

## LA SAISINE PARLEMENTAIRE ET LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE DES LOIS DE FINANCES<sup>1</sup>

Alexandre MANGIAVILLANO,  
Allocataire de recherche,  
Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III

---

De décembre 2006 à août 2008, six lois de finances ont été promulguées, dont deux lois de finances initiales<sup>2</sup>, deux collectifs budgétaires<sup>3</sup> et deux lois de règlement<sup>4</sup>. Sur l'ensemble de ces six lois, aucune n'a fait l'objet de recours préalable devant le Conseil constitutionnel. Certes, par le passé, le phénomène des « non-saisines »<sup>5</sup> a déjà concerné la matière financière<sup>6</sup>. Aujourd'hui cependant, cette répétition systématique et continue fait de la situation une exception dans la pratique institutionnelle et juridique française. Depuis l'ouverture de la saisine juridictionnelle aux parlementaires en 1974<sup>7</sup>, jamais autant de lois de finances n'avaient, en effet, été successivement soustraites à la justice constitutionnelle. En l'état, plus de trente ans séparent ces non-saisines de la série des cinq intervenues en 1975, mais dont aucune, au surplus, ne concernait alors une loi de finances initiale<sup>8</sup>. Si le recul nécessaire manque certainement pour apprécier la situation avec suffisamment de célérité, il est permis, toutefois, d'y déceler une dégradation du contentieux constitutionnel financier.

Ce "dénî de justice provoqué" paraît trouver son origine, sinon dans la défiance, au moins dans la méfiance dont a toujours fait l'objet la juridiction constitutionnelle<sup>9</sup>. Aussi est-il expliqué, *a contrario*, par l'exclusivité que semblent revendiquer les acteurs politiques dans l'élaboration de la norme législative. Peut-être faut-il y voir le signe d'un dogme de l'infailibilité de la loi qui ne s'est jamais vraiment estompé avec le temps, et dont la matière financière en serait la principale expression. Le budget est, sans doute, l'instrument privilégié de la politique. Hier, le Doyen Hauriou faisait des finances publiques « [...] l'élément le plus important de la

---

<sup>1</sup> Cette communication est la version mise à jour d'un article paru dans le numéro 103 de la *Revue française de Finances publiques* (septembre 2008).

<sup>2</sup> Loi de finances pour 2007 (JORF n° 299 du 27 déc. 2006, p. 19641) et loi de finances pour 2008 (JORF n° 300 du 27 déc. 2007, p. 21211).

<sup>3</sup> Loi de finances rectificative pour 2006 (JORF n° 303 du 31 déc. 2006, p. 20228) et loi de finances rectificative pour 2007 (JORF n° 301 du 28 déc. 2007, p. 21482).

<sup>4</sup> Loi de règlement pour 2006 (JORF n° 176 du 1 août 2007, p. 12905) et loi de règlement pour 2007 (JORF n° 179 du 2 août 2008, p. 12373).

<sup>5</sup> Guy CARCASSONNE, « Les non-saisines », in Didier MAUS et André ROUX, (dir.), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica – PUAM, Paris – Aix-en-Provence, coll. « Droit public positif », 2006, p. 45-48.

<sup>6</sup> Parmi les cas les plus récents, on citera, par exemple, les lois de règlement pour 2003 (JORF n° 276 du 27 nov. 2004, p. 20146) et 2004 (JORF n° 247 du 22 oct. 2005, p. 34003), les deux collectifs budgétaires pour 2002 (JORF du 8 août 2002, p. 13576 et JORF du 31 déc. 2002, p. 22070) et celui de 2004 (JORF n° 304 du 31 déc. 2004, p. 22522).

<sup>7</sup> Loi n° 74-904 du 29 oct. 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution (JORF du 30 oct. 1974, p. 11035).

<sup>8</sup> Il s'agit des quatre collectifs budgétaires pour 1975 (JORF du 30 mai 1975, p. 5380, JORF du 28 juin 1975, p. 6467, JORF du 14 sept. 1975, p. 9475 et JORF du 28 déc. 1975, p. 13435) et de la loi de règlement pour 1973 (JORF du 8 juill. 1975, p. 6915).

<sup>9</sup> Sur la place du Conseil constitutionnel au sein de la V<sup>ème</sup> République, cf. Louis FAVOREU, « La légitimité du juge constitutionnel », *RIDC*, 2-1994, p. 557-581.

chose publique »<sup>10</sup>. Aujourd'hui, le Professeur Bouvier les considère comme « [...] le noyau dur et la substance des pouvoirs politiques [...] »<sup>11</sup>. Il n'y a donc pas d'étonnement à ce que les acteurs politiques ne voient dans le procès constitutionnel que la continuation accessoire du débat parlementaire.

Dans le système juridique français, l'effectivité du contrôle de la constitutionnalité des lois se trouve liée à l'existence de la saisine : elle est aléatoire parce que facultative, même si elle est attendue ou souhaitable. Non pas qu'il faille systématiser le contrôle *a priori* du juge de la rue Montpensier, mais peut-être souhaiter que l'existence de griefs d'inconstitutionnalité suffise à ce que le Gouvernement qui a l'initiative de la loi, et l'opposition qui la conteste et qui l'amende, se rapprochent de la juridiction qui leur garantira que leurs choix sont bien conformes à la Constitution.

Or, le projet de loi de finances présenté au Parlement, qui est un moment fort de la controverse politique, soulève toujours des questions constitutionnelles<sup>12</sup>. C'est l'instant du calendrier où se joue l'essentiel du contrôle parlementaire, et où, conséquence logique, le contrôle du Conseil constitutionnel, parce qu'il est le « régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics »<sup>13</sup>, est le plus nécessaire. En cela, dans leur principe, les choix de ne pas saisir la juridiction peuvent paraître malheureux. Parmi les lois ordinaires, la loi de finances est, sans doute, celle qui porte en elle les enjeux annuels les plus grands, et cette importance exige que tous les moyens institutionnels et juridiques lui soient concédés.

On objecterait à ce propos que la situation a bien changé depuis 2001, et surtout depuis que la LOLF est complètement entrée en vigueur en 2006, les non-saisines systématiques coïncidant avec l'entrée en vigueur effective de la loi organique. La réforme budgétaire semble, pour certains, avoir rendu le contrôle de constitutionnalité inutile en matière financière. En renforçant le rôle joué par le Parlement dans l'élaboration du budget, la réforme a atténué la traditionnelle confrontation entre les pouvoirs, ce que symbolise la présence d'une personnalité de l'opposition à la présidence de la Commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>14</sup>. Si on doit se féliciter de l'initiative, cette atténuation a cependant entraîné un renoncement à saisir le Conseil constitutionnel, car sa saisine est encore considérée, on l'a dit, comme un acte politique de défiance. De la même manière qu'un arbitre est inutile quand le match est amical, on imagine que la présence du juge est superflue quand l'élaboration de la norme est consensuelle.

Pourtant, quand bien même ce juge relèverait des anomalies, ce qui est inévitable quand une réforme est nouvelle, les méthodes de jugement dont il dispose, parmi lesquelles les réserves d'interprétation occupent une place toute particulière<sup>15</sup>, font que sa décision ne se résume pas à l'alternative conformité / censure. Aussi, même lorsque exécutif et législatif collaborent, la contribution du Conseil paraît utile. Peut-être, d'ailleurs, n'a-t-il jamais mieux porté

---

<sup>10</sup> Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, Paris, 12<sup>ème</sup> éd., 1933, rééd. Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2002, p. 962.

<sup>11</sup> Michel BOUVIER *et alii*, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 8<sup>ème</sup> éd., 2006, p. 4.

<sup>12</sup> Gilbert ORSONI, *Science et législation financières*, Economica, Paris, coll. « Corpus droit public », 2005, p. 140-142.

<sup>13</sup> Louis FAVOREU, « Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDP*, 1967, p. 5-120.

<sup>14</sup> Irène BOUHADANA et William GILLES, « La présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFPF*, n° 100, déc. 2007, p. 295-301. Pour dire l'intérêt d'une telle présidence, les auteurs soulignent, très justement, le renforcement qu'elle représente pour la représentation, la participation et le contrôle de l'opposition parlementaire en matière financière. Nous regrettons cependant que le contrôle de constitutionnalité des lois de finances ne soit apparemment pas considéré comme un moyen de représentation, de participation ou de contrôle financiers.

<sup>15</sup> Cette méthode a été utilisée pour la première fois par le Conseil dans la décision n° 59-2 DC du 17 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, *Rec.*, p. 58, note Léo HAMON, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », *Dalloz*, 1959, p. 501.

son nom qu'aujourd'hui. Se plaçant du point de vue des pouvoirs publics, il ne faut pas le considérer comme un perturbateur de leur activité normative, mais l'envisager comme un collaborateur qui, vigile de l'État de droit, en donne les limites et en conseille les pratiques. La précaution, la prudence et la pédagogie dont il fait preuve dans ses dernières décisions financières viennent en témoigner.

Comme en décembre 2006, les non-saisines en 2007 et 2008 auront donc interdit tout contrôle de constitutionnalité sur des lois de finances "en format LOLF". Pourtant, les six lois successivement soustraites à la juridiction disent la nécessité de ce contrôle. Qu'il s'agisse du rôle positif que la jurisprudence constitutionnelle a pu avoir depuis 2001 sur leur indéniable qualité (I) ou des conséquences pratiques regrettables que ces non-saisines entraînent et que la juridiction pourrait corriger (II), tout semble dire le bénéfice qu'il y aurait à associer le Conseil constitutionnel à la réforme budgétaire de l'État.

## **I. L'apport du Conseil constitutionnel à la qualité de la loi de finances "en format LOLF"**

Depuis qu'il a eu à examiner la loi organique de 2001<sup>16</sup>, le Conseil constitutionnel a formulé plusieurs réserves d'interprétation qui ont été parfaitement suivies dans les lois de finances qui ne lui ont pas été déférées par la suite. Ces réserves sont autant de recommandations adressées au législateur, et autant de signes d'une participation effective à l'amélioration de la qualité des lois de finances. Cette collaboration concerne tout à la fois la présentation (A) et le contenu des nouvelles lois de finances (B).

### **A. La qualité formelle des nouvelles lois : une présentation conforme aux principes fondamentaux du droit budgétaire**

La décision 2005-530 DC relative à la loi de finances pour 2006<sup>17</sup> a apporté plusieurs précisions quant à la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature. Le Conseil a porté un éclairage précieux sur la spécialisation des crédits, notamment sur les rôles respectifs du Gouvernement et des parlementaires lors de l'élaboration de la loi. S'agissant du Gouvernement tout d'abord, c'est évidemment la liberté que le juge entend lui laisser dans le contour des missions et la répartition des programmes. A l'appui de leur recours, les requérants parlementaires contestaient la cohérence du périmètre de certaines missions, dont ils relevaient la nuisance pour les « objectifs de lisibilité des enjeux et des choix budgétaires ». Ainsi invité à se prononcer sur la notion de mission, le juge avait à se demander si l'unité budgétaire devait, ou non, rassembler tous les crédits concourant à une politique donnée. En rejetant ce grief, le Conseil a entendu laisser au Gouvernement une marge d'appréciation très large, puisqu'il lui appartient « [...] de définir le périmètre des différentes missions en fonction des politiques publiques mises en œuvre »<sup>18</sup>. Comme a pu l'écrire très justement le Professeur Camby, « le périmètre de bien des missions est discutable, mais cette discussion relève du Parlement et non d'un contrôle de constitutionnalité [...] »<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cons. const., décision n° 2001-448 DC du 25 juill. 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, *Rec.*, p. 99, note Jean-Pierre CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », *LPA*, 10 oct. 2001, n° 202, p. 5-18.

<sup>17</sup> Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, *Rec.*, p. 168., note Jean-Pierre CAMBY, « La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, an I" », *LPA*, 12 mai 2006, n° 95, p. 6-13.

<sup>18</sup> *Ibid.*, cons. 14.

<sup>19</sup> Jean-Pierre CAMBY, « La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, an I" », *op. cit.*

Mais, c'est bien s'agissant des parlementaires que l'apport jurisprudentiel de décembre 2005 est le plus net. Le Conseil constitutionnel a entendu protéger le droit d'amendement des députés et des sénateurs en soulignant la non-conformité de missions composées d'un seul programme. Cela parce que, selon l'article 47 de la LOLF, « une mission comprend un ensemble de programmes [...] ». L'intérêt de cette décision se trouve dans la protection des prérogatives du Parlement. Mais, elle est aussi dans la manière qu'a eu le juge de la formuler : il n'a pas censuré alors que la non-conformité était flagrante, et a choisi de rédiger une réserve d'interprétation particulièrement significative de sa collaboration à la réforme budgétaire de l'État. Après avoir relevé l'inconstitutionnalité des missions "mono-programme", le Conseil constitutionnel, constatant que leur présentation « s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire », a finalement jugé « qu'afin de laisser aux autorités compétentes le temps de procéder aux adaptations nécessaires et de surmonter les difficultés inhérentes à l'application d'une telle réforme, la mise en conformité des missions "mono-programme" et des nouvelles règles organiques pourra n'être effective qu'à compter de l'année 2007 »<sup>20</sup>.

Ce n'est pas, là, l'œuvre d'un juge dont il faudrait redouter la sanction. C'est, au contraire, le signe de son pragmatisme, d'une certaine prudence, d'une conscience du monde institutionnel dans lequel il évolue et des relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics. Il n'y a pas lieu de l'écarter, et ce, d'autant plus, que les lois de finances depuis décembre 2006 n'ont pas présenté de mission mono-programme.

## **B. La qualité matérielle des nouvelles lois : le renforcement de l'information du Parlement en matière financière**

Sans que l'ordonnance de 1959 ne le prévienne expressément, et bien qu'on ait pu rattacher le principe de sincérité à l'article 14 de la Déclaration de 1789<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel a élaboré une jurisprudence sur le principe de sincérité antérieurement à l'entrée en vigueur de la LOLF. Il est, d'ailleurs, permis de penser que cette jurisprudence n'a pas été sans influence sur le contenu de la réforme organique de 2001<sup>22</sup>. Depuis lors, c'est la décision 2001-448 DC relative à la LOLF qui constitue la jurisprudence de principe de la juridiction. La sincérité budgétaire se caractérise donc par « [...] l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances »<sup>23</sup>, laquelle est appréciée au regard du degré d'information du Parlement. Ce raisonnement paraît tout à fait cohérent, puisque l'on n'imagine pas qu'une loi puisse être sincère si les parlementaires qui l'ont votée n'ont pas eu les informations nécessaires et suffisantes qui rendraient ce vote éclairé.

Dans la décision 2005-530 DC, le Conseil a apporté de précieuses informations. Même si la lettre de saisine produite par les députés requérants ne faisait étrangement pas état du terme *sincérité*, les parlementaires avaient largement critiqué la qualité des informations qui leur avaient été transmises. D'une manière générale, ils contestaient la fiabilité des indicateurs de performance fournis

<sup>20</sup> Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *Loi de finances pour 2006*, *op. cit.*, cons. 26.

<sup>21</sup> Hélène MANCIAUX, « De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », *RDP*, n° 4-2005, p. 979-989.

<sup>22</sup> Gilbert ORSONI, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, *op. cit.*, p. 303. D'une manière générale, sur l'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur la réforme organique de 2001, cf. Éric OLIVA, « La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 », *RFFP*, n° 86, avr. 2004, p. 141-162.

<sup>23</sup> Cons. const., décision n° 2001-448 DC du 25 juill. 2001, *op. cit.*, cons. 60 (nous soulignons). En ce qui concerne la sincérité comptable, c'est-à-dire la sincérité qui doit caractériser une loi de règlement, le Conseil est logiquement plus exigeant en imposant « l'exactitude des comptes » (cons. 61). Pour des développements complets sur le principe, cf. Jean-Philippe VACHIA, « L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP*, n° 91, 2005, p. 173-199.

par le Gouvernement. La réponse donnée par le juge vient témoigner, encore une fois, de la prudence de son propos et, partant, de la nécessité de son office. Ayant au préalable jugé que les projets et rapports annuels de performances permettent « [...] au Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances de l'année et de contrôler, *a posteriori*, l'utilisation faite des autorisations qui lui ont été demandées », le Conseil constitutionnel, pour écarter la prétention des requérants, a estimé « [...] qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité ; que, *si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre, ni par leur ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative* »<sup>24</sup>. Il est vrai que nombre de ces indicateurs n'offraient pas de comparaisons dans le temps : ces outils de l'information parlementaire n'étaient renseignés ni pour le passé, ni pour l'avenir. Lors du débat devant la juridiction, le Gouvernement avait alors fait valoir que « [...] sur 1 284 indicateurs pour les programmes du budget général, 1 118 ont été renseignés, soit 87 % [et] sur l'ensemble des indicateurs des programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, 88 % ont été renseignés »<sup>25</sup>. Au surplus, il s'était engagé à renseigner l'ensemble des indicateurs pour le projet de loi de finances pour 2007.

La loi de finances pour l'année 2007 présente en moyenne quatre à cinq objectifs par programme et deux indicateurs par objectif, soit 634 objectifs et 1 295 indicateurs. Revoyant l'ambition qu'il avait pu manifester devant le Conseil, le Gouvernement s'est engagé à ce que, pour 2008, 95 % des indicateurs du budget général soient renseignés, que 55 % des indicateurs aient une "année-cible" à 2010 et que leur classement par catégorie se répartisse entre 46 % pour l'efficacité, 32 % pour l'efficience et 22 % pour la qualité<sup>26</sup>. La loi de finances pour 2008, quant à elle, comprend 621 objectifs et 1 276 indicateurs pour le budget général. Le renseignement en prévision des indicateurs atteint près de 92 %, sans encore atteindre les 95 % pour lesquels engagement avait été pris. Ces prévisions s'appuient, pour chaque indicateur, sur une série historique de valeurs qui paraît plus longue et mieux renseignée par rapport aux années précédentes : 86 % des indicateurs du PAP 2008 ont une valeur pour 2006 contre 80 % dans le PAP 2007 ayant une valeur 2005, et 67 % des indicateurs en 2008 sont ciblés à trois ans, contre 46 % en 2007 et 53 % en 2006.

D'autres chiffres ne feraient que confirmer l'effort manifeste produit par le Gouvernement pour améliorer, en ce qui concerne au moins la question des indicateurs de performance, l'information du Parlement et, ce faisant, la sincérité budgétaire des lois de finances. Il ne fait donc pas de doute, conscient que ces imperfections sont liées au « "rodage" dans l'application de la LOLF »<sup>27</sup>, que le Conseil constitutionnel aurait maintenu son « appréciation souple » et écarté ainsi tout grief portant sur cette question lors de l'examen des lois de finances pour 2007 et 2008. En affirmant leur importance pour la constitutionnalité des lois de finances, le Conseil a permis que les indicateurs de performance fassent, par la suite, l'objet d'un réel effort de la part du Gouvernement. Là encore, la réforme gagnerait à le voir émettre à nouveau ses recommandations.

Il reste qu'aucune loi de règlement en format LOLF n'a été soumise au Conseil, puisque les lois de règlement pour 2006 et 2007 n'ont pas fait l'objet de

---

<sup>24</sup> Cons. const., décision n° 2005-530 DC du 29 déc. 2005, *op. cit.*, cons. 2 à 5 (nous soulignons).

<sup>25</sup> Observations du Gouvernement.

<sup>26</sup> Cet engagement figure au programme « Stratégie économique et financière et réforme de l'État » de la mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ».

<sup>27</sup> Jean-Pierre CAMBY, « La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 : "LOLF, an I" », *op. cit.*

recours après leur adoption en juillet 2007<sup>28</sup> et en août 2008<sup>29</sup>. Et, c'est sans doute ici que le regret doit être le plus grand, car la jurisprudence de juillet 2006, comme la nouvelle mission de certification des comptes de l'État dévolue à la Cour des comptes, montrent que le contrôle de la juridiction serait probablement plus étroit dans la protection du principe de sincérité comptable des lois de finances.

En juillet 2006<sup>30</sup>, l'exécution de la loi de finances pour 2005 avait été soumise au Conseil constitutionnel. Contestant en particulier la sincérité de la loi, les députés s'appuyaient sur plusieurs critiques qu'avait pu formuler la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2005. Ils contestaient, ainsi, la qualification donnée à des opérations liées à la reprise par l'État de la dette contractée pour le compte du fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA). Déjà, durant le débat relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2005, le Président de la commission des finances du Sénat semblait s'inquiéter de la constitutionnalité de cette pratique, notant que « s'agissant de l'article 54, portant transfert d'une partie de la dette du FFIPSA vers l'État à hauteur de 2,5 milliards d'euros, j'ai tendance à penser que, si nous avons été sous l'empire de la LOLF, ce procédé aurait probablement constitué un manquement à la règle de sincérité [...] »<sup>31</sup>.

Saisi de la question, le Conseil constitutionnel n'a pas sanctionné cette pratique dans la mesure où, encore régie par l'article 35 de l'ordonnance de 1959, la loi de règlement pour 2005 se contentait de retracer les ordonnancements de dépenses et les encaissements de recettes, quelle que soit la régularité de ces opérations. Son raisonnement aurait pu s'arrêter à cela, mais il a formulé une réserve en recommandant qu'à l'avenir, « de telles opérations de reprise de dette par l'État seront retracées tant dans le résultat comptable que dans le bilan de l'exercice, tous deux soumis au vote du Parlement lors de l'examen de la loi de règlement »<sup>32</sup>. Nouvelle contribution du Conseil, qui n'aura pas manqué d'être efficace puisque, depuis la loi de finances pour 2006, les parlementaires disposent de données chiffrées présentes à la fin de l'article d'équilibre et qui leur permettent de comparer les besoins de financement de l'État et les ressources dont il dispose pour y faire face<sup>33</sup>.

D'une manière générale, il semble qu'un contrôle de la sincérité de la loi de règlement de juillet 2007 aurait abouti à une déclaration de conformité, au regard, au moins, des conditions qui avaient été posées par les réserves de la jurisprudence passée. Cette conclusion est étayée par la certification des comptes de l'État pour 2006 par la Cour des comptes<sup>34</sup>. Rédigé en mai 2007, le rapport de la Cour a certes fait part de quelques « désaccords et incertitudes ». Mais la juridiction de la rue Cambon a considéré que ces limitations ne doivent être appréciées qu'au regard « [...] de l'étendue, de la diversité et de la complexité des opérations ayant un impact sur les comptes de l'État et [...] des efforts considérables consentis par l'ensemble de l'administration pour mettre en oeuvre la réforme comptable [...] »<sup>35</sup>. Elle a, par ailleurs, noté les engagements précis souscrits par le

<sup>28</sup> Loi n° 2007-1147 du 31 juill. 2007 de règlement du budget de l'année 2006, JORF n° 176 du 1 août 2007, p. 12905. Pour une présentation complète des enjeux et des grandes masses budgétaires de cette loi, cf. Vincent DUSSART, « L'exécution de la loi de finances pour 2006 », *RFFP*, n° 86, 2006, p. 189-211.

<sup>29</sup> Loi n° 2008-759 du 1<sup>er</sup> août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, JORF n° 179 du 2 août 2008, p. 12373.

<sup>30</sup> Cons. const., décision n° 2006-538 DC du 13 juill. 2006, *Loi portant règlement définitif du budget de 2005, Rec.*, p. 73, note Loïc PHILIP, *RFDC*, n° 69, janv. 2007, p. 79-84.

<sup>31</sup> Jean ARTHUIS, *JO débats parlem. Sénat*, séance du 19 déc. 2005 (art. 8 état A), p. 9873.

<sup>32</sup> Cons. const., décision n° 2006-538 DC du 13 juill. 2006, *op. cit.*, cons. 18 et 19.

<sup>33</sup> William GILLES, « La présentation consolidée de la dette publique, un impératif majeur de la bonne gouvernance du système financier contemporain », *RFFP*, n° 86, 2006, p. 97-100.

<sup>34</sup> Prévues par l'article 58-5 de la LOLF, la certification des comptes est l'opinion écrite et motivée que formule la Cour, en toute indépendance, sur la conformité des états financiers issus de la comptabilité générale, rassemblés dans le compte général de l'État, lui-même joint au projet de loi de règlement.

<sup>35</sup> C. Comptes, *Rapport sur la certification des comptes de l'État – Exercice 2006*, mai 2007, p. 9.

Gouvernement dans l'annexe au compte général en réponse aux remarques qu'elle avait pu formuler. Vigilante quant à la réalisation de ces engagements à l'occasion de ses travaux lors des prochains exercices budgétaires, la Cour des comptes a décidé qu'elle ne pouvait, alors, pas certifier sans réserve que le compte général de l'État est régulier, sincère et qu'il donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État au 31 décembre 2006. Elle a donc formulé sur ce compte une certification assortie de treize réserves substantielles<sup>36</sup>.

Dans l'hypothèse d'une saisine, le Conseil constitutionnel aurait sans doute eu à connaître de ces réserves, les requérants exploitant les remarques énoncées par la Cour des comptes. Mais, sans doute aurait-il aussi maintenu une appréciation souple, la mise en œuvre parfaite d'une réforme comptable de cette ampleur nécessitant davantage qu'un ou deux exercices. Néanmoins, la nouvelle mission de certificateur des comptes dévolue à la Cour risque de compromettre définitivement le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les lois de règlement, contrôle juridictionnel pour lequel les parlementaires n'ont jamais, d'ailleurs, manifesté d'intérêt particulier<sup>37</sup>.

Quoi qu'il en soit, la qualité de l'information du Parlement est incontestablement à mettre au crédit des pouvoirs publics. Mais c'est aussi le résultat d'une succession de recommandations formulées en amont par le Conseil constitutionnel. C'est dire alors si sa participation à la réforme budgétaire est déjà effective, et si elle est utile pour l'avenir. Cela d'autant que des carences peuvent être observées dans les lois qui ne lui ont pas été déférées.

## **II. Les carences constitutionnelles des lois de finances "en format LOLF"**

En exerçant un contrôle de constitutionnalité formel (A) et matériel (B), le Conseil viendrait renforcer la portée de la réforme organique de 2001. Il ne s'agirait pas de formuler des recommandations sur la manière qu'il conviendrait d'agir à l'avenir, mais de garantir que des pratiques ne contreviennent pas aux normes constitutionnelles ou aux normes de constitutionnalité concernées.

### **A. La protection inopérante du domaine des lois de finances**

En dehors du rôle général que peut jouer la LOLF en la matière, l'absence de contrôle du domaine des lois de finances est sans doute la raison qui explique le mieux les non-saisines financières de la part des parlementaires. Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une loi, il n'est pas spécifiquement interrogé sur une de ses dispositions, celle précisément que contestent devant lui les parlementaires requérants. Il est saisi de l'intégralité de la loi, et juge ainsi *ultra petita*. Nombreux sont les cas où la juridiction a rejeté le recours formé devant lui mais où, dans le même temps, elle a soulevé d'office l'inconstitutionnalité d'une mesure que les requérants n'avaient pas l'intention de contester, soit parce qu'ils approuvaient la politique gouvernementale qu'elle exprimait, soit au contraire parce qu'ils en étaient

---

<sup>36</sup> Ces réserves sont détaillées dans la deuxième partie du rapport. Elles concernent les systèmes d'information financière, le dispositif de contrôle et d'audit interne administratifs, les actifs du ministère de la Défense, les comptes des opérateurs des politiques de l'État, des immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques, les contrats d'échanges de taux destinés à réduire la charge d'intérêt de la dette de l'État, le compte des opérations de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, l'évaluation du réseau routier national en service, le parc immobilier de l'État, ses obligations fiscales, les passifs d'intervention et les comptes des pouvoirs publics.

<sup>37</sup> Ce contrôle est en effet restreint puisque, depuis le début de la Cinquième République, seules cinq lois de règlement, soit 10% de l'ensemble des lois de règlement adoptées par le Parlement, ont été déférées au Conseil constitutionnel. Parmi les cinq décisions auxquelles les saisines ont donné lieu, il faut cependant relever qu'une d'entre elles a donné lieu à une censure totale (Cons. const., décision n° 85-190 DC du 24 juill. 1985, *Loi portant règlement définitif du budget de 1983*, Rec., p. 53, note Louis FAVOREU, RDP, 1986, p. 395, § 35, 110).

à l'origine. Cette compétence du Conseil semble redoutée des parlementaires : « [...] le risque de l'imprévisibilité, du dommage collatéral, incite plutôt à la prudence en matière de saisine »<sup>38</sup>. C'est, là, une manifestation très nette de la méfiance qui est nourrie à l'endroit du juge constitutionnel.

L'expérience du contrôle de constitutionnalité des lois financières a montré la propension du travail législatif à y introduire ce que l'on a coutume de désigner sous le terme de "cavaliers"<sup>39</sup>. On aurait pu penser que la réforme budgétaire aurait eu raison de cette pratique. Or, la seule décision relative à une loi de finances "lolfique" a relevé deux dispositions étrangères au domaine exclusif déterminé par la loi organique de 2001. Aussi est-il difficilement imaginable que les lois non déferées n'en aient comporté aucune. Ceci, d'abord, parce que, en dépit des mécanismes qui ont été instaurés à l'encontre de la pratique, les cavaliers budgétaires ont perduré tout au long de la V<sup>ème</sup> République. Ceci, encore, parce que l'intérêt pour les pouvoirs publics d'« aller vite »<sup>40</sup> est bien trop grand pour que le phénomène disparaisse<sup>41</sup>. Ceci, enfin, parce que la sanction constitutionnelle qui lui est réservée n'est que facultative. On peut d'ailleurs nourrir de réelles inquiétudes pour l'avenir car, les lois de finances n'étant plus déferées au Conseil, cette pratique ne manquera certainement pas de s'amplifier.

La loi de finances pour 2007 paraît ainsi présenter au moins deux cavaliers, le premier (art. 117) concernant la composition de la Cour de cassation, le second (art. 144) l'apprentissage dans les milieux du bâtiment et des travaux publics. Quant à la loi de finances rectificative pour 2007, plusieurs dispositions peuvent également prêter à discussion, en particulier l'article 69 supprimant trois mots d'un article du Code général des Collectivités territoriales sans en modifier le sens, l'article 95 insérant dans le Code des assurances un délai limitant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'une commune, et l'article 101 relatif à l'indemnisation des Français rapatriés des anciennes colonies.

## **B. Un contrôle inopérant sur le contenu des lois de finances**

Logiquement, les non-saisines empêchent tout développement de la jurisprudence constitutionnelle, alors même que le contexte juridique y inciterait, qu'il s'agisse de la question de l'équilibre (1) ou de celle des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances (2).

### **1. Entre discipline budgétaire et juridicisation du principe d'équilibre : vers un contrôle de la constitutionnalité de l'équilibre budgétaire ?**

L'équilibre budgétaire prévu ou constaté par une loi de finances ne fait pas l'objet d'un contrôle de la part du Conseil constitutionnel. Cette situation s'explique principalement par le fait que finances et politique sont étroitement mêlés. Depuis 1980, on le sait, les budgets successifs de l'État ont toujours été déficitaires. A compter des années 1990, cependant, une discipline budgétaire a été imposée,

<sup>38</sup> Guy CARCASSONNE, « Discussion », in Didier MAUS et André ROUX, (dir.), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 85.

<sup>39</sup> Sur l'actualité de cette question, et pour une présentation statistique : Raphaël DECHAUX, « L'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006 », publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel ([www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/index.htm#4](http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/index.htm#4)) ; Damien CHAMUSSY, « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation. Évolutions récentes de la jurisprudence », *RDJ*, n° 4, juill.-août 2007, p. 1073-1098.

<sup>40</sup> Jean-Pierre CAMBY, « Cavaliers », in *Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, Paris, p. 317-328

<sup>41</sup> En témoigne, dans un domaine voisin, la censure de 17 « cavaliers sociaux » par le Conseil constitutionnel dans la décision 2007-558 DC du 13 déc. 2007, *LFPS pour 2008* (JO, 21 déc. 2007, p. 20648), note Alexandre MANGIAVILLANO, *LPA*, 31/01/2008, n° 23, p. 16-21.



d'abord par le Traité de Maastricht en 1992, puis par les Traités d'Amsterdam en 1997 et de Nice en 2001. Le renforcement de la discipline tient principalement à la sanction – éventuelle – qui est donnée au non-respect du pacte de stabilité et de croissance, en particulier l'article 104C du Traité instituant la Communauté européenne, aux termes duquel « les États membres évitent les déficits excessifs ». Le Conseil européen de Barcelone, en mars 2002, a voulu confirmer cet effort, les quinze chefs d'État et de Gouvernement présents s'étant engagés à l'unanimité à se rapprocher au mieux de l'équilibre budgétaire.

Les procédures pour déficits excessifs dont la France et l'Allemagne furent l'objet au cours de l'été 2002 ont donné l'occasion d'une juridicisation encore plus nette du principe d'équilibre. En janvier 2003, la Commission européenne saisissait la Cour de Justice des Communautés qui, dans un arrêt de juillet 2004, confirma l'obligation qu'ont les États membres de respecter la discipline budgétaire, le Conseil européen ne pouvant s'écarter « des règles établies par le traité ni de celles qu'il s'est lui-même imposé »<sup>42</sup>. On assistait, là, ainsi qu'a pu justement écrire le professeur Orsoni, à la « juridictionnalisation »<sup>43</sup> du principe d'équilibre.

Au point de vue du droit interne, le principe d'équilibre a connu un renforcement tout à fait considérable, puisque la réforme organique de 2001, dont il faut rappeler ici qu'elle est une norme de référence du contrôle de constitutionnalité, a introduit pour la première fois la notion d'« équilibre budgétaire ». Là où l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance de 1959 ne faisait état, s'agissant des lois de finances, que d'un « équilibre économique et financier qu'elles définissent », l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF dispose désormais que « [...] les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que *l'équilibre budgétaire* et financier qui en résulte »<sup>44</sup>. La formule pourrait donner à penser que l'équilibre doit dorénavant être entendu strictement. Une interprétation certainement plus juste, et plus modérée, commande cependant de n'y voir que la référence à l'article d'équilibre présent à la fin de la première partie de la loi de finances. Il y a là, pourtant, et quelle que soit la lecture qui en est faite, une manifestation de la juridicité croissante du principe d'équilibre. Comme l'écrit le Professeur Orsoni, « [...] l'utilisation d'une terminologie n'est jamais innocente et [...] employer cette formule sous-entend une forme d'exigence au moins morale [...] »<sup>45</sup>.

D'un point de vue théorique, le Conseil constitutionnel aurait donc les moyens d'accroître considérablement son contrôle, et ce faisant la protection qu'il pourrait offrir à l'équilibre des finances publiques<sup>46</sup>. Une décision récente du Conseil vient témoigner de la préoccupation que paraît constituer pour lui, sinon l'équilibre, au moins une gestion publique qui ne le menacerait pas. Dans la décision du 16 août 2007 relative à la loi "TEPA"<sup>47</sup>, le juge français semble avoir exercé un contrôle budgétaire pour apprécier la constitutionnalité d'une disposition fiscale. Afin de déclarer qu'une mesure fiscale ayant pour objet de favoriser l'accès à la propriété est contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789, et alors que le raisonnement qu'il tient habituellement aurait suffi à censurer la

---

<sup>42</sup> CJCE, 13 juill. 2004, *Commission c/ Conseil*, affaire C-27/04.

<sup>43</sup> Gilbert ORSONI, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, op. cit., p. 299.

<sup>44</sup> Nous soulignons.

<sup>45</sup> Gilbert ORSONI, *Science et législation financières. Budgets publics et lois de finances*, op. cit., p. 300.

<sup>46</sup> Une proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre budgétaire, déposée le 9 janvier 2008 sur le bureau de l'Assemblée nationale, a été adoptée par la Commission des Lois le 17 janvier. Cette proposition vise à interdire la présentation et l'adoption de budgets de l'État et de la Sécurité sociale comportant un déficit de fonctionnement. Dans l'hypothèse où cette réforme constitutionnelle aboutirait, les articles 47 et 47-1 de la Constitution seraient donc des normes de référence pour la protection de ce qui serait, alors, le principe constitutionnel d'équilibre budgétaire.

<sup>47</sup> Cons. const., décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, JORF du 22 août 2007, p. 13959, cons. 20, note Alexandre MANGIAVILLANO, *RFDC*, n° 73, mars 2008, p. 99-119.

mesure, il affirme que « [...] cet avantage fiscal fait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ». L'interprétation littérale de la formule, dont c'est à notre connaissance la seconde fois qu'elle est utilisée en matière fiscale<sup>48</sup>, laisse conclure à l'émergence d'un contrôle budgétaire résiduel indirect. Résiduel car le caractère adéquat du poids budgétaire d'une mesure est lié à l'objectif poursuivi par le législateur. Indirect ou préventif car ce n'est pas la loi de finances qui est examinée, et donc l'équilibre budgétaire et financier qu'elle prévoit ou qu'elle constate, mais une dépense fiscale en cours d'exercice qui pourrait l'affecter. Le communiqué de presse de la décision apporte un élément supplémentaire et vient étayer cette thèse<sup>49</sup>. En précisant que c'est le « coût » de la mesure qui a conduit à la censure, et en livrant même une donnée chiffrée (7,7 milliards d'euros), le Conseil semble s'être engagé dans un contrôle budgétaire. Ceci d'ailleurs sans que la doctrine ou le monde politique ne le relève.

Juridicisé et juridictionnalisé, que ce soit en droit interne ou, selon l'expression du doyen Vedel, dans « le droit venu d'ailleurs », le principe d'équilibre prend peu à peu de l'importance au sein du droit budgétaire. Et en l'absence de tout procès fait aux lois de finances, le Conseil constitutionnel semble l'examiner et le protéger de manière incidente. Reste à savoir si la décision d'août 2007 est le signe d'un examen à venir des déficits publics excessifs ou si elle est le début de ce qui constituera peut-être un modèle de contrôle.

## **2. Le contenu fiscal des lois de finances, l'égalité devant les charges publiques et la forme du contrôle de constitutionnalité**

Les non-saisines des lois de finances emportent enfin une conséquence indirecte, à savoir l'absence de contrôle de la conformité des dispositions fiscales qu'elles comportent traditionnellement. Sans se prononcer précisément sur la conformité de chaque mesure d'ordre fiscal que les deux lois de finances initiales et les deux collectifs budgétaires ont introduit, il est cependant permis de relever la dégradation manifeste du degré d'effectivité du contrôle de constitutionnalité de l'acte législatif d'imposition. La protection de l'égalité devant les charges publiques est donc entièrement confiée au travail parlementaire, même s'il faut souligner que le principe constitutionnel a été une réelle préoccupation lors de la navette parlementaire et des discussions constructives avec le ministre du budget. Mais, préoccupation n'est pas garantie, et l'on ne peut que regretter cet état de fait.

La situation souligne toute l'actualité institutionnelle relative à l'élaboration du nouveau contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Sans doute en dit-elle aussi la nécessité. Le modèle exclusif d'un contrôle de constitutionnalité préventif et abstrait, lié à la volonté exclusive d'autorités politiques, ne correspond plus aujourd'hui aux exigences du système juridique français. Si l'immunité de la loi promulguée était à ce point défendue, c'est qu'elle était censée garantir l'idée républicaine d'égalité et de prévisibilité dans l'application de la loi. Or, cette immunité n'existe plus depuis que les arrêts *Jacques Vabre*<sup>50</sup> et *Nicolo*<sup>51</sup> ont permis un contrôle de conventionnalité de la loi promulguée. Il y a quelque chose de paradoxal à voir cette loi positive laissée hors d'atteinte de tout examen de constitutionnalité<sup>52</sup> quand elle est quotidiennement soumise à celui des juges

<sup>48</sup> Cons. const., décision n° 2002-464 DC du 27 déc. 2002, *Loi de finances pour 2003*, Rec., p. 583, cons. 34, note Loïc PHILIP, *Droit fiscal*, 2003, n°8, p. 319-323.

<sup>49</sup> Le communiqué de presse rend compte de la décision dans ces termes (à propos de la disposition fiscale incriminée) : « Son coût (7,7 milliards d'euros) fait supporter à l'État des charges manifestement hors de proportion avec l'effet incitatif attendu ».

<sup>50</sup> C. cass., civ., 24 mai 1975, *Sté des cafés Jacques Vabre*, Bull. n° 4, p. 6.

<sup>51</sup> CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, Leb. p. 190, concl. FRYDMAN.

<sup>52</sup> Il faut rappeler ici que le Conseil a admis la possibilité d'exercer un contrôle résiduel de la constitutionnalité des lois promulguées depuis sa décision *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (cons. const., décision n° 85-187 DC du

européens. Car si, dans l'ensemble, les contrôles de conventionnalité et de constitutionnalité divergent quant aux droits qu'ils garantissent, aux modalités de leur ouverture et à la nature de la norme protégée, ils ont, néanmoins, tous deux pour objet de vérifier la conformité de la loi à une norme supérieure, de « dire sa licéité »<sup>53</sup>. Il en ressort que les normes constitutionnelles sont moins accessibles au citoyen que les normes conventionnelles. Or, entre "moins accessibles" et "moins importantes", la différence est mince pour le justiciable qui raisonne au plus utile. Et à ses yeux, comme aux yeux d'une partie de la doctrine<sup>54</sup>, cette situation contribue à la dévalorisation de l'ordre constitutionnel français au profit de l'ordre conventionnel européen. Il n'est sans doute pas excessif ou particulièrement déplacé de souhaiter qu'un État soit aussi capable, par lui-même, de corriger les défauts de ses propres lois. Et garantir ainsi effectivement sa propre Constitution.

Il paraissait nécessaire aujourd'hui de revenir sur le monopole des autorités politiques à ouvrir le contentieux de constitutionnalité. Ce n'est pas tant, d'ailleurs, qu'il eût fallu leur ôter, ou leur contester cette prérogative, car le contrôle *a priori* de la loi caractérise encore bien « l'identité constitutionnelle de la France »<sup>55</sup>. Depuis 1958, et encore aujourd'hui, le Conseil constitutionnel apparaît comme un outil de régulation de la vie politique : il est ce « régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » qui tend à équilibrer les relations entre le Parlement et le Gouvernement. A eux seuls, le succès de la saisine parlementaire et les avantages qu'elle a, directement ou indirectement, montré dans la défense des droits et libertés fondamentaux peuvent témoigner de la nécessité de conserver un modèle de contrôle *a priori*, un modèle qui, tout simplement, fonctionne. La nécessité n'est pas dans la rupture, elle est dans l'association à ce modèle d'un autre modèle qui, curatif, viendra, en quelque sorte, le compléter et corriger ses défauts : un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Assurément, en matière fiscale comme ailleurs, les progrès pour l'État de droit en seraient immenses.

Il reste, cependant, que cette ouverture paraît difficilement envisageable pour la matière financière. Reprenant la dialectique classique du contentieux de la légalité, on aurait pu imaginer, pourtant, que constitutionnalités interne et externe soient toutes deux examinées lors du contrôle *a posteriori*<sup>56</sup>. Cette hypothèse serait la plus protectrice de l'ordre juridique, mais elle présente l'inconvénient, outre qu'elle n'aurait certainement pas reçu la caution du Congrès, de faire de la question préjudicielle ou de l'exception un contrôle *a priori* "bis", les deux formes de contrôle ayant alors le même objet. Or, si le contrôle *a posteriori* était tant souhaité, c'est qu'il présente l'immense avantage d'intervenir alors que la loi a déjà produit ses effets. Tandis que le juge constitutionnel ne peut, au mieux, que les imaginer lorsqu'il examine une loi non promulguée<sup>57</sup>, il les constaterait lorsque celle-ci aura été appliquée. Comme a pu le relever le Président Badinter, c'est « [...] à l'expérience que l'on s'aperçoit que telle loi frappe les citoyens dans leurs droits

---

25 janvier 1985, *Rec.*, p. 43) qu'il a confirmé et effectivement mis en œuvre en 1999 (cons. const., décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *Rec.*, p. 51, note Jean-Pierre CAMBY, *RDP*, 1999, p. 653).

<sup>53</sup> D. de BECHILLON, « De quelques incidences du contrôle ordinaire de la conventionnalité internationale des lois sur la structure du système juridique français (Malaise dans la Constitution) », *Rev. fr. dr. adm.*, 1998, pp. 225 et s.

<sup>54</sup> *Ibid.* ; N. MOLFESSIS, *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, LGDJ, Paris, 1997, pp. 540 et s. ; A.-M. LE POURHIET, « L'injustice constitutionnelle », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 223-231 ; V. BERNAUD et M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Le contrôle de constitutionnalité une nouvelle fois en question ? Réflexions autour des articles 61-1 et 62 du Comité Balladur », *Rev. fr. dr. const.*, n° Hors-série (À propos d'une révision de la Constitution : du comité Balladur au projet de Nicolas Sarkozy), juin 2008.

<sup>55</sup> Louis FAVOREU, « La question préjudicielle de constitutionnalité. Retour sur un débat récurrent », in *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ-Montchrétien, Paris, 1999, p. 265-273.

<sup>56</sup> Dans ce sens, cf. Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Paris, coll. « Thémis », 2<sup>ème</sup> éd., 2006, p. 590, et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, « Du déni de justice constitutionnelle en droit public français », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, *op. cit.*, p. 285.

<sup>57</sup> Didier RIBES, « Le réalisme du Conseil constitutionnel », *Cah. Cons. const.*, n° 27, 2007, p. 132-140.

fondamentaux »<sup>58</sup>. L'intérêt du contrôle *a posteriori* réside ainsi dans la protection qu'il offre aux droits fondamentaux. C'est, à juste titre, ce qui a conduit la Commission Balladur, le Gouvernement et les parlementaires à n'envisager le recours à une question préjudicielle que dans l'hypothèse d'une atteinte à un droit fondamental.

Or, la loi de finances n'est pas l'objet d'étude du droit constitutionnel substantiel. Les principes budgétaires ne concernent, essentiellement, que la procédure législative : les individus ne sont ni les bénéficiaires ni les destinataires des normes financières de constitutionnalité. Seules les dispositions fiscales contenues dans une loi de finances ont pour destinataires les citoyens, soit parce qu'elles aménagent leurs libertés, soit, le plus souvent, parce qu'elles en déterminent l'égalité de traitement. Au mieux, l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* complètera mais ne se substituera pas au contrôle *a priori*. En matière financière, celui-ci restera même la seule forme de l'examen juridictionnel. Si les non-saisines financières sont si regrettables, et si le déni de justice est si grand, c'est peut-être parce que la saisine politique, en la matière, est juridiquement irremplaçable.

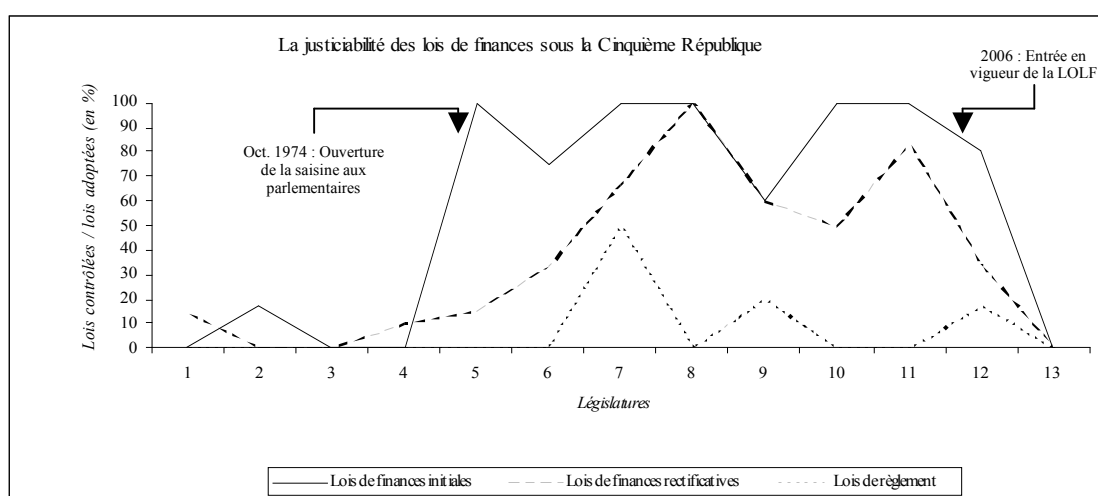
---

<sup>58</sup> Robert BADINTER, « L'exception d'inconstitutionnalité, garantie nécessaire du citoyen », *JCP*, 1992, I, p. 3584.

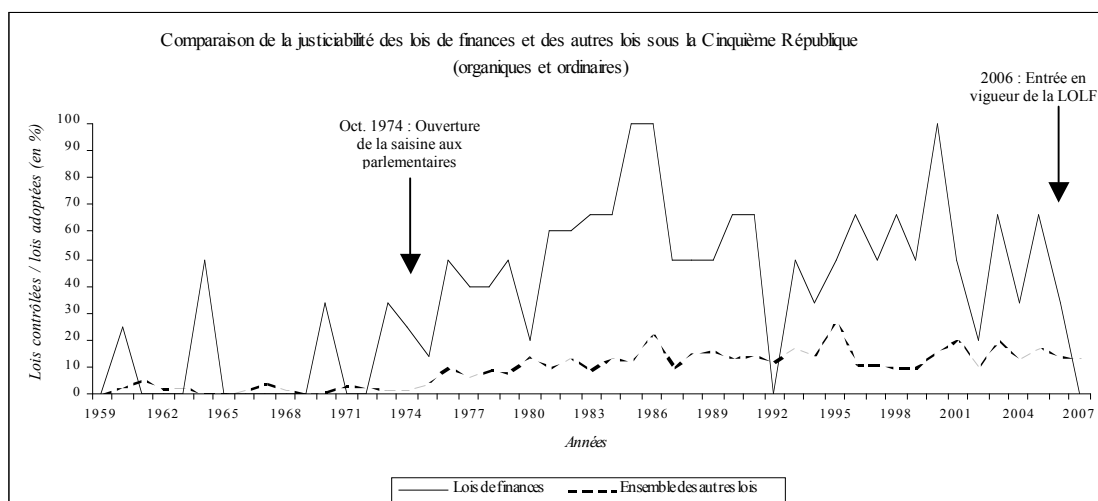
## Annexes

### Statistiques sur l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances

**Graphique 1 :** *La justiciabilité des lois de finances sous la Cinquième République.* Proportion, par législature, des différentes catégories de lois de finances déferées au Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.



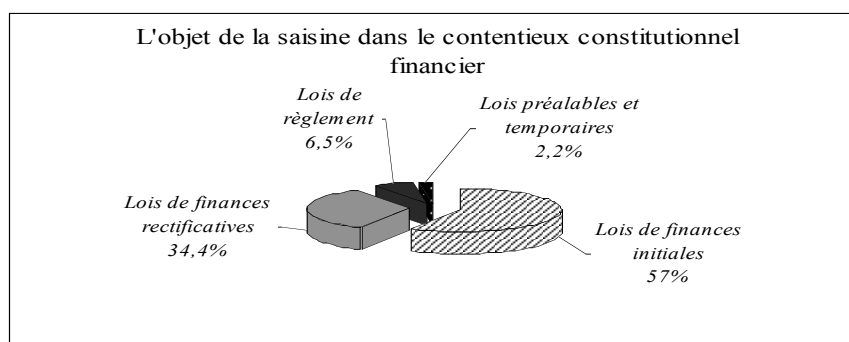
**Graphique 2 :** *Comparaison de la justiciabilité des lois de finances et des autres lois sous la Cinquième République (organiques et ordinaires).* Proportion, par année, de l'ensemble des lois de finances déferées au Conseil constitutionnel par rapport à l'ensemble des autres lois au titre des articles 61 alinéa 1 et 61 alinéa 2 de la Constitution.



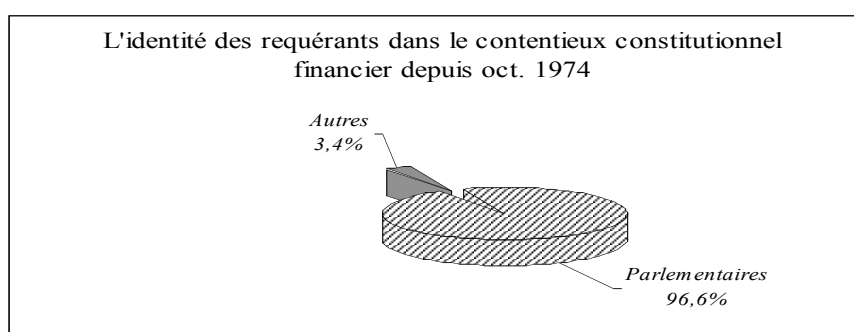
**Tableau 1 :** *L'influence des réformes d'octobre 1974 et d'août 2001 sur le contentieux constitutionnel financier.* Données sur la proportion des différentes catégories lois de finances déferées au Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution.

	<i>Lois de finances initiales</i>	<i>Lois de finances rectificatives</i>	<i>Lois de règlement</i>	<i>Ensemble des lois de finances</i>
<i>Taux moyens</i>	62,7%	34,6%	10%	35,5%
<i>Avant oct. 1974</i>	12,5%	7,1%	0%	6,8%
<i>Oct. 1974 - LOLF</i>	90,6%	49%	14,7%	50,8%
<i>Depuis la LOLF</i>	33,3%	0%	0%	16,7%

**Graphique 3 :** *L'objet de la saisine dans le contentieux constitutionnel financier.* Répartition, depuis 1958, du nombre de saisines selon les différentes catégories de lois de finances.



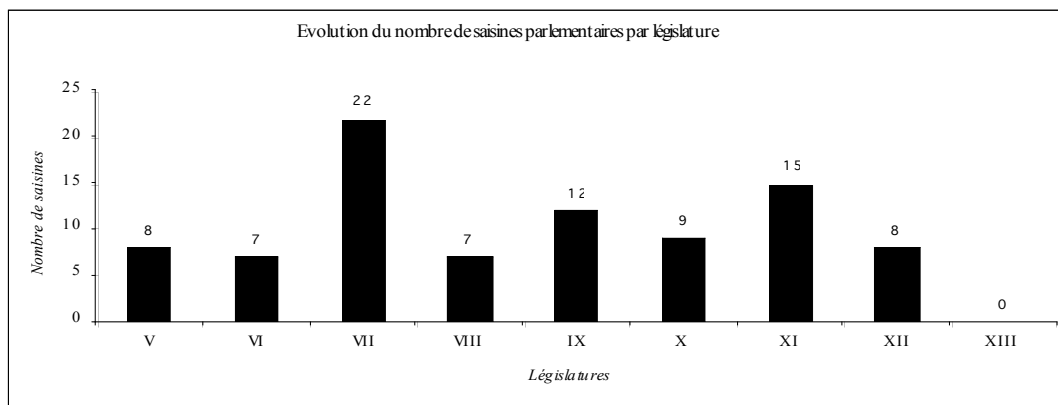
**Graphique 4 :** *L'identité des requérants dans le contentieux constitutionnel financier depuis oct. 1974.* Répartition des saisines selon l'origine de leur auteur.



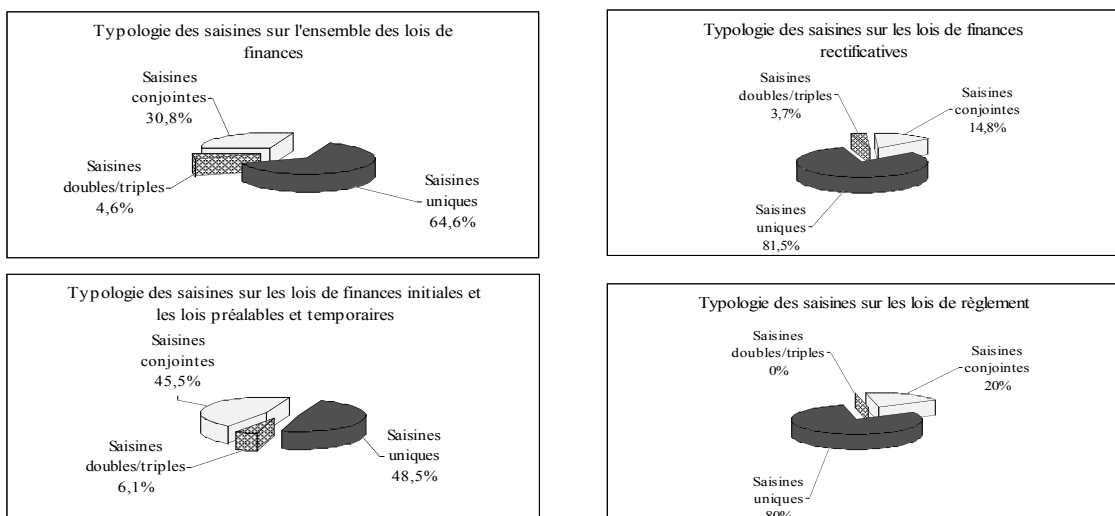
**Tableau 2 : L'identité des requérants dans le contentieux constitutionnel financier depuis 1958. Mise en œuvre de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution par les autorités politiques en matière financière.**

	LFI	LFR	LR	Lois réal. / temp.	TOTAL	%
Prés. Rép.	0	0	0	0	0	0
1er Min.	2	2	0	0	4	4,2
Prés. AN	1	1	0	0	2	2,1
Prés. Sénat	1	0	0	0	1	1,1
Députés	33	19	5	1	58	61,1
Sénateurs	18	10	1	1	30	31,6
<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>95</b>	
<b>%</b>	<b>57,9</b>	<b>33,7</b>	<b>6,3</b>	<b>2,1</b>		

**Graphique 5 : Évolution du nombre de saisines parlementaires par législature.**



**Graphique 6 : Typologies des saisines selon les catégories de lois de finances.**



**Tableau 3 :** *L'intensité de l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances.* Répartition du nombre de saisines par nombre de lois contrôlées et selon les catégories de lois de finances.

	<i>Nb de lois contrôlées</i>	<i>Nb de saisines</i>	<i>Moyennes</i>
<i>Lois de finances initiales</i>	32	55	1,72
<i>Lois de finances rect.</i>	27	32	1,19
<i>Lois de règlement</i>	5	6	1,20
<i>Lois préal. et temp.</i>	1	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>95</b>	<b>1,48</b>

**Tableau 4 :** *L'intensité de l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois de finances.* Répartition des signatures parlementaires selon les catégories de lois de finances.

*- Les signatures des députés sous les saisines des lois de finances*

	<i>Nb moyen de signatures par saisine</i>	<i>Proportion de l'AN (en %)</i>
<i>Lois de finances initiales et temp.</i>	90,4	15,7
<i>Lois de finances rectificatives</i>	81,2	14,1
<i>Lois de règlement</i>	91	15,8
<b>TOTAL</b>	<b>87,5</b>	<b>15,2</b>

*- Les signatures des sénateurs sous les saisines des lois de finances*

	<i>Nb moyen de signatures par saisine</i>	<i>Proportion du Sénat (en %)</i>
<i>Lois de finances initiales et temp.</i>	90,2	27,2
<i>Lois de finances rectificatives</i>	84,9	25,6
<i>Lois de règlement</i>	180	54,4
<b>TOTAL</b>	<b>91,4</b>	<b>27,6</b>