui est initialement une **construction jurisprudentielle, que le législateur organique a consacrée** ultérieurement. La jurisprudence

du Conseil constitutionnel est, là encore, directement à l'origine des dispositions du texte de 2001, même si les rédacteurs de la LOLF (article 32) ont tenté d'y préciser le contenu et la portée du principe.

S'agissant enfin de points de droit sur lesquels le Conseil constitutionnel a, par des interprétations que l'ordonnance de 1959 autorisait, ouvert une voie que le législateur organique a ensuite choisi d'amplifier, on peut se référer au **droit d'amendement des parlementaires en matière financière** (cf. leçon 9). C'est certes l'article 40 de la Constitution, (toujours en vigueur), qui instaure à cet égard les limitations les plus drastiques ; mais l'article 42 de l'ordonnance de 1959 venait encore restreindre ce droit.

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 40 :

« 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. »

On sait que le Conseil constitutionnel, par plusieurs interprétations de ces deux textes, a indiscutablement manifesté sa volonté d'ouvrir le plus largement possible le droit d'amendement des parlementaires, probablement dans un souci démocratique, afin de consolider la portée du principe du consentement à l'impôt. C'est incontestablement dans le prolongement de cette volonté que le législateur organique de 2001, non seulement n'a pas introduit dans le nouveau texte un article homologue de l'article 42 de l'ordonnance de 1959, mais encore a expressément inscrit dans la LOLF (article 47) une disposition qui atténue fortement la rigueur de l'article 40 de la Constitution.

LOLF – Article 47 :

*« 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**. »*

Le texte de la LOLF est donc fortement empreint de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Outre une consécration tangible de l'influence générale du Conseil sur l'élaboration du droit - et en l'occurrence du droit des finances publiques de l'Etat -, on peut y voir également, chez les auteurs de la LOLF, la manifestation indéniable d'une **préoccupation de rigueur juridique et d'efficacité financière**.

Ce même constat du rôle majeur du Conseil constitutionnel sur le contenu des textes financiers a pu être fait lors de l'adoption de la LOLF, notamment à travers les réserves d'interprétation qu'il a formulées.

§3. Le Conseil constitutionnel et l'adoption de la LOLF

En tant que loi organique, la LOLF a été soumise au contrôle de constitutionnalité que prévoient respectivement les articles 61 et 46 de la Constitution. Le Conseil a rendu sa **décision le 25 juillet 2001** ([décision n° 2001-448 DC](#)).

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 61 alinéa 1 :

« Les lois organiques, avant leur promulgation, (...) doivent être soumis(es) au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. »

Constitution du 4 octobre 1958 – Article 46, dernier alinéa : *« Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution. »*

Le Conseil a d'abord invalidé deux dispositions du texte qui lui était soumis.

- La première, qui constituait alors le premier alinéa de l'article 33, indiquait : *« aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante »*. Pour invalider cette disposition, le Conseil constitutionnel a considéré *« qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions sont contraires au principe (...) selon lequel la **promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre (...) de la publier sans délai** »*.

- La seconde disposition invalidée figurait à l'alinéa premier de l'article 58 du texte voté, qui disposait : « *avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis (...)* ». Le Conseil a invoqué ici le **principe d'indépendance des juridictions** par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif, et considéré que l'obligation ainsi faite à la Cour des comptes de communiquer pour avis le projet de son programme de contrôles serait de nature à porter atteinte à ce principe.

En dépit des principes juridiques majeurs auxquels le Conseil s'est ici référé, ces deux censures ont une portée mineure au regard de l'ampleur des innovations apportées par la LOLF aux finances publiques de l'Etat.

Mais si le Conseil constitutionnel a ainsi validé l'ensemble de cette réforme, il n'en a pas moins formulé de nombreuses **réserves d'interprétation**.

On sait que, en ayant recours à des réserves d'interprétation, le Conseil se prononce en faveur de la conformité d'une loi à la Constitution, mais seulement dans la mesure où cette loi est interprétée dans un sens qu'il précise lui-même.

Or dans la décision précitée du 25 juillet 2001 relative à la LOLF, **l'importante quantitative et qualitative des réserves d'interprétation est assez considérable**, puisqu'elles portent sur **20 articles** parmi les 68 que compte la loi déferée. Par certaines d'entre elles, le Conseil se contente, de manière assez classique désormais, d'explicitier le texte qui a été adopté par le législateur. Pour d'autres de ces réserves en revanche, il vient apporter de véritables interprétations, au sens où il indique expressément la manière dont il faudra appliquer le texte si l'on veut éviter la censure ultérieure de dispositions de lois de finances. Il est dès lors indiscutable que la décision du 25 juillet 2001 est de nature, sur certains points en tout cas, à influencer fortement sur la mise en oeuvre de la LOLF.

Exemple

- Il en va ainsi par exemple de ses réserves d'interprétation relatives au **principe de sincérité** budgétaire, que la LOLF consacre à l'article 32 (cf. Leçon 7). Le texte de cet article affirme que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* », et précise en outre que « *leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Le Conseil (cf. considérants 60 et 61) estime d'abord qu'« *il en résulte (que) le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances* », prenant de toute évidence en considération le fait que les lois de règlement retracent des opérations déjà exécutées alors que les autres lois de finances reposent essentiellement sur des prévisions.

Mais son interprétation ne s'arrête pas là : il indique en effet que, pour les lois de finances autres que les lois de règlement, « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* », voulant sans doute introduire ici un rapport direct entre l'« intention de fausser » qu'il met en exergue et le caractère « raisonnable » des prévisions, évoqué par l'article 32 de la LOLF.

- Un autre exemple permet également de mettre en évidence le poids potentiel des réserves d'interprétation dans la mise en oeuvre de la LOLF. L'article 18 alinéa 1 de ce texte donne des **budgets annexes** une définition délibérément plus précise que celle de l'article 20 de l'ordonnance de 1959 (Cf. Leçon 6), dans le but, affirmé sans ambiguïté lors des travaux préparatoires, de faire enfin disparaître ceux des budgets annexes qui, depuis des décennies, ne répondaient pas aux conditions posées par l'ordonnance de 1959 mais perduraient néanmoins.
- Afin de s'assurer que, désormais leur suppression sera bien effectuée, le Conseil affirme sa propre détermination à cet égard, et précise expressément (cf. considérant 49), d'une part, que « *le législateur organique a ainsi entendu exclure l'inscription, sur des budgets annexes, d'autres opérations que celles ainsi définies* », et, d'autre part, qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de la LOLF, « *il appartiendra aux lois de finances de respecter le champ d'application des budgets annexes défini au premier alinéa de l'article 18* ».

On peut indiscutablement voir dans ce travail d'explicitation du texte par le Conseil constitutionnel la poursuite de l'attitude qu'il a déjà eue lors de la mise en oeuvre de l'ordonnance de 1959, à savoir simultanément **clarifier la lettre des textes financiers et en assouplir la pratique**.

Section 2. Le Conseil Constitutionnel, régulateur des pouvoirs financiers

L'accent est souvent mis, à juste titre, sur une tendance certaine du Conseil constitutionnel à assouplir des dispositions qui induiraient un affaiblissement par trop important des pouvoirs financiers du Parlement ; mais on ne peut en déduire pour autant que le Conseil a une attitude partisane.

Sa référence directe étant la Constitution, (plus largement le bloc de constitutionnalité), et désormais la LOLF en matière financière, ses prises de position ne sauraient aller à l'encontre de ces textes, même lorsqu'il en autorise une application extensive. Il est bon de rappeler que le Conseil constitutionnel n'a pas pour mission de modifier le droit, il se limite tout au plus à l'interpréter.

Dès lors, l'expression « régulateur des pouvoirs » (selon le Doyen Louis Favoreu) - et « **régulateur des pouvoirs financiers** » en l'occurrence - paraît plus adaptée pour définir la portée réelle de ses interventions.

Toutefois, son contrôle peut revêtir un caractère particulier en matière financière. On sait en effet, d'une part, que le Gouvernement détient le monopole de l'initiative en ce domaine (cf. leçon 8), d'autre part, que les compétences du Parlement sont fortement encadrées lors de l'adoption de la loi de finances (cf. leçon 9). Ainsi, et bien que le contrôle du Conseil ne puisse porter, formellement, que sur les textes adoptés par le législatif, c'est souvent, indirectement, sur le contenu que l'exécutif a initialement donné à ces textes que le Conseil est en réalité amené à se prononcer ; ceci contribue à rendre sa tâche particulièrement délicate.

Enfin, il faut rappeler que les décisions du Conseil constitutionnel sont **définitives, insusceptibles de recours**, et qu'elles ont l'**autorité de la chose jugée** : ainsi, aux termes de l'article 62 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Pour autant :

- d'une part, leur portée pratique n'est pas toujours totalement dissuasive, et, notamment en matière de droit d'amendement des parlementaires ou de cavaliers budgétaires, on constate que les tentatives de contourner sa jurisprudence demeurent récurrentes (Cf. notamment §1 A) ;
- d'autre part, cette "autorité" n'exclut pas que certaines instances puissent se prononcer dans un sens qui va à l'encontre des décisions du Conseil constitutionnel. Tel a été le cas, notamment, lorsque la Cour des comptes, en juin 2017, a exprimé une opinion selon laquelle certains textes financiers, pourtant validés par le Conseil constitutionnel, comportaient des dispositions qui « *en affectent la sincérité* » (Cf. Leçon 7 – section II - § 2 – B *in fine*).

§1. Le contrôle des dispositions des lois de finances

Dans son contrôle des lois de finances qui lui sont déférées, le Conseil constitutionnel est évidemment conduit à contrôler la mise en œuvre des grands principes budgétaires ; mais il est également très vigilant sur le contenu même des dispositions inscrites dans les lois de finances.

A. Le contrôle des cavaliers budgétaires

On appelle "cavaliers budgétaires" des **mesures qui n'ont pas leur place dans une loi de finances parce qu'elles sont étrangères au domaine des finances publiques**.

Pour cette raison, les cavaliers budgétaires présentent l'inconvénient majeur de détourner le débat budgétaire des questions financières sur lesquelles il doit logiquement porter : ils sont donc préjudiciables à sa cohérence, et allongent inutilement la procédure parlementaire d'adoption des lois de finances, alors même que cette procédure est enfermée dans des délais très stricts (cf. leçon 11). Cependant ces pratiques sont récurrentes, précisément parce qu'elles peuvent permettre sinon d'éluder du moins d'écourter les discussions sur un sujet – parfois sensible – qui n'est pas en l'occurrence au cœur du débat.

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

A la suite d'importants abus sous la III^{ème} République, les cavaliers budgétaires ont fait l'objet de multiples **interdictions** successives.

En savoir plus : Un exemple historique de cavalier budgétaire

On évoque fréquemment le droit à la communication de son dossier pour un fonctionnaire qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire : cette règle, toujours en vigueur et qui n'a pourtant aucune incidence financière directe pour l'Etat, a été posée par une disposition incluse dans le budget pour l'année 1906.

Après une loi - pratiquement inefficace - adoptée dès 1913, le principe d'interdiction des cavaliers budgétaires a été résolument inscrit dans la Constitution de la IV^{ème} République (27 octobre 1946), qui dispose (article 16) que le budget « *ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières* ». Les effets de cette obligation sont restés très modestes. C'est pourquoi le décret du 19 juin 1956, premier texte d'ensemble régissant les finances publiques françaises (cf. leçon 3), a tenté de préciser ces dispositions constitutionnelles en stipulant que « **la loi de finances ne peut contenir que des dispositions d'ordre strictement économique et financier, concernant uniquement les recettes et les dépenses de l'année budgétaire, ou tendant à aménager le contrôle de l'emploi des fonds publics** ». Des procédures spécifiques ont en outre été instaurées pour permettre aux Commissions des finances, lors des débats budgétaires, de demander la disjonction des mesures étrangères aux finances publiques. Mais force a été de constater que ces diverses initiatives n'ont pas suffi à éradiquer la pratique des cavaliers budgétaires.

La V^{ème} République a, elle aussi, tenté de s'emparer du problème : ainsi, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 énumère, de manière limitative, les dispositions susceptibles de figurer dans une loi de finances ; mais elle n'assortit ces limitations d'aucune sanction. C'est alors le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale qui s'efforce de palier cette insuffisance, en prévoyant une nouvelle procédure de retrait des cavaliers budgétaires. La pratique n'a pas pour autant régressé.

Ordonnance du 2 janvier 1959 – Article 1 (Extraits) :

« Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires sont contenues dans les lois de finances.

Les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature. »

La LOLF n'est guère plus explicite, tant sur les limitations du contenu des lois de finances que sur d'éventuelles sanctions, et s'avère donc tout aussi peu dissuasive que les textes qui l'ont précédée.

LOLF – Article 1 (Extraits) :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »

Pour tenter d'expliquer ce laconisme des textes, et plus particulièrement leurs lacunes en matière de sanctions efficaces, il faut évidemment évoquer l'aménagement des pouvoirs qui prévaut sous la V^{ème} République, qui

ne prédispose pas, par principe, à une limitation rigoureuse des initiatives gouvernementales ; mais on ne doit pas non plus sous-estimer l'extrême difficulté à définir, a priori et de manière précise et exhaustive, ce qui ne doit en aucun cas figurer dans une loi de finances.

Néanmoins, depuis qu'il existe en France un véritable "juge constitutionnel" (c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958), la question des cavaliers budgétaires a pris une tout autre dimension. En effet, il existe désormais une instance qui, à défaut de pouvoir empêcher la discussion et le vote de telles mesures étrangères à l'objet des lois de finances, a toutefois la capacité de les **invalider** ultérieurement, et donc de **faire obstacle à leur mise en œuvre**. Le Conseil constitutionnel est d'ailleurs, à l'heure actuelle, le seul rempart efficace contre les cavaliers budgétaires, et ceci constitue aussi l'un des éléments de la "constitutionnalisation des finances publiques" précédemment évoquée.

Concrètement, quel qu'ait été le contenu des lois de finances votées par les parlementaires, il s'agit pour le Conseil, dans le cadre de sa mission générale de contrôle de constitutionnalité, d'en censurer celles des dispositions qui, au regard des textes en vigueur (dont on a vu qu'ils pouvaient être relativement imprécis), ne sont pas de nature financière. Pour ce faire, il lui appartient évidemment de **se prononcer sur la nature – financière ou pas – des mesures incluses dans les lois de finances** qui lui sont déférées. Une telle analyse ne peut évidemment être effectuée qu'au cas par cas. A cet égard, on doit rappeler ici que le Conseil dispose d'un pouvoir d'évocation d'office, de sorte que, lorsqu'il est saisi d'une loi de finances, il peut se prononcer sur la présence d'éventuels cavaliers budgétaires alors même que les auteurs de la saisine n'auraient pas invoqué ce moyen.

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

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

Il n'est pas inintéressant de se référer ici aux arguments récurrents que le Conseil évoque dans des termes sensiblement identiques chaque année, pour écarter lesdites dispositions de la loi de finances. Ainsi, « *ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances* » (cf. [décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019](#) concernant la loi de finances pour 2020).

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

Exemple

A titre d'exemples (et justement pour illustrer la variété et la récurrence de cette pratique !) :

Dans la loi de finances pour 2012 ([décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011](#)), le Conseil a censuré pas moins de six dispositions du texte qui lui a été soumis, considérées comme étant « *étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001* » ; parmi celles-ci, on peut citer l'obligation de remettre au Parlement un rapport « *sur les conditions de mise en œuvre d'un fonds contribuant à des actions de prévention et de lutte contre le tabagisme ainsi qu'à l'aide au sevrage tabagique* », et un rapport « *étudiant les possibilités de réformes tendant à réduire le délai moyen de jugement de la juridiction administrative* ».

Dans la loi de finances pour 2013 ([décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012](#)), le Conseil a notamment censuré, parce qu'elles « *ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'Etat* », des dispositions relatives au transfert des compétences de production et de multiplication de plants forestiers à la collectivité territoriale de Corse !

Dans la loi de finances pour 2014 ([décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013](#)), le Conseil a censuré plusieurs dispositions visant à remettre au Parlement divers rapports (portant notamment sur l'opportunité de reconnaître le statut d'anciens combattants aux anciens casques bleus de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, ou sur l'action sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre), ainsi que des dispositions relatives à l'étendue des compétences et aux modalités de fonctionnement d'une commission chargée de l'étude des possibilités d'amélioration de dispositions fiscales spécifiques à la Corse.

Dans la loi de finances pour 2015 ([décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014](#)), le Conseil censure, en tant qu'« *étrangères au domaine des lois de finances* » des mesures modifiant le Code général des collectivités territoriales et visant à permettre la création de communautés d'agglomérations sous certaines conditions.

Dans la loi de finances pour 2016 ([décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015](#)), le Conseil constitutionnel n'a décelé aucun cavalier budgétaire. Le fait est suffisamment rare pour devoir être mentionné.

En revanche, dans la loi de finances pour 2017 ([décision n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016](#)), ce sont pas moins de sept cavaliers budgétaires qui ont été censurés par le Conseil constitutionnel, parmi lesquels, notamment, une disposition qui aurait permis aux services du ministère de l'économie et des finances d'accéder à un fichier relatif à l'immatriculation des véhicules, ou certaines modifications du régime juridique des pièces de collection en métaux précieux fabriquées et commercialisées par la Monnaie de Paris .

De même, dans la loi de finances pour 2018 ([décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017](#)), le Conseil censure également sept cavaliers budgétaires, et notamment des dispositions qui prévoyaient une information obligatoire du Parlement sur l'enseignement des langues et cultures d'Outre-mer, ou sur les enjeux relatifs à la préparation du rétablissement d'une frontière douanière avec le Royaume-Uni dans la perspective de la sortie de ce pays de l'Union européenne.

Dans la loi de finances pour 2019 ([décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018](#)) ce sont encore sept cavaliers budgétaires qui sont censurés : entre autres, l'obligation pour le Gouvernement d'adresser au Parlement un rapport faisant le bilan de la mise en œuvre du plan « *préfectures nouvelle génération* », ou une actualisation des références à la réglementation européenne s'agissant des obligations déclaratives en matière de récolte de raisins !

Dans la loi de finances pour 2020 ([décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019](#)), treize dispositions sont invalidées à ce titre, parmi lesquelles, par exemple, l'instauration de certaines dérogations aux obligations bancaires des majeurs protégés, ou la modification des modalités d'affectation des produits de la taxe sur les nuisances sonores aériennes perçue par les exploitants d'aéroports.

Le Conseil constitutionnel a invalidé sept dispositions de la loi de finances pour 2021 ([décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020](#)) qu'il considère comme des cavaliers budgétaires, et, notamment, celles qui tendent

à définir les conditions d'habilitation des agents des douanes chargés de rechercher et de constater les infractions en matière de tabac, et celles qui autorisent, à titre expérimental, la mise en place d'un dispositif local d'accompagnement des associations, pour faciliter leurs démarches administratives.

Dans la loi de finances pour 2022 ([décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021](#)), le Conseil invalide dix dispositions au titre de cavaliers budgétaires, entre autres la ratification d'une ordonnance, et la gestion des droits et actions découlant de la propriété des emblèmes olympiques et paralympiques nationaux.

Dans la loi de finances pour 2023 ([décision n° 2022-847 DC du 29 décembre 2022](#)), sept cavaliers budgétaires sont invalidés, notamment une modification du Code des douanes sur les modalités de communication de certaines informations à l'Administration, l'instauration d'une conférence relative au financement des transports publics en Ile de France, ou le statut de biens d'un organisme chargé du transport de denrées périssables !

Dans la loi de finances pour 2024 ([décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023](#)), le Conseil identifie pas moins de 12 cavaliers budgétaires, entre autres une modification du code de l'éducation prévoyant la création de pôles d'appui à la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers, ou l'installation de bâches publicitaires sur certains bâtiments culturels et monuments historiques faisant l'objet de travaux...

Dans la loi de finances pour 2025 ([décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025](#)), le Conseil constitutionnel écarte 9 cavaliers budgétaires, parmi lesquels des dispositions relatives au fonctionnement des commissions consultatives départementales sur la dotation d'équipement des territoires ruraux !

S'il est ainsi des cavaliers budgétaires "évidents", il reste extrêmement délicat dans la plupart des cas de mesurer avec précision l'impact financier des dispositions contestées.

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

B. Le contrôle du respect des grands principes budgétaires

On sait que les grands principes budgétaires (cf. Leçons 6 et 7) ont été établis pour mieux assurer le respect du **principe du consentement à l'impôt**. On sait également que ce dernier est entré dans le bloc de constitutionnalité lorsque le Conseil constitutionnel a inclus le préambule de la Constitution dans les normes de référence de son contrôle de constitutionnalité (décision précitée n° 44 DC du 16 juillet 1971), puisque ce préambule renvoie à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. C'est donc sur son fondement que le Conseil peut contrôler le respect des grands principes budgétaires par les lois de finances qui lui sont déférées. Il faut rappeler que **ces grands principes ont toujours été consacrés par les textes financiers**, même si, au fil du temps, ils ont été assortis d'atténuations et de dérogations de plus en plus nombreuses et substantielles. On en veut pour preuve leur réaffirmation expresse par la loi organique de 2001, alors même que le changement radical qu'elle a introduit dans les finances publiques françaises (cf. passage d'une logique de moyens à une logique de résultats : leçon 3) aurait éventuellement pu s'accommoder de quelques remises en cause.

Remarque

Dans sa décision précitée du 25 juillet 2001 relative à la LOLF, le Conseil constitutionnel lui-même ne manque pas de se référer à ces principes :

« *Considérant que les principes de l'annualité, de l'universalité et de l'unité du budget répondent au double impératif d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre un contrôle efficace par le Parlement ; que leur rappel par les trois premiers alinéas de l'article 6 est conforme à la Constitution.* »

Certains des aménagements à ces grands principes avaient été apportés dès leur affirmation, et en tout cas bien avant l'instauration d'un juge constitutionnel en France ; mais d'autres adaptations résultent directement d'interprétations et de précisions formulées par le Conseil constitutionnel, que ce soit dans le cadre de l'ordonnance de 1959 ou dans celui de la LOLF.

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

1. Le **principe d'annualité** (cf. Leçon 6) reste l'un des moins invoqués devant le Conseil constitutionnel. Pourtant, la logique de résultats et de performance de la LOLF (cf. Leçon 3), comme le faisaient déjà les contraintes liées à l'Union économique et monétaire (cf. Leçon 2), implique désormais une vision des finances publiques de l'Etat sur plusieurs années, afin de valoriser les résultats des années écoulées dans les prévisions budgétaires de l'année à venir.

Le Conseil a considéré, dans sa décision relative à la LOLF, que les techniques retenues pour la mise en œuvre de prévisions et de gestion pluriannuelles ne sont pas contraires à la Constitution. S'agissant plus précisément du respect de ce principe d'annualité par les lois de finances qui lui sont déferées, il n'a donc pas eu à se prononcer souvent et n'a que très rarement dénoncé des violations de ce principe.

Néanmoins, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2019 ([décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018](#)) le Conseil constitutionnel déclare contraires à la Constitution certaines dispositions de la loi de finances fixant des règles dérogatoires de revalorisation de prestations sociales « *qui s'appliquent, au-delà de l'année à venir, à la seule année 2020* » et, de ce fait, « *ne trouvent pas leur place dans la loi de finances pour 2019* ».

Exemple

[Décision n° 2001-448 DC - 25 juillet 2001](#) (Considérant 30) :

« *Considérant que, pour la mise en œuvre du principe d'annualité, l'article 8 définit le contenu des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui composent les crédits ouverts ; que l'article 9 confère un caractère limitatif aux crédits et aux plafonds des autorisations d'emplois, à l'exception des crédits évaluatifs prévus par l'article 10 pour trois types de dépenses et par l'article 24 pour certains comptes de concours financiers ; que l'article 9 laisse à une loi de finances le soin de définir les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante ; que ces dispositions, qui respectent l'habilitation de l'article 34 de la Constitution, n'appellent aucune critique de constitutionnalité.* »

Postérieurement, on aurait pu penser que l'introduction de lois de programmation pluriannuelle des finances publiques par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 risquait de susciter des ambiguïtés quant à la pérennité du principe d'annualité. Mais on sait par ailleurs que ces lois de programmation, qui n'ont pour objet que de fixer une trajectoire aux finances publiques dans un objectif d'équilibre des comptes publics, ont une portée juridique limitée. Dès lors, dans sa décision relative à la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ([décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012](#)), le Conseil constitutionnel a expressément confirmé que cette programmation pluriannuelle « *ne contrevient à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle* », dans la mesure où elle « *ne fait pas obstacle à ce que le législateur modifie, au cours de la période de programmation, une loi de programmation des finances publiques ou en adopte une nouvelle qui s'y substitue* ».

2. Le **principe d'unité** budgétaire (cf. Leçon 6) n'a pas non plus donné lieu à une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel. On sait cependant qu'en ce qui concerne les budgets annexes (cf. Leçon 6) – qu'il a toujours considérés comme des atténuations et non pas comme des remises en cause du principe d'unité budgétaire – son interprétation stricte de l'article 18 de la LOLF ([décision du 25 juillet 2001 précitée](#)) témoigne de sa volonté d'éradiquer ceux d'entre eux qui ont subsisté bien qu'ils ne respectent pas les conditions posées par l'ordonnance de 1959.

Cela étant, il faut rappeler que c'est notamment au regard du principe d'unité que le Conseil a prononcé l'une de ses décisions les plus commentées : voulant renforcer les prescriptions de l'ordonnance de 1959 qui posaient le principe d'antériorité du vote de la première partie de la loi de finances, sa décision du 24 décembre 1979

(cf. section 1 §2, et section 2 §2 B) a pu en effet susciter des interrogations quant à la compatibilité entre le principe d'unité budgétaire et la dissociation de la loi de finances en deux parties.

3. Le **principe d'universalité** budgétaire (cf. Leçon 6) est en revanche très présent dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ceci tient pour une part à la dualité des règles qui composent ce principe (règle du produit brut et règle de non-affectation), dont il convient d'assurer la coexistence et la complémentarité ; mais ce sont surtout les atténuations que les textes financiers apportent à ce principe qui viennent justifier le nombre de ses interventions.

Le Conseil a en effet été maintes fois saisi de dispositions de lois de finances relatives à des fonds de concours, et plus particulièrement à des fonds de concours dits "assimilés" (cf. Leçon 6) : sa vigilance sur ces pratiques qui s'éloignaient souvent des prescriptions de l'ordonnance de 1959 a indiscutablement inspiré les rédacteurs de l'article 17 de la LOLF sur ce point ; même si la pratique est désormais restreinte, le Conseil y reste néanmoins très attentif.

De même, les limites qu'il a posées face à la pratique des prélèvements sur recettes (que l'ordonnance de 1959 ne prévoyait pas) ont conduit le législateur organique de 2001 à les encadrer, ce qui permet désormais au Conseil un contrôle plus rigoureux en la matière.

Mais c'est surtout à propos de fréquentes affectations de recettes à des dépenses particulières que le Conseil est saisi, en dehors des comptes d'affectation spéciale qui ont été créés à cet effet : il est vrai que les lois de finances annuelles peuvent parfois difficilement éviter ces affectations au regard des nécessités de la gestion publique, mais le Conseil reste très vigilant. Il en va de même s'agissant de certaines compensations entre recettes et dépenses. Dans ces deux séries d'hypothèses, on constate qu'il fait preuve d'une tolérance certaine, évidemment dans le cadre de ce que les textes en vigueur autorisent, tant qu'il estime que les pouvoirs de contrôle du Parlement ne sont pas entamés.

4. S'agissant du **principe de spécialité** des crédits encadré par l'ordonnance de 1959 (cf. Leçon 6), le Conseil constitutionnel a surtout eu à se prononcer sur le contenu de certaines dispositions de lois de finances, au titre desquelles il a estimé que les précisions fournies par le Gouvernement étaient insuffisantes pour éclairer le vote du Parlement ; on rejoint là ses préoccupations relatives à l'information des parlementaires (cf. §2 - A). Dans le cadre de la logique de résultats de la LOLF, on sait que le contenu et la portée du principe de spécialité ont été profondément modifiés. Le Conseil constitutionnel n'a pas contesté la conformité de ces mutations aux exigences constitutionnelles ; mais on a pu toutefois remarquer qu'en 2001, il n'associe pas directement le principe de spécialité aux trois principes précédents.

Néanmoins, c'est par référence à ce principe que le Conseil a été amené à apporter une précision essentielle lors de la mise en œuvre de la LOLF : il a en effet interprété strictement les dispositions de son article 7 régissant la nouvelle structuration du budget en missions et programmes, en indiquant expressément qu'« *une mission ne saurait comporter un programme unique* » (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005). Cette précision, qui correspond en tous points à la lettre de la LOLF, a opportunément contraint le Gouvernement à ne plus inscrire dans les lois de finances des missions "mono-programmes", assurément peu conformes aux objectifs du législateur organique de 2001.

5. Quant au **principe d'équilibre** budgétaire, il convient d'abord de distinguer de nouveau ici selon le sens qu'on attribue à la notion d'équilibre (cf. Leçon 7). On sait que, dans une acception large, elle renvoie à "l'équilibre budgétaire et financier" qui résulte de la loi de finances (LOLF – article 1) ; mais en réalité c'est ici le solde de la loi de finances (c'est-à-dire le différentiel ressources/charges) qui est pris en considération, qu'il soit "équilibré" ou – ce qui est le plus souvent le cas – "déséquilibré". Ce solde budgétaire annuel est d'une grande importance car il constitue, pour chaque loi de finances, la traduction de la politique du Gouvernement dans un contexte économique donné ; et il est donc essentiel, à ce titre, que le Conseil veille à ce que les dispositions de la LOLF à son égard ne soient pas bafouées.

En savoir plus : L'importance de l'article d'équilibre de la loi de finances initiale

La décision précitée du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 témoignait déjà de la place qu'il accorde à l'équilibre prévu par la loi de finances.

En effet, pour justifier et conforter les exigences de l'ordonnance de 1959 en matière d'antériorité du vote de la première partie de la loi de finances, le Conseil se réfère explicitement à celles des dispositions de la première partie « *qui constituent sa raison d'être et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet* », précisant « *qu'il en est ainsi, particulièrement de la **disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre*** », autrement dit l'article d'équilibre sur lequel se termine la première partie de la loi de finances.

En revanche, sous son aspect financier, l'équilibre s'entend de l'égalité mathématique entre ressources et charges ; et c'est celui vers lequel doivent tendre les Etats au titre des exigences européennes de l'UEM. Ne figurant pas jusqu'à une date récente dans les références immédiates de contrôle du Conseil constitutionnel, ce dernier n'a pas eu à ce jour à se prononcer directement sur des dispositions de lois de finances qui l'enfreindraient.

Toutefois, cette situation pourrait évoluer. On sait en effet que le TSCG (cf. Leçon 2), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a imposé aux États d'introduire dans leur droit interne une "règle d'or budgétaire" limitant le déficit structurel à 0,5 % du PIB. On sait également qu'après la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 ([décision n° 2012-653 DC](#)) qui considérait qu'il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution, la France a adopté la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (cf. Leçon 3). Dès lors, des contraintes en matière d'équilibre figurant désormais dans un texte à valeur supra-législative, le Conseil peut être amené à se prononcer, directement ou indirectement, sur la portée de ce principe. Les dispositions relatives à la programmation des finances publiques, introduites dans la LOLF par la **loi organique du 28 décembre 2021** (Cf. Leçon 3) viennent compléter et préciser les éléments de l'équilibre, et par voie de conséquences encore élargir, directement et indirectement, le champ du contrôle potentiel du Conseil constitutionnel (Cf. Leçon 7).

6. Enfin, le Conseil constitutionnel est lui-même à l'origine du **principe de sincérité** budgétaire, repris par la LOLF en 2001 (cf. Leçon 7). On sait que ce principe a été affirmé par le Conseil à la suite de saisines réitérées de parlementaires qui contestaient la transparence des prévisions budgétaires. Le Conseil a par la suite apporté d'importantes réserves d'interprétations lors de sa consécration par la LOLF. Le principe de sincérité est désormais invoqué de manière quasi systématique à l'appui des saisines du juge constitutionnel portant sur des lois de finances. Néanmoins, et paradoxalement, le Conseil constitutionnel n'a jamais invalidé une disposition de loi de finances pour non respect de ce principe, même lorsqu'il a pu déceler des éléments d'insincérité dans les textes déferés.

§2. Le contrôle des procédures d'adoption des lois de finances

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

En outre, les lois de finances sont des lois ordinaires au sens de l'article 61 de la Constitution : elles sont donc susceptibles de faire l'objet des mêmes contrôles que n'importe quelle loi.

On se limitera donc à évoquer ici ceux de ces contrôles qui sont spécifiques à la procédure d'adoption des lois de finances.

A. Le contrôle de l'information des parlementaires

Le consentement à l'impôt doit être un consentement éclairé ; les parlementaires doivent donc disposer de toutes les informations utiles lors de l'adoption des lois de finances.

La LOLF (dont on doit rappeler ici qu'elle s'inscrit dans le prolongement d'une réflexion d'ensemble concernant notamment le contrôle parlementaire : cf. Leçon 3) organise minutieusement cette information. Elle en souligne en outre expressément le lien avec la fonction de contrôle dévolue au Parlement, puisque son **titre V "de l'information et du contrôle sur les finances publiques"**, comporte un chapitre intitulé "de l'information" qui

énumère notamment les **documents qui doivent être fournis au Parlement**, qu'ils soient joints au projet de loi de finances ou communiqués en cours d'année.

L'article 5 de la LOLF dispose que : « *sont joint(e)s au projet de loi de finances (...) des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.* »

Il est important de noter que le Parlement peut également décider lui-même de développer cette information : en effet, aux termes des articles 34 et 37 de la LOLF, les lois de finances de l'année et les lois de règlement peuvent « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Remarque

Avant même la LOLF, le Conseil constitutionnel avait à plusieurs reprises encouragé le Parlement à prévoir, dans les lois de finances, les modalités de son information, ainsi que l'y autorisait déjà l'article 1 de l'ordonnance de 1959, affirmant notamment qu'« *il appartient au Parlement de prescrire, pour sa propre information, dans les lois de finances, des mesures de contrôle sur la gestion des finances publiques* » (cf. notamment décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964).

Si l'ordonnance de 1959 organisait déjà une information des parlementaires, celle-ci était incontestablement moins précise et abondante ; mais la logique de moyens mise en œuvre à l'époque pouvait s'en accommoder. Le Conseil constitutionnel avait néanmoins été conduit à en amplifier la portée.

Il est notamment intervenu à plusieurs reprises à propos du respect des **délais** de production de ces documents informatifs par le Gouvernement, leur dépôt tardif après le début du débat budgétaire étant évidemment susceptible de constituer un obstacle à un examen constructif de la loi de finances par les parlementaires.

Mais c'est surtout sur le **contenu** même de ces documents qu'il a été le plus souvent saisi, aux motifs récurrents que les informations fournies ne reflétaient pas nécessairement la réalité économique et financière, voire qu'elles étaient manipulées par le Gouvernement pour étayer ses prévisions de recettes et ses demandes de crédits. On sait en effet à cet égard que le Parlement est dépourvu de services spécifiques chargés de la prévision économique et financière, lesquels sont quasiment tous rattachés au ministère de l'économie et des finances (cf. Leçon 8). Il est important de rappeler que c'est essentiellement cette question du contenu des documents budgétaires et des documents d'information fournis aux Assemblées parlementaires qui a conduit le Conseil constitutionnel à ériger la **sincérité** en principe budgétaire (cf. Leçon 7) ; il n'en demeure pas moins que la pertinence et la fiabilité de ces informations n'en sont pas pour autant toujours pleinement assurées.

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

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

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

Remarque

Néanmoins, en pratique, le Conseil est amené à apprécier au cas par cas le respect de ces délais. Ainsi, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2019 ([décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018](#)), il écarte les arguments des députés requérants en précisant que « *s'il ressort des travaux parlementaires que certaines annexes générales n'ont pas été distribuées dans les délais requis, il n'en est pas résulté, compte tenu de la nature de ces documents et des autres informations disponibles dans ces mêmes délais, d'atteinte à la sincérité et la clarté du débat parlementaire* ».

Par la suite, lors de la mise en œuvre de la LOLF, il a notamment étendu ces exigences de délais aux projets annuels de performance (PAP) et aux rapports annuels de performances (RAP) (cf. Leçon 8) devant accompagner respectivement les projets de lois de finances et les projets de lois de règlement.

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

B. Le contrôle des modalités d'adoption des lois de finances

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

A ce titre, il faut mentionner de nouveau l'attention particulière que porte le Conseil à l'application du **principe d'antériorité du vote de la première partie de la loi de finances** (cf. Leçon 9), également évoqué ici à plusieurs reprises (cf. section 1 §2 et section 2 §1 B).

Son œuvre a été sans conteste extrêmement constructive s'agissant également de l'**exercice du droit d'amendement des parlementaires en matière financière** (cf. Leçon 9), précédemment évoqué aussi ici (cf. section 1 §2). Et l'on sait que, antérieurement à la LOLF, l'exercice d'un pouvoir financier par le Parlement a été préservé essentiellement par la conciliation réalisée par le Conseil constitutionnel entre les articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance de 1959.

Mais il faut aussi évoquer les répercussions de ses interprétations de la priorité donnée à l'Assemblée nationale en matière financière (Constitution – article 39) sur l'exercice du droit d'amendement au Sénat : en considérant que cette priorité ne jouait qu'en ce qui concerne « *une mesure financière entièrement nouvelle* » (décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976), le Conseil a permis que le droit d'amendement des sénateurs, déjà sensiblement amputé par l'article 40 de la Constitution, ne soit pas réduit à néant. Cette interprétation a en effet sauvé ce droit dès lors que les amendements sénatoriaux portent sur des mesures déjà inscrites dans un texte examiné auparavant par l'Assemblée nationale.

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

Toujours en matière d'amendements, dans sa décision relative à la **loi de finances pour 2024** ([décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023](#)), le Conseil a dû se prononcer sur une situation jusque-là inédite. Il est ainsi amené à préciser que « *l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi devant l'Assemblée nationale peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, sans qu'il soit nécessaire que les amendements dont il fait l'objet et qui sont retenus par le Gouvernement aient été débattus en commission ou en séance publique. Est ainsi sans incidence sur la régularité de la procédure la circonstance que, du fait de l'engagement de la responsabilité*

du Gouvernement, les amendements portant sur la première partie et l'ensemble des missions de la seconde partie n'aient pu être examinés ».

Le Conseil constitutionnel a également contribué à assouplir les **conditions d'adoption des lois de finances par le Sénat** (cf. Leçon 9). On sait en effet que l'ordonnance de 1959 a été modifiée en 1971 par une loi organique (loi organique n° 71-474 du 22 juin) qui porte de quinze à vingt jours le **délai imparti au Sénat pour l'examen du projet de loi de finances**, alors même que la Constitution, à laquelle la conformité des lois organiques est obligatoirement contrôlée, prévoit un délai de quinze jours. Le Conseil ([décision n° 71-43 DC du 17 juin 1971](#)) a considéré que cet aménagement des délais ne portait pas atteinte aux dispositions constitutionnelles, et plus particulièrement au délai global d'adoption de la loi de finances de soixante-dix jours, dès lors que ce nouveau délai de vingt jours ne sera appliqué que dans le cas où l'Assemblée nationale s'est elle-même prononcée dans le délai de quarante jours qui lui est imparti. Ce faisant, le Conseil constitutionnel a permis d'élargir quelque peu la fonction financière de la chambre haute, en dépit (mais dans le respect) des intentions à son égard du constituant de 1958. En pratique, il n'a pas eu directement à intervenir par la suite sur cette question.

On doit enfin rappeler l'apport essentiel du Conseil constitutionnel dans les situations où il apparaîtrait qu'**aucun projet de loi de finances ne pourra être adopté avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice budgétaire** : la LOLF (article 45) a sur ce point prolongé sa jurisprudence ([décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979](#)), de telle sorte que la question ne semble plus devoir se poser désormais (cf. Leçon 6).